

dossier

UNIONE AFRICANA 1963-2013

Bandiere in cerca di unità

L'ORGANIZZAZIONE DELL'UNITÀ AFRICANA – E DALL'8 LUGLIO 2002 L'UNIONE AFRICANA (UA) – HA RAGGIUNTO I 50 ANNI. LA SUA CRISI È LA STESSA VISSUTA DA ALTRE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI, COME L'UNIONE EUROPEA. STRUMENTI CREATI DA DELLE ÉLITE POLITICHE PER SVOLGERE ATTIVITÀ CHE SERVIVANO GLI INTERESSI DEGLI STATI. LA DOMANDA DI PARTECIPAZIONE, CONDIVISIONE, RISPETTO EFFETTIVO DEI DIRITTI CHE VIENE DAI POPOLI, TROVA IN QUESTE ISTITUZIONI UNA RISPOSTA PARZIALE. IL PIÙ DELLE VOLTE SI SCONTRA CON IL LORO SILENZIO. L'UA DEL POST-GHEDDAFI DOVREBBE COGLIERE L'OCCASIONE DI QUESTA CRISI PER RILANCIARE, NON SOLO A PAROLE, GLI IDEALI CHE HANNO SOVRINTESO ALLA SUA NASCITA.

*a cura di Paolo De Stefani,
Università di Padova, Centro diritti umani*

*Hanno collaborato: Gabriele Asta, Università di Roma "La Sapienza",
Giuseppe Pascale, Università di Roma "La Sapienza",
Claudia Pividori, Università di Padova, Centro diritti umani*



1963-2002 / ORIGINE, PERCORSO, LIMITI

Oua, l'incompiuta

SORTA SOTTO LA SPINTA DELLA DECOLONIZZAZIONE E DEL PANAFRICANISMO, L'ORGANIZZAZIONE DELL'UNITÀ AFRICANA È STATA UNA REALTÀ INTERGOVERNATIVA, PREOCCUPATA DI SALVAGUARDARE SOVRANITÀ, INTEGRITÀ TERRITORIALE E INDIPENDENZA DEI SUOI STATI MEMBRI. MA INCAPACE DI GESTIRE CRISI, GUERRE CIVILI E DI DIFENDERE I DIRITTI UMANI.



Addis Abeba (Etiopia). 25 maggio 1963, la sala con i capi di stato africani. A destra: l'ex presidente ugandese Idi Amin Dada.

Lil 25 maggio del 1963, nel mezzo del processo di decolonizzazione che aveva investito l'Africa con la formazione di decine di nuovi stati indipendenti nel giro di pochi anni, si costituiva ad Addis Abeba l'Organizzazione dell'unità africana (Oua). Sono tre i fattori di forza che all'epoca premevano nella direzione della creazione di un'organizzazione internazionale regionale di questo tipo. In primo luogo, appunto, l'onda lunga e rivoluzionaria della decolonizzazione: il riconoscimento del diritto dei popoli all'autodeterminazione come pietra angolare del nuovo assetto internazionale nato dopo il collasso europeo della seconda guerra mondiale. La

seconda carica di energia veniva dal panafricanismo, un movimento politico, culturale e ideologico che ambiva a riunire i popoli africani e della diaspora africana nell'affermazione di un'identità da far valere anche nella sfera internazionale. Infine, condizionava tale sviluppo l'autorità morale e politica esercitata dalle Nazioni Unite. La nuova organizzazione doveva essere un'esemplare "organizzazione regionale" ai sensi dell'art. 53 della Carta dell'Onu, in grado di collaborare con l'organizzazione universale e con il suo Consiglio di sicurezza al perseguimento degli obiettivi comuni di pace, sicurezza, sviluppo e tutela dei diritti umani. La stessa denominazione della nuova entità internazionale segnala la sua affinità con l'Onu.



Addis Abeba. L'edificio sede dell'Oua. A destra: l'imperatore etiopico **Haile Selassie** con (alla sua destra) il presidente egiziano **Nasser** e quello jugoslavo **Tito**.



Queste forze politiche e ideali hanno trovato tuttavia limitata espressione nell'Atto istitutivo dell'Oua. Forse ha pesato la scarsa dimestichezza dei leader politici africani dell'epoca con il fenomeno dell'organizzazione internazionale. Non va dimenticato che la presenza dell'Africa nella "comunità internazionale" era stata pressoché nulla fino a quel momento. Ha contato naturalmente l'attenzione che in quegli anni prioritariamente doveva essere prestata alle esigenze interne dei nuovi, fragilissimi stati.

Il risultato è che tra il modello di organizzazione internazionale fornito – già all'epoca – dall'Europa (una "comunità" votata all'integrazione tra i suoi membri, attraverso un percorso "funzionalista" di progressivo superamento delle sovranità nazionali) e il modello dell'Onu (un "forum" tra stati sovrani, privo di poteri sovranazionali), la scelta è andata certamente verso la seconda opzione. L'Oua nasce sostanzialmente come una struttura volta a preservare quanto gli stati africani avevano acquisito: l'indipendenza politica, in primo luogo, e il ripudio degli apparati istituzionali e ideologici colonialisti e segregazionisti che avevano avvelenato il continente per secoli.

Il primo e fondamentale atto politico dell'Oua fu, in effetti, la dichiarazione del Cairo del luglio 1964, con cui venne affermato l'impegno a non modificare le frontiere ereditate dal colonialismo. Il principio "uti possidetis" sarà strenuamente difeso dall'Oua e anche dalla successiva Unione africana, fino ad anni recentissimi. Del resto, il processo di decolonizzazione era ancora in corso: nel 1963 gli stati africani indipendenti che potevano accedere all'Oua erano 32. Oggi sono 54 – nel frattempo c'è stato il ritiro del Marocco (1984), irritato per l'ingresso accordato alla Repubblica araba sahrawi democratica (Sahara Occidentale), defezione compensata

con l'ingresso dell'Eritrea, prima (indipendente dall'Etiopia dal 1993) e del Sud Sudan, poi, indipendente dal 2011.

TRE SPINTE

Se il punto di partenza era condiviso dalla gran parte dei governi e delle élite africane, circa il futuro dell'Oua e le sue priorità, le idee erano differenziate. Negli anni '60 e '70, alla posizione di paesi come l'Egitto di Nasser, il Ghana e la Guinea, favorevoli a una rapida unificazione anche politica del continente ("Gruppo di Casablanca"), si opponeva la visione unitarista ma centrata sulla difesa dell'indipendenza dei singoli stati di Nigeria, Liberia, Senegal ("Gruppo di Monrovia"), o ancora la posizione che enfatizzava le strategie di integrazione sub-regionali (Congo, Tanzania e gli altri aderenti al "gruppo di Brazzaville").

Negli anni successivi, il conflitto latente tra la grandiosa e per certi versi utopica ispirazione panafricana da un lato, e la dimensione meramente intergovernativa dell'Oua, ossessivamente tesa a preservare la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza interna dei suoi membri dall'altro, ha impedito all'organizzazione di ottenere risultati su tutti i fronti in cui era impegnata.

Compatta nella lotta all'apartheid in Rhodesia e Sudafrica e nel difendere i movimenti di liberazione nazionale nei confronti delle pretese neocoloniali, soprattutto esercitando la propria influenza nell'ambito delle Nazioni Unite, l'Oua si è dimostrata sostanzialmente incapace di gestire le crisi interne agli stati africani, le guerre civili che li hanno dilaniati e le flagranti violazioni dei diritti umani di cui si sono resi responsabili i governi e le élite. L'immagine spesso utilizzata dell'Oua come "club di dittatori" non si discosta molto dal vero, nel senso che effettivamente le strutture dell'organizzazione non andavano molto al di là di quelle di un "club": nessun potere

IL PRIMO E FONDAMENTALE
ATTO POLITICO DELL'OUA FU
LA DICHIARAZIONE DEL CAIRO
DEL LUGLIO 1964, CON CUI VENNE
AFFERMATO L'IMPEGNO
A NON MODIFICARE LE FRONTIERE
EREDITATE DAL COLONIALISMO.

sovrana; nessuna capacità operativa diretta; scarsa capacità da parte della burocrazia dell'organizzazione di influenzare le scelte dei governi, i quali conservavano una fortissima presa su tutti gli apparati dell'organizzazione.

È significativo il fatto che l'Oua, nonostante la sua pretesa di occuparsi di qualunque aspetto riguardasse l'integrazione regionale africana, abbia ampiamente trascurato di svolgere politiche di integrazione sociale ed economica. La stessa tematica dei diritti umani è giunta con grande ritardo all'attenzione dei vertici dell'Oua, che solo a partire dagli anni '80 si è data una normativa organica in materia. Ancora più tardi, nel 1991, viene istituita una Comunità economica africana (trattato di Banjul), con l'obiettivo di realizzare un mercato comune africano. Il progetto, però, ha come elementi costitutivi non i singoli stati, ma delle comunità economiche regionali, la cui articolazione peraltro non è fissa. Insomma: la dimensione socio-economica della missione dell'Oua viene finalmente valorizzata ed è in qualche modo scorporata da quella strettamente politica e intergovernativa, ma affidata a una struttura debole e con una base partecipativa non omogenea.

SVUOTAMENTO

Dopo gli anni '60 e '70, marcati dall'epopea della decolonizzazione, dall'affermazione in sede internazionale del principio di autodeterminazione dei popoli, dal protagonismo degli stati non-allineati – alla cui schiera aderivano in linea di massima i paesi dell'Oua –, gli anni '80 del secolo scorso hanno visto il progressivo svuotamento del significato politico dell'Oua, mentre il suo apporto allo sviluppo del continente, alla lotta contro la trappola della povertà e della corruzione, si dimostrava irrilevante, spazzato via dalle ondate di “aggiustamenti strutturali” imposte dall'esterno.

La percezione dell'irrelevanza dell'organizzazione aveva indotto gli stati ad avviare fin dal 1979 un processo di revisione della Carta istitutiva, ma già negli anni '90, con l'emergere di un nuovo assetto internazionale “globalizzato”, l'accresciuta importanza di attori fino ad allora sconosciuti (la Cina, ad esempio) e gli inediti choc politici e umanitari a catena che hanno interessato il continente senza che l'Oua fosse in grado di svolgere il minimo ruolo mitigatore (come nel caso delle crisi in Somalia e Rwanda per citarne alcune), hanno indotto ad adottare un approccio più radicale. In un certo senso, l'avvenuto accesso all'indipendenza degli stati ex coloniali, la fine dell'apartheid in Sudafrica, l'affievolirsi in Africa e nella diaspora africana del sentimento panafricanista avevano prosciugato le risorse ideali e politiche di cui si alimentava l'Oua.

La fine degli anni '90 portò con sé l'occasione propizia per avviare il cambiamento. Spesso si sottolinea il ruolo, certo importante, che ebbe Gheddafi nel sostenere l'idea di sciogliere la vecchia Oua, probabilmente irrimediabile, e lanciare un nuovo progetto. Indubbiamente, la Libia di Gheddafi è stata uno sponsor fondamentale dell'Unione africana (Ua), soprattutto in termini finanziari. A un certo momento, la Libia è arrivata a coprire il 15% del totale delle fonti di finanziamento dell'organizzazione, senza contare che in vari casi si era assunta di pagare anche la quota dovuta da alcuni paesi. Gheddafi ha



Tra i primi impegni dell'Oua la lotta all'apartheid.

fatto di tutto per accreditarsi quale leader naturale dell'Africa intera, erede del panafricanismo di N'Krumah e profeta degli Stati Uniti d'Africa. Non era però il solo a pensarla così. Le potenze regionali quali Sudafrica e Nigeria condividevano queste idee e in effetti, il processo che tra il 1999 e il 2002 portò, dalla Dichiarazione di Sirte del 9 settembre 1999 all'adozione dell'Atto costitutivo dell'Ua, a Lomé (Togo), il 26 maggio 2000 e alla prima Conferenza dell'Ua a Durban (Sudafrica), l'8 luglio 2002, è stato sostenuto da tutti i più influenti governi del continente.

L'istituzione dell'Ua doveva segnare uno scarto rispetto al recente passato, la ripresa di quella visione unitaria del futuro politico dell'Africa che l'enfasi posta nei decenni precedenti sulla difesa delle conquiste della decolonizzazione e della sovrana indipendenza dei nuovi stati aveva messo in ombra. Contava anche l'insoddisfazione per i tempi lunghi e i risultati deludenti del processo di integrazione economica avviato con la Comunità economica africana. Senza analizzare nel dettaglio le ragioni dell'impasse – un commercio interno mai decollato, uno sviluppo ancora fortemente dipendente dall'estero e comunque insufficiente a far uscire la grande maggioranza degli africani dalla precarietà e dalla povertà – si decide di gettare il cuore oltre l'ostacolo e fissare più in alto l'asticella. Questa volta la sfida non sarebbe stata gestire le posizioni acquisite, ma puntare a una vera e propria unione continentale, con tanto di esercito africano, mercato integrato e banca centrale.

BUONI PRINCIPI, TROPPE FRAGILITÀ

Ua, ostaggio degli stati



IL PROCESSO D'INTEGRAZIONE SEGNA IL PASSO. LA COMMISSIONE HA SCARSI POTERI. PREDOMINIO DEGLI APPARATI STATALI E DELLA BUROCRAZIA. ASSENTE NELLE CRISI IN NORDAFRICA E IN MALI. I RAPPORTI CON L'EUROPA, MA LA CINA È PREDILETTA...



Addis Abeba. La nuova sede dell'Ua costruita dai cinesi.

Il processo che ha portato all'eutanasia dell'Oua e alla nascita dell'Unione africana (Ua) è stato decisamente breve: poco più di due anni. Fin dal vertice di Lomé (Togo) nel 2000, tutti gli stati avevano già firmato il nuovo trattato istitutivo dell'Ua, anche i paesi più scettici (Kenya, Ghana, Uganda). Probabilmente, è in questo rapido allineamento di tutti i partner che si può vedere la mano del colonnello Gheddafi. È vero, infatti,

che tutto il processo è stato portato avanti in nome dei "popoli africani" e per far avanzare la loro partecipazione alle sorti della comune terra, ma di partecipazione popolare, di consultazioni, di referendum o di voto politico su queste materie, non si trova traccia. È stata un'operazione di vertice, dove l'abilità diplomatica (e il potere di ricatto) di Gheddafi ha potuto dispiegarsi al meglio. Ma l'atto costitutivo dell'Ua aveva davvero le potenzialità per fare da base a un processo di inte-



AFP/LSANOGO

grazione che si voleva persino più avanzato di quello dell'Unione europea? O non si trattava che di un restyling della vecchia Carta dell'Oua?

I principi ispiratori non sono cambiati, ma si sono moltiplicati e ammodernati. Resta, nell'Atto costitutivo del 2000, la difesa della sovranità statale: l'unità africana si dovrebbe realizzare, quindi, senza che gli stati della regione debbano cedere un grammo di sovranità. E questo è certo un elemento che ridimensiona fortemente le ambizioni del progetto. Contribuisce a tale ridimensionamento anche constatare che la Carta in fondo è in gran parte finalizzata a disegnare l'architettura della nuova organizzazione senza fissare strategie, obiettivi, traguardi e quindi senza impegnare gli stati su politiche precise. Non c'è nulla che ricordi le complesse dinamiche e l'articolazione delle competenze dell'Unione rispetto a quelle degli stati, che sono invece presenti nei trattati sull'Unione europea.

Quanto alla struttura dell'organizzazione, essa ricalca in molti aspetti l'esempio dell'Unione europea, ma continua ad attribuire i compiti più rilevanti alla Conferenza dei capi di stato, coadiuvata dal Consiglio esecutivo, che decide essenzialmente per consenso, evitando di votare; in caso di votazione, di regola vale la maggioranza dei due terzi, senza ponderazione dei voti. La logica insomma è ancora quella di un'organizzazione intergovernativa. La Commissione è un organo tecnico, la cui influenza appare crescente, ma non ha i poteri esecutivi e di proposta propri della Commissione europea, e tende a essere controllata dagli stati: l'attuale presidente è l'ex moglie del presidente sudafricano, la signora Nkosazana Dlamini-



ADDRESS REPORTERS

La presidente della Commissione Ua, Nkosazana Dlamini-Zuma con l'ex segretario di stato Usa Hillary Clinton. A sinistra: l'accoglienza a Gheddafi, nel 2000, a Lomé (Togo).

Zuma, e la sua faticosa elezione nel 2012 è stata fortemente condizionata dagli equilibri di potere interstatali.

Quanto al Parlamento panafricano, il suo ruolo è essenzialmente consultivo. Tra l'Ua e la Comunità economica africana (quella istituita dal trattato di Abuja del 1991) i rapporti sono confusi: la Comunità opera all'interno dell'Ua nel senso che è una dimensione del suo mandato; ma è accaduto che decisioni nell'ambito della Comunità siano state prese dalla Conferenza dell'Ua con la partecipazione di stati dell'Ua che non sono nemmeno membri della Comunità. Considerazioni analoghe valgono per quanto riguarda i rapporti tra Ua e Comunità economiche regionali (come Cedeao, Codesa), scarsamente menzionate nell'atto costitutivo dell'Ua e prive anche di accesso alla futura Corte di giustizia dell'Unione, che pure dovrebbe giudicare sui casi che le verranno sottoposti applicando anche la normativa relativa all'integrazione economica e al processo verso il mercato unico africano.

QUALCHE AZIONE DIPLOMATICA

L'Atto costitutivo dell'Ua prevede finalità e principi nuovi rispetto a quelli dell'Oua, di grande interesse per la comunità africana. Si parla infatti di "promuovere i principi e le istituzioni democratiche, la partecipazione popolare e la good governance"; di "promuovere e proteggere i diritti umani"; si menzionano la "promozione dell'uguaglianza di genere", il "rispetto per la sacralità della vita umana, la condanna e il ripudio dell'impunità e dell'omicidio politico, degli atti di terrorismo e delle attività sovversive"; si condannano e si rigettano, infine, "i cambiamenti incostituzionali di governo". Si tratta di impegni che rispecchiano l'importanza che in quegli anni avevano assunto la clausola democratica e la clausola diritti umani come criteri di legittimazione dei soggetti internazionali.

Circa la promozione della partecipazione popolare, si è già visto come in realtà questa abbia avuto un ruolo marginale nella vita dell'Ua, organismo monopolizzato dagli apparati di

governo e da una burocrazia fortemente legata alle capitali.

Sulla lotta per i diritti umani e contro l'impunità, la situazione era e continua a essere controversa. Uno dei momenti più oscuri della storia dell'Oua è occorso nel 1975, quando alla presidenza dell'organizzazione arrivò Idi Amin (Uganda), già noto come autore di crimini contro l'umanità. L'unica volta in cui l'Oua escluse un capo di stato dal partecipare ai lavori della Conferenza fu nel 1997, quando il nuovo presidente golpista della Sierra Leone fu invitato a non presentarsi.

Dall'Ua, visti i principi del suo Atto costitutivo, ci si doveva aspettare di meglio. Purtroppo così non è stato. Il presidente sudanese Omar El-Bashir, accusato di genocidio in Darfur, ha continuato a partecipare ai lavori dell'Ua, e l'organizzazione ha anzi in più occasioni invitato gli stati membri a non cooperare con la Corte penale internazionale che ha aperto un'indagine su di lui. La reazione dell'Ua alle violenze genocidarie in Darfur è stata per lo meno tiepida. E non parliamo della sua posizione in relazione al regime di Gheddafi.

Forse l'impegno più coraggioso che l'Ua si è assunta è il "diritto di intervenire in uno stato membro, su decisione della Conferenza, in caso di gravi circostanze, quali: crimini di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità". Si tratta di un impegno a cui l'Ua ha dato seguito in molti casi, impegnandosi in azioni diplomatiche e in onerose operazioni di supporto alla pace – in particolare in Darfur (missione "ibrida" con l'Onu), in Somalia e in Sud Sudan. Nel 2002 è stata lanciata l'Aspa – African peace and security architecture, per mettere a sistema una gamma di azioni di prevenzione del conflitto, early warning, standby forces... Ma non mancano situazioni in cui l'Ua è stata semplicemente assente. Le rivolte in Nordafrica del 2010-11 sono state quasi completamente ignorate dall'Ua. Nella guerra di Libia, com'era prevedibile, l'Ua ha cercato fino all'ultimo di proteggere Gheddafi ed è stata tra gli ultimi soggetti a riconoscere la nuova coalizione di governo come rappresentativa del paese. La recente crisi in Mali e nel Sahel ha visto l'Ua svolgere un ruolo di secondo piano.

CHI DETTA L'AGENDA

Il senso dell'Ua, anche nel momento in cui tende a replicare meccanismi e istituzioni che già esistono su scala più ampia, è chiaro. L'Africa vuole trovare soluzioni sue ai propri problemi, senza farsi dettare l'agenda o imporre soluzioni dall'esterno. Questa considerazione aiuta a comprendere quale partnership l'Ua ha cercato di istituire verso l'esterno. Con l'Ue, per esempio, ha iniziato a dialogare direttamente solo nel 2007. Certo,

AUJINT



Addis Abeba. L'apertura della 20ª sessione dell'Assemblea dell'Ua, 27-28 gennaio 2013.

tra paesi africani e Ue gli spazi di cooperazione esistevano già: gli accordi di Cotonou, ma anche le relazioni euro-mediterranee, i rapporti privilegiati tra alcuni paesi europei e le ex colonie. A ciò si aggiungano gli accordi economici di partnership tra l'Ue e le comunità economiche regionali africane, non tutti coronati da successo; i negoziati dell'Organizzazione mondiale del commercio, che vedono spesso fronteggiarsi Europa e paesi africani (specialmente su temi come i prezzi agricoli e la pesca); l'impegno sugli obiettivi del millennio.

Il panorama è piuttosto largo e confuso. Nell'ambito della Joint Africa-EU strategy – una partnership che appare tuttavia lontana dal potersi qualificare come strategica per l'una e per l'altra parte – la Commissione europea ha proposto, per il prossimo bilancio 2014-20, un miliardo per finanziare un programma panafricano di sostegno allo sviluppo. Ma, come si sa, gli stati hanno limato abbondantemente le proposte della Commissione e dopo le critiche del parlamento europeo alla bozza di bilancio licenziata dagli stati nel febbraio 2013, la discussione è ancora più che mai aperta.

In ogni caso, sembra consolidarsi anche in Europa la percezione che il tradizionale approccio con i paesi africani basato sulla "cooperazione allo sviluppo (altrui)" vada superato. Specialmente in un momento in cui l'economia africana sembra crescere, mentre quella europea si contrae. Il modello è quello della partnership tra pari. E l'esempio, secondo alcuni, è dato dalla Cina. Oggi la Cina è il partner più gradito dall'Ua. La Cina ha recentemente costruito, interamente a proprie spese, la sede dell'Ua ad Addis Abeba: un grattacielo di vetro e marmo costato 140 milioni di euro. La Cina ha sostenuto con moneta sonante il dispiegamento dei peacekeeper dell'Ua in Somalia. I cinesi non fanno cooperazione, ma affari. «In giro c'è ancora gente che crede che noi africani siamo come bambini che si possono facilmente manipolare. Il bello con i cinesi invece è che con loro si prende e si dà»: questo ha detto alle agenzie un diplomatico congolese.

ARTICOLAZIONE ISTITUZIONALE

Come funziona la macchina

La Carta dell'Organizzazione dell'unità africana (Oua) del 1963 prevedeva solo quattro organi principali: la Conferenza dei capi di stato e di governo, il Consiglio dei ministri, la Commissione di mediazione, di conciliazione e di arbitrato (ben presto caduta in desuetudine) e il Segretariato generale. Al contrario, l'Atto istitutivo dell'Unione africana (Ua), firmato l'11 luglio 2000 a Lomé (Togo), ed entrato in vigore il 21 maggio 2001, istituisce molti più organi. L'articolo 5, infatti, menziona: la Conferenza dei capi di stato e di governo, il Consiglio esecutivo, il Parlamento panafricano, la Corte di giustizia, la Commissione, il Comitato dei rappresentanti permanenti, i Comitati tecnici specializzati, il Consiglio economico, sociale e culturale e le istituzioni finanziarie.

La **Conferenza (o Assemblea) dei capi di stato e di governo** è definita come l'organo supremo dell'Ua ed è composta dai capi di stato o di governo degli stati membri o dai loro rappresentanti debitamente accreditati. Si riunisce ad Addis Abeba (Etiopia) almeno una volta l'anno in sessione ordinaria ma, su richiesta di uno stato membro e previa approvazione dei due terzi degli altri stati, può riunirsi anche in sessione straordinaria. I capi di stato o di governo si alternano alla presidenza dell'organo, rimanendo in carica per un anno. Dal 29 gennaio 2013, il presidente della Conferenza è Hailemariam Desalegn, primo ministro dell'Etiopia. Le decisioni vengono adottate per consensus o, qualora ciò non sia possibile, a maggioranza dei due terzi degli stati membri, fermo restando che le questioni procedurali richiedono la sola maggioranza semplice.

La Conferenza è davvero il cervello dell'Ua: definisce le politiche comuni, approva i rapporti presentati dagli altri organi, esamina le eventuali richieste di adesione, può creare organi sussidiari, controlla la corretta applicazione delle politiche e delle decisioni Ua da parte degli stati membri, adotta il bilancio, impartisce direttive al Consiglio esecutivo sulla

UNA PANORAMICA SUI COMPITI DEI VARI ORGANI CHE COSTITUISCONO L'IMPIANTO DELL'UA.

gestione di conflitti e sui passi da seguire per la successiva ricostruzione della pace, nomina i giudici della Corte di giustizia e i membri della Commissione. Considerate le notevoli funzioni da svolgere, alla Conferenza è riconosciuta la facoltà di delegare alcuni dei suoi poteri ad altri organi dell'Ua.

Il **Consiglio esecutivo** è composto dai ministri degli affari esteri degli stati membri dell'Ua o da ogni altro ministro o rappresentante governativo designato dal governo nazionale. Si riunisce in sessione ordinaria almeno due volte l'anno ma può riunirsi in via straordinaria su richiesta di uno stato membro e con l'approvazione dei due terzi degli altri stati. Il metodo decisionale è identico a quello previsto per la Conferenza. Il Consiglio esecutivo assicura il giusto coordinamento tra gli stati membri dell'Ua e ne decide le politiche comuni in un numero elevato di settori tecnici. Esso è responsabile davanti alla Conferenza, ne segue le linee politiche e agisce su sua delega qualora ciò si riveli opportuno, fermo restando che anche il Consiglio, a sua volta, può delegare tutte o parti delle sue attribuzioni ai comitati tecnici specializzati.

IL RUOLO DELLA COMMISSIONE DELL'UA E DEL SUO PRESIDENTE TENDE AD ACCRESCERSI, SPECIALMENTE IN CONSIDERAZIONE DELLE DIVISIONI CHE VANNO CREANDOSI ALL'INTERNO DEGLI ORGANISMI DI RAPPRESENTANZA DEGLI STATI.

PREVENIRE I CONFLITTI

Analogamente a quanto accade nel contesto dell'Unione europea, anche l'Ua ha istituito un **Comitato dei rappresentanti permanenti**, composto dai plenipotenziari che siedono stabilmente presso la sede dell'Ua in rappresentanza degli stati membri. Il Comitato si occupa in via continuativa della preparazione dei lavori del Consiglio esecutivo e agisce, quindi, su istruzione di quest'ultimo, potendo anche istituire





Un incontro dell'African peer review mechanism. A sinistra, dall'alto: **Malabo (Guinea Equatoriale). 17° vertice dell'Unione africana; Addis Abeba. Incontro Ua-Onu per la trattativa di pace nell'Rd Congo.**



re dei sottocomitati o degli appositi gruppi di lavoro laddove ritenuti opportuni.

I **Comitati tecnici specializzati**, tenuti a rispondere del loro operato davanti al Consiglio esecutivo, sono attualmente sette: il Comitato per le questioni agricole, il Comitato per gli affari monetari e finanziari, il Comitato per le politiche commerciali, doganali e migratorie, il Comitato per gli affari industriali, il Comitato per il settore dei trasporti, delle comunicazioni e del turismo, il Comitato per le questioni sanitarie e sociali e il Comitato per le politiche umanitarie e culturali. Oltre a eseguire i compiti delegati dal Consiglio, essi si occupano anche di studiare e approfondire questioni da sottomettere successivamente all'attenzione di altri organi. Ognuno di questi comitati è composto dai ministri competenti per materia degli stati membri dell'Ua o da alti funzionari con posizioni nazionali rilevanti in quel dato settore, i quali si riuniscono tutte le volte che ciò sia ritenuto opportuno, senza alcun limite. L'architettura appena descritta è passibile di ristrutturazione in qualsiasi momento ad opera della

Conferenza dei capi di stato e di governo.

La Conferenza dei capi di stato e di governo ha utilizzato i suoi poteri in ordine alla creazione di organi sussidiari procedendo alla costituzione di un **Consiglio di pace e sicurezza**. Già esistente nell'ambito dell'Oua, il Consiglio è stato riproposto con il Protocollo di Durban del 2002, poi entrato in vigore nel 2003, e oggi ratificato da 47 paesi. È composto da quindici stati, di cui dieci vi siedono per due anni e altri cinque vi siedono per tre anni, potendo essere immediatamente rieletti dalla Conferenza dei capi di stato e di governo. Il Consiglio si occupa di prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti africani e opera attraverso un cosiddetto Comitato di saggi, che agisce qualora venga attivato un apposito sistema di allarme rapido. Esso dispone di proprie forze militari fornite dagli stati, le *African Stand-by Forces* e può organizzare missioni di peacekeeping. Il Consiglio di pace e sicurezza dell'Ua si ispira chiaramente al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con il quale si interfaccia sulla base di un'apposita norma del suo protocollo istitutivo.

La **Commissione dell'Ua** svolge il ruolo di segretariato dell'unione e ha sede ad Addis Abeba. È composta dal presidente, dal vicepresidente e da un numero non specificato di commissari, tutti eletti dalla Conferenza dei capi di stato e di governo, organo atto a delinearne anche la struttura, le attribuzioni e il regolamento interno. Attualmente, ne è presidente la sudafricana Nkosazana Dlamini-Zuma e i commissari sono nove, compreso il vicepresidente. La Commissione è responsabile dell'organizzazione e del coordinamento di tutte le attività poste in essere nel contesto dell'organizzazio-

AU/INT FLICKR.COM



Pechino. La delegazione della commissione dell'Ua, guidata da Nkosazana Dlamini-Zuma, all'incontro con i vertici cinesi.
A destra: l'ex responsabile della commissione Ua, Jean Ping, con il presidente della Guinea Equatoriale, Teodoro Obiang Nguema.



ne panafricana. Il ruolo della Commissione e del suo presidente tende ad accrescersi, specialmente in considerazione delle divisioni che, con la caduta di Gheddafi, vanno creandosi all'interno degli organismi di rappresentanza degli stati. L'elezione del presidente della Commissione è un momento politico molto significativo in cui si misurano i mutevoli equilibri di potere e di influenza tra gli stati africani.

ORGANI RAPPRESENTATIVI

Tutti gli organi finora considerati sono rappresentativi degli apparati di governo degli stati africani. Dove sta la rappresentanza delle popolazioni? Al fine di assicurare la partecipazione dei popoli africani allo sviluppo e all'integrazione del continente, l'Atto istitutivo dell'Ua ha creato, mediante un apposito protocollo entrato in vigore nel 2004, il **Parlamento panafricano**.

Il parlamento ha potuto tenere la sua prima sessione nel marzo 2004 ad Addis Abeba anche se la sua sede attuale è a Midrand, in Sudafrica. Si compone di 265 deputati, cinque per ogni stato membro dell'Ua, eletti o designati dai parlamenti nazionali in rappresentanza dei maggiori partiti politici e con almeno una presenza femminile per ciascuna delegazione. La presidenza è attualmente affidata al nigeriano Bethel Nnaemeka Amadi, coadiuvato da quattro vicepresidenti, ognuno in rappresentanza di una macroregione africana. Il compito principale del Parlamento panafricano, articolato in una serie di commissioni che si riuniscono periodicamente ma che non hanno poteri effettivi, è quello di promuovere i principi dell'Ua, svolgendo funzioni consultive e di avviso per gli altri organi.

L'Ua si è dotata inoltre di un **Consiglio economico, sociale e culturale**, composto da rappresentanti dei diversi settori sociali e professionali esistenti negli stati membri, con funzioni consultive. Le sue attribuzioni, i suoi poteri, la sua compo-

sizione effettiva e la sua organizzazione sono determinate dalla Conferenza dei capi di stato e di governo.

OPERATIVI E NON

L'esistenza di una **Corte di giustizia** dell'Ua dovrebbe rispondere all'esigenza di dirimere eventuali controversie che potrebbero sorgere circa l'interpretazione e l'applicazione dell'Atto istitutivo dell'Ua, dei Protocolli a esso allegati e del diritto derivato, comprese le norme prodotte nell'ambito della Comunità economica africana. Il Protocollo istitutivo della Corte è stato adottato a Maputo (Mozambico) nel luglio 2003, ed è entrato in vigore nel 2009, al deposito del quindicesimo strumento di ratifica. La Corte è composta da 11 giudici che rimangono in carica per sei anni, rinnovabili. Potrà



Delegazione in Darfur del Consiglio di pace e sicurezza dell'Ua.

essere adita dagli stati membri dell'Ua – ma solo se ratificano il protocollo di Maputo –, dalla Conferenza dei capi di stato e di governo e dal Parlamento panafricano; anche gli altri organi dell'Ua e non meglio definite terze parti potrebbero rivolgersi alla Corte, purché autorizzati dalla Conferenza. A parte nei casi in cui opera in materia di diritti umani, la Corte non potrà dunque essere utilizzata dagli individui, né dalle organizzazioni sub-regionali africane. Questo è un notevole handicap se si pensa che la Corte dovrebbe trattare anche di questioni legate all'integrazione economica e commerciale: potrà farlo, a quanto pare, solo su iniziativa degli stati. Allo stato attuale, comunque, la Corte non è ancora operativa né è in vista l'elezione dei suoi primi giudici. La ragione dello stallo risale all'auspicata fusione di questa Corte con la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli in un'unica Corte di giustizia e dei diritti dell'uomo, incoraggiata dal Protocollo di Sharm el-Sheikh del 2008 che, però, non è ancora entrato in vigore.

Sebbene l'Atto istitutivo dell'Ua taccia sul punto, in virtù del collegamento esistente tra quest'ultimo e la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, anche la **Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli** può essere considerata come organo dell'Ua. Lo stesso dicasi per la **Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli**, successivamente istituita. Entrambi svolgono tutte le loro funzioni nel contesto del sistema regionale africano di protezione dei diritti dell'uomo.

L'Ua è, inoltre, dotata di tre istituzioni finanziarie: la **Banca centrale africana**, con sede ad Abuja (Nigeria); il **Fondo monetario africano**, con sede a Tripoli; la **Banca africana d'investimento**, con sede a Yaoundé (Camerun). Il funzionamento delle istituzioni finanziarie dovrebbe essere stabilito da appositi protocolli, ancora non stipulati.



Sfollate Darfur (Sudan).

AMAZONAWS.COM

LA COMUNITÀ ECONOMICA E LE COMUNITÀ REGIONALI PER LO SVILUPPO

Nel 1991, con un apposito trattato ratificato da tutti gli stati dell'allora Oua, è creata la Comunità economica africana, un'entità priva di personalità giuridica, operante nell'ambito dell'Oua, volta a promuovere l'integrazione commerciale ed economica del continente. La prospettiva dello sviluppo socio-economico africano, attraverso il rafforzamento del mercato interno e il miglioramento delle relazioni con le altre aree economiche del pianeta, è perseguita secondo una visione parzialmente diversa da quella propria dell'organizzazione-madre, ovvero favorendo la formazione di organizzazioni sub-regionali africane da integrare successivamente secondo una strategia in più tappe (abbattimento delle barriere doganali, armonizzazione delle tariffe) e che

dovrebbe culminare con la creazione di un mercato unico africano.

Gli attori principali di questo processo dovrebbero essere le comunità economiche regionali. Alcune esistevano già nel 1991, altre si sono formate successivamente. Nel 2006 si decise di fermarsi a otto. Esse sono (le sigle seguono l'acronimo inglese): la Comunità economica degli stati africani dell'Africa occidentale (Ecowas/Cedeao); il Mercato comune per l'Africa orientale e meridionale (Comesa), la Comunità dell'Africa orientale (Eac), la Comunità economica degli stati dell'Africa centrale (Eccas/Ceeac), la Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale (Sadc), l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (Igad), l'Unione araba del Maghreb (Amu), e la Comunità degli stati del Sahel e del

Sahara (Censad).

Il moltiplicarsi di sigle e il sovrapporsi di appartenenze (alcuni stati appartengono a più di una organizzazione sub-regionale, oltre che alla Comunità economica africana e all'Oua, poi Ua) non hanno favorito il processo verso il mercato unico. Alcune comunità economiche regionali sono molto sviluppate, si sono date infrastrutture di gestione molto sofisticate (comprese corti accessibili anche a individui per la risoluzione di complesse problematiche giuridiche; apparati finanziari e una banca centrale che dovrebbe portare nel 2015 a una moneta unica per i paesi Ecowas). Anche il loro profilo politico si è fatto prominente, alcune di loro avendo acquisito competenze anche nell'ambito del peacekeeping.

FIGURE STORICHE

I leader di un'idea

I PROFILI DI ALCUNI PERSONAGGI CHE HANNO SEGNA TO IL CAMMINO DI OUA E UA.

Kwame N'Krumah (21 settembre 1909 – 27 aprile 1972), rivoluzionario, uomo politico e primo presidente del Ghana indipendente, è stato l'autore della Dichiarazione sui popoli colonizzati del mondo. Questa Dichiarazione, proclamata durante il quinto Congresso panafricano di Manchester del 1945, gettava le basi per un progetto di integrazione continentale africana. La proposta di N'Krumah consisteva nella creazione di una unione politica di stampo federale tra gli stati africani al fine di contrastare le forze del neocolonialismo che si concentravano sul continente. Dopo aver convocato ad Accra, nel 1958, la prima Conferenza degli stati africani indipendenti, N'Krumah riuscì a riunire intorno a sé un certo numero di capi di stato africani disposti a condividere la sua idea, tra i quali Jomo Kenyatta (Kenya), Sékou Touré (Guinea) e Modibo Keita (Mali). Costoro, nel 1961, formarono il cosiddetto Gruppo di Casablanca, favorevole alla creazione degli Stati Uniti d'Africa.

Léopold Sédar Senghor (9 ottobre 1906 – 20 dicembre 2001) è stato un poeta e filosofo, oltreché primo presidente del Senegal e guida del cosiddetto Gruppo di Monrovia. Insieme a Félix Houphouët-Boigny (Costa d'Avorio), Abubakar Tawafwa Balewa (Nigeria), Julius Nyerere (Tanzania) e William Tubman (Liberia), proponeva una politica di integrazione africana nettamente opposta a quella suggerita dal Gruppo di Casablanca in quanto basata sulla regola dei pic-



L'etiopico Selassie con il presidente ghaneano Kwame N'Krumah.

coli passi e fondata sui principi di uguaglianza sovrana, indipendenza e non ingerenza negli affari interni. Senghor riteneva che i popoli africani potessero cooperare al meglio solo attraverso un'integrazione da introdurre gradualmente, soprattutto dal punto di vista economico. Riuscì a ottenere che, quantomeno in origine, l'Oua si basasse sui principi da lui propugnati, impedendo così la nascita di una confederazione africana a carattere politico che, nella sua visione, si sarebbe velocemente sfaldata.

Hailé Selassié (23 luglio 1892 – 27 agosto 1975), imperatore d'Etiopia, ha favorito la creazione dell'Oua grazie al ruolo di mediazione svolto tra il Gruppo di Casablanca e il Gruppo di Monrovia. Hailé Selassié ha, inoltre, messo a disposizione dell'Oua una serie di locali ad Addis Abeba, capitale etiopica, dove ancora oggi l'organizzazione ha sede. In virtù dell'importante funzione diplomatica e pratica da lui svolta, venne unanimemente votato dagli altri leader africani come primo presidente della Conferenza dei capi di stato e di governo dell'Oua.

Kéba Mbaye (6 aprile 1924 – 12 gennaio 2007), giudice di origine senegalese della Corte internazionale di giustizia, è stato uno dei principali teorici del diritto internazionale dei diritti dell'uomo e tra i maggiori fautori dell'integrazione continentale africana. La sua idea di unità e cooperazione tra gli stati africani aveva radici sia politiche che economiche pur basandosi, principalmente, sulla necessità di



Léopold Sédar Senghor.

Salim Ahmed Salim.



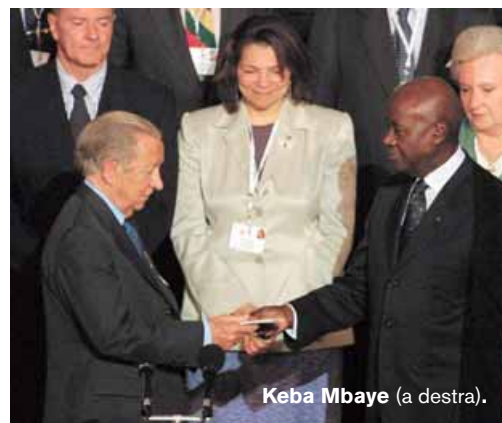
Thabo Mbeki.



Gertrude Mongella.



Sophia Akuffo.



Keba Mbaye (a destra).

AFP / O. MORIN

costituire un'organizzazione intergovernativa regionale a cui potesse essere collegato un valido sistema di tutela dei diritti dell'uomo.

Salim Ahmed Salim (23 gennaio 1942) è un diplomatico e uomo politico tanzaniano, sesto segretario generale dell'Oua. A lui si deve l'apertura dei negoziati e la successiva firma del Protocollo di Ouagadougou, istitutivo della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, della cui importanza ai fini di una effettiva ed efficace tutela dei diritti dell'uomo in Africa era stato uno dei più accaniti sostenitori. Ha, inoltre, svolto un ruolo attivo nel delicato passaggio dall'Oua all'Ua.

Muammar Gheddafi (7 giugno 1942 – 20 ottobre 2011), massima autorità libica fino alla sua violenta deposizione, è stato il principale fautore del passaggio dall'Oua all'Ua. Suo obiettivo era quello di consentire una maggiore integrazione economica, militare e, soprattutto, politica del continente africano. Gheddafi è stato presidente della Conferenza dei capi di stato e di governo dell'Ua dal 2 febbraio 2009 al 31 gennaio 2010 e, in questa veste, ha sostenuto in maniera piuttosto veemente la necessità che l'Ua evolvesse nei cosiddetti Stati Uniti d'Africa, già teorizzati da N'Krumah.

assertore della necessità di una maggiore partecipazione dei popoli al processo di integrazione regionale, ha sponsorizzato attivamente l'istituzione del Parlamento panafricano, che oggi ha, appunto, sede in Sudafrica.

Gertrude Mongella (13 settembre 1945), donna politica tanzaniana, ha ricoperto il ruolo di presidente del primo Parlamento panafricano. Attivista per i diritti dell'uomo, ha svolto numerosi incarichi internazionali ed è stata membro del Comitato dell'Oua delle donne per la pace e lo sviluppo. È stata anche presidente del Comitato redazionale del protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa, adottato nel 2003.

Sophia Akuffo (9 marzo 1944), è un magistrato ghanese, già presidente della Corte suprema del Ghana e oggi presidente della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli. Grazie a lei, la Corte africana ha potuto avviare la propria attività e svolgere una funzione di sensibilizzazione ai diritti dell'uomo che era stata in precedenza non molto valorizzata. È sostenuta nella sua attività dall'algerino Fatsah Ougergouz, vicepresidente della Corte africana ed ex segretario generale della Corte internazionale di giustizia.



“Amisom”, missione Ua in Somalia.

SOMALIMIDNIMO.COM



SICUREZZA CONTINENTALE

Divieto d'indifferenza

NELL'ULTIMO DECENNIO, IL CONSIGLIO DI PACE E SICUREZZA HA COMPIUTO IMPORTANTI AZIONI DI PREVENZIONE, DIPLOMAZIA E RICOSTRUZIONE. MANCA UNA FORZA AFRICANA DI PRONTO INTERVENTO.

Con la fine della guerra fredda e la rottura degli schemi bipolari, si è inaugurato per il continente africano un periodo di forte instabilità. Conflitti interni si sono associati a situazioni di massiccia violazione dei diritti umani. Negli anni '90, l'Oua si dimostrò incapace di fornire risposte efficaci. Il suo principio cardine, la non-ingerenza negli affari interni, venne sfruttato da molti governi africani per impedire ogni azione significativa che potesse interferire sul loro potere. I tragici avvenimenti degli anni '90 resero lampante la necessità di predisporre un sistema di sicurezza collettiva a livello continentale efficace, idoneo a evitare la reiterazione di tragedie umanitarie a tutti purtroppo tristemente note, che non si potesse insomma mai più riproporre “un altro Rwanda”. Con la transizione dall'Organizzazione dell'unità africana (Oua) all'Unione africana (Ua) si assiste a

un mutamento di paradigma: il passaggio dal “divieto d'interferenza” al “divieto d'indifferenza”.

Uno dei segni più evidenti di tale passaggio è dato dall'inclusione nell'Atto istitutivo dell'Ua dell'articolo 4(h), il quale prevede espressamente la facoltà per l'Ua di intervenire in uno stato membro, su decisione della Conferenza dei capi di stato e di governo dell'Ua, in caso di crimini di guerra, genocidio, crimini contro l'umanità e, quando entrerà in vigore il Protocollo del 2003 che modifica l'Atto istitutivo, anche in caso di grave minaccia all'ordine legittimo.

Nella dottrina internazionalistica si è a lungo dibattuto sulla portata giuridica del termine “intervento” utilizzato in questa norma. Alcuni lo vedono come un riferimento all'intervento militare, mentre altri pensano a un intervento di tipo politico. La norma è stata più volte accostata alla nozione di Responsibility to Protect (RtoP), di cui sarebbe la prima concretizzazione in uno strumento giuridico. Nata su iniziativa



“Unamid”, missione Ua/Onu in Darfur (Sudan).

UNAMID.UNMISSIONS.ORG

dell'Iciss (International Commission on Intervention and State Sovereignty) nel 2001 e poi recepita dalle Nazioni Unite nel documento finale del World Summit del 2005 (paragrafi 138 e 139), la dottrina della RtoP prevede che la comunità internazionale intervenga anche usando la forza in caso di pulizia etnica, genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità, qualora lo stato interessato dimostri di non volere o di non avere i mezzi per proteggere da tali eventi la propria popolazione. L'efficacia della RtoP, pensata per favorire il ricorso effettivo ai meccanismi già previsti dal Capitolo 7 della Carta delle Nazioni Unite, ha tuttavia una portata ancora incerta. Invocata per l'intervento in Libia nel 2011, non ha trovato applicazione in molti altri casi simili, compreso quello siriano.

Nell'ambito dell'Ua, l'articolo 4(h) dell'Atto istitutivo non è rimasto lettera morta, ma è stato successivamente completato con la messa in opera di un'architettura istituzionale in cui un ruolo centrale è svolto dal Consiglio di pace e sicurezza (Psc). Tale organo, attivo dal 2004, ha come compito principale la promozione e il mantenimento di pace, sicurezza e stabilità in Africa, mediante l'uso di una varietà di strumenti. Questi ultimi spaziano dalle attività di tipo preventivo (meccanismi di early warning), a quelle di peacemaking (iniziative diplomatiche: buoni uffici, mediazione, conciliazione, commissioni di inchiesta), fino alle azioni di peacebuilding e di ricostruzione post-conflitto. Il Psc in questi casi ha un importante potere di impulso: è il Consiglio che raccomanda alla Conferenza degli stati le misure da prendere.

Evidenti sono le somiglianze con il Consiglio di sicurezza dell'Onu. Tuttavia bisogna rilevare come tra i due organi permangono importanti differenze. L'organo africano ha poteri più limitati: non è il Psc a decidere sulle misure da adottare, ma questo compito spetta solo alla Conferenza dei capi di stato e di governo, anche se l'iniziativa di consultarli può venire dal Psc.

NEL SETTORE DEL MANTENIMENTO DELLA PACE, L'UA DEVE FRONTEGGIARE LA COSTANTE CARENZA DI FONDI E STRUTTURE, CHE SPESSO NON CONSENTE UNA EFFICACE E TEMPESTIVA AZIONE.

Il sistema di sicurezza dell'Ua è comunque inteso cooperare con quello dell'Onu. L'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite, in particolare, prevede una previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza in caso di uso della forza da parte di organizzazioni regionali. A seguito però della frequente inerzia del Consiglio di sicurezza, gli stati africani hanno deliberato di cercare “African solutions for african problems”.

DIALETTICA ONU

Ne è espresione evidente il cosiddetto Ezulwini consensus, ovvero la posizione comune adottata dagli stati africani nel 2005 intorno all'annoso problema della riforma delle Nazioni Unite. In tale documento si considera la possibilità che, in determinate circostanze, quando è richiesta un'azione tempestiva, l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite possa essere ottenuta anche a posteriori, ovvero ad azione già compiuta da parte dell'Ua.

Anche per quanto attiene le peacekeeping operation (pko) si è assistito a una tensione tra spirito cooperativo e tendenze ad agire autonomamente. Ad oggi sono state infatti dispiegate tre pko in maniera concertata con le Nazioni Unite, ovvero in Burundi nel 2003 (Amib) e in Darfur (Sudan) nel 2004 (Amis) e nel 2007 (Unamid), mentre una quarta pko, la missione istituita in Somalia nel 2007 (Amisom), fu inizialmente creata con una decisione del Psc, e legittimata in maniera solo postuma dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (mediante la risoluzione 1744 del 2007).

Le missioni dell'Ua, tuttavia, non sempre hanno ottenuto i risultati sperati. Anche nel settore del mantenimento della pace, l'Unione africana deve fronteggiare la costante carenza di fondi e strutture, che spesso non consente una efficace e tempestiva azione oltre che una piena attuazione delle misure preventive.

È questo il caso, ad esempio, dell'istituzione di una African Standby Force (Asf), ovvero di una forza africana di pronto intervento, prevista in vari atti dell'Ua. La sua realizzazione, inizialmente prevista nel 2008, è stata recentemente posticipata al 2015. Tale forza dovrebbe essere composta da contingenti militari e civili provenienti dalle cinque zone dell'Africa (Africa settentrionale, occidentale, orientale, centrale e meridionale) per un totale di circa 30.000 unità, che dovrebbe garantire un meccanismo di risposta rapida in caso di crisi che necessitino un intervento immediato. Ad oggi, tuttavia, solo due delle cinque zone, e segnatamente quella occidentale e quella orientale, hanno stanziato i contingenti militari.

Carenza di fondi e complessità dei rapporti con le Nazioni Unite sono gli elementi che frenano un effettivo dispiegarsi delle potenzialità dell'Ua di operare come attore centrale per la pace e la sicurezza sul continente.



STATIFLICKR.COM

IN VIGORE DAL 1986 / SISTEMA DI PROTEZIONE DEI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

Carta canta

**TUTTI I PAESI MEMBRI DELL'UA ADERISCONO ALLA CARTA DI BANJUL:
UN CATALOGO DI DIRITTI CON INNOVAZIONI E LACUNE.
IL RUOLO DELLA COMMISSIONE E DELLA CORTE.**

ONU

ONU





Banjul (Gambia). Un incontro della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

In ossequio al principio della non ingerenza negli affari interni degli stati, proclamato in più occasioni da molti paesi africani e applicato con stretto rigore, era stato praticamente impossibile, in origine, accompagnare la costituzione dell'Organizzazione dell'unità africana con uno strumento idoneo a garantire la tutela dei diritti dell'uomo in Africa. Tuttavia, in risposta a cruenti eventi storici, come le guerre di liberazione delle ex colonie portoghesi e la deposizione di alcuni sanguinari dittatori, sul finire degli anni '70 si cominciò a ritenere opportuno che anche il continente africano si dotasse di un proprio sistema regionale di protezione dei diritti dell'uomo, come avvenuto in Europa e in America.

Su queste basi, la 16a Conferenza dei capi di stato e di governo dell'Oua (Monrovia, Liberia, 17-20 luglio 1979) invitava il segretario generale dell'organizzazione a convocare un summit che elaborasse un progetto di convenzione per la tutela africana dei diritti dell'uomo. Dopo una serie di vertici tecnici e diplomatici, si giunse all'adozione della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nell'ambito della 18a Conferenza dell'Oua (Nairobi, Kenya, 27 giugno 1981). Nota anche come Carta di Banjul, dal nome della capitale gambiana in cui è stata negoziata, la Carta è entrata in vigore il 21 ottobre 1986. Oggi vi aderiscono tutti i paesi membri dell'Ua.

La Carta consta di un preambolo di 10 paragrafi e di 68 articoli suddivisi in tre parti. La prima parte si compone di due capitoli, uno dedicato ai diritti dell'uomo e dei popoli e l'altro ai doveri dell'uomo. La seconda parte è intitolata alle misure di salvaguardia ed è formata da un primo capitolo istitutivo della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, un secondo capitolo che ne delinea il mandato, un terzo concernente la procedura e un quarto sui principi da essa applicabili. La terza parte contiene, infine, delle clausole di carattere generale.

LA CARTA AFRICANA DEI DIRITTI
DELL'UOMO E DEI POPOLI
SI RIFÀ AGLI ALTRI STRUMENTI
REGIONALI O ALLA DICHIARAZIONE
UNIVERSALE DEI DIRITTI DELL'UOMO
DELLE NAZIONI UNITE.

La Carta africana contiene un catalogo di diritti che, in linea di massima, si rifà agli altri strumenti regionali o alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. Ciò nonostante, sono rilevabili delle evidenti lacune, come l'assenza del diritto al matrimonio e alla libera scelta del coniuge, alla libertà di religione, a elezioni periodiche, alla libertà di voto, all'indipendenza sindacale. Non meno grave è l'ampia discrezionalità conferita agli stati nella limitazione dei diritti garantiti dalla Carta.

La Carta presenta anche delle importanti innovazioni, soprattutto per quel che concerne i cosiddetti diritti di solidarietà o di terza generazione di cui i popoli sono i maggiori beneficiari, sulla base dell'idea propria della cultura africana secondo cui il singolo non può essere staccato dalla comunità. Nello specifico, dopo aver riconosciuto l'indipendenza e l'uguaglianza dei popoli in via generale (articolo 19), essa enuncia il diritto all'autodeterminazione politica (articolo 20), il diritto all'autodeterminazione economica e a disporre liberamente delle proprie ricchezze e risorse naturali (articolo 21), il diritto allo sviluppo economico, sociale e culturale (articolo 22), il diritto alla pace e alla sicurezza nazionale e internazionale (articolo 23), il diritto a un ambiente globale soddisfacente e favorevole allo sviluppo (articolo 24).

ANCHE DOVERI

È interessante ricordare che la Carta africana proclama anche dei doveri dell'uomo. L'enunciazione di tali doveri, che trovano un precedente esclusivamente nella loro enunciazione a livello della Dichiarazione americana, sono stati oggetto di numerose critiche poiché – si è detto – se portati alle estreme conseguenze, potrebbero benissimo coincidere con dei non meglio definibili “diritti degli stati” ed essere utilizzati in maniera vessatoria. In particolare, l'articolo 27 stabilisce che ogni individuo ha doveri verso la famiglia, verso la società, verso lo stato, verso le altre collettività parimenti riconosciute e verso la comunità internazionale e che i doveri e le libertà di ogni persona si esercitano nel rispetto dell'altrui diritto, della sicurezza collettiva, della morale e dell'interesse comune. L'articolo 28 promuove il dovere di non discriminazione e di tolleranza reciproca. L'articolo 29, infine, contiene un elenco di doveri, a volte sui generis, alcuni dei quali effettivamente interpretabili anche come “diritti dello stato”. Tra di essi rientrano il dovere di rispettare la famiglia e di assistere e nutrire i genitori in caso di necessità, di servire la patria, di non compromettere la sicurezza dello stato di cittadinanza o residenza, di rafforzare la solidarietà nazionale, di difendere l'indipendenza e l'integrità nazionale, di lavorare, di contribuire al rafforzamento dei valori culturali africani e di promuovere l'unità africana.



La Carta istituisce una Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, composta da 11 commissari, che vi siedono a titolo individuale, con il compito di promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo in Africa ed esaminare i rapporti periodici redatti dagli stati parte alla Carta. Allo stesso tempo, la Commissione può ricevere comunicazioni di stati parti che lamentino una violazione della Carta ad opera di altri stati parti; anche un individuo, un gruppo di individui o una organizzazione non governativa (ong) possono rivolgersi alla Commissione. In ogni caso, la Commissione può adottare soltanto rapporti sui casi trattati sprovvisti di efficacia vincolante.

Nel corso del tempo, la Commissione ha dimostrato una certa debolezza nell'imporre le proprie decisioni agli stati eventualmente ritenuti responsabili; essa, inoltre, si è spesso rivelata molto fragile di fronte alle numerose pressioni politiche esercitate su suoi componenti.

Per questi e per altri motivi, alla Carta africana è stato successivamente allegato un Protocollo che istituisce una Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, vero e proprio organo giurisdizionale. Questo Protocollo è stato adottato nel corso della 34a sessione della Conferenza dei capi di stato e di governo dell'Oua, che ha avuto luogo a Ouagadougou (Burkina Faso), il 10 giugno 1998, ed è entrato in vigore il 25 gennaio 2004. Al 2013, il Protocollo di Ouagadougou è stato firmato da 51 stati membri dell'Unione africana su 53 (non è stato firmato da Capo Verde e dall'Eritrea) e conta 26 ratifiche: Algeria, Burkina Faso, Burundi, Congo, Costa d'Avorio, Gabon, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Libia, Malawi, Mali, Mauritania, Maurizio, Mozambico, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sudafrica, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda e Comore.

IL CASO HABRÉ

La Corte, la cui sede è ad Arusha (Tanzania) nei locali del Tribunale penale internazionale per il Rwanda, è operativa dal gennaio 2006. Formata da 11 giudici che siedono a titolo individuale e che sono oggi presieduti dalla giurista ghanese Sophia Akuffo, opera in modo complementare rispetto a quello della Commissione. La differenza fondamentale è che la

Corte emette sentenze vincolanti per lo stato a cui si rivolgono. La Corte africana può essere adita direttamente dalla Commissione africana, dagli stati già investiti da una comunicazione presentata alla Commissione, dallo stato il cui cittadino lamenta una violazione dei suoi diritti fondamentali, o dalle organizzazioni intergovernative africane. Può anche ricevere ricorsi presentati da individui o da ong, a condizione, però, che lo stato accusato abbia prima accettato con dichiarazione la competenza della Corte a conoscere di questa seconda tipologia di ricorsi (ad oggi, tale dichiarazione è stata prodotta solo da Burkina Faso, Libia, Malawi, Mali, Rwanda e Tanzania).

La Corte può occuparsi di una vasta varietà di controversie relative ai diritti umani: quelle riguardanti l'applicazione e l'interpretazione della Carta africana e dei suoi Protocolli, ma anche quelle riguardanti ogni altro strumento sui diritti



Una fase del processo per l'estradizione dell'ex dittatore ciadiano Hissène Habré.

dell'uomo ratificato dallo stato interessato. Altrettanto ampia è la sua possibilità di fornire pareri. La sua prima sentenza è stata resa nel dicembre 2009 su un caso legato alle ben note vicende giudiziarie dell'ex dittatore ciadiano Hissène Habré. La sua pronuncia più importante rimane, però, l'ordinanza sulle misure cautelari emessa il 25 marzo 2011 nell'ambito dell'affare libico.

Mediante il Protocollo di Sharm el-Sheikh (Egitto), nel luglio 2008, gli stati africani hanno previsto la fusione fra la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e la Corte di giustizia dell'Unione africana (il cui Protocollo, firmato a Maputo nel 2003, è entrato in vigore nel 2009, sebbene la Corte non sia ancora effettivamente operativa). La Corte unificata si chiamerà Corte di giustizia e dei diritti dell'uomo, e potrà occuparsi anche di crimini internazionali, entrando eventualmente in "concorrenza" con la Corte penale internazionale. Al 2013, tuttavia, il Protocollo di Sharm el-Sheikh ha ricevuto solo cinque ratifiche (Benin, Burkina Faso, Congo, Libia e Mali), cioè un numero molto lontano dalle quindici richieste per la sua entrata in vigore.

Il presidente sudanese Omar El-Bashir, incriminato dalla Cpi.

WIKIMEDIA.ORG



CRYPTOMEDIA.ORG

LE SFIDE DELLA GIUSTIZIA INTERNAZIONALE

Ua e Cpi ai ferri corti

UN ATTEGGIAMENTO CONFLITTUALE, CON ACCUSE DI ACCANIMENTO, NEI CONFRONTI DELLE ISTITUZIONI DELLA GIUSTIZIA PENALE INTERNAZIONALE. FINO A PREVEDERE L'ISTITUZIONE DI UNA CORTE REGIONALE DOTATA DI COMPETENZA A GIUDICARE GLI AFRICANI CHE SI SIANO RESI COLPEVOLI DI CRIMINI INTERNAZIONALI.

L'impegno dell'Ua per la prevenzione dei più gravi crimini internazionali e la lotta all'impunità è sancito dall'Atto costitutivo: una lettura combinata dei paragrafi (h) e (o) dell'articolo 4 relativo ai principi fondamentali, non solo crea i presupposti per un intervento dell'Ua in uno stato membro in caso di crimini di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità, ma di fatto impegna l'Ua a condannare e reprimere ogni forma di impunità per gli individui responsabili di tali atti.

Nonostante questo e alcune positive iniziative nel campo della repressione dei crimini internazionali, quali ad esempio

il sostegno al Senegal per l'istituzione di un tribunale speciale destinato a giudicare Hissène Habré, nel corso degli ultimi anni l'Ua è entrata in conflitti più o meno aperti con le istituzioni della giustizia internazionale penale. I procedimenti condotti in seno ai tribunali penali internazionali per il Rwanda e la Sierra Leone; le situazioni, tutte relative a paesi africani, attualmente oggetto di esame dinanzi alla Corte penale internazionale (Cpi); i casi attivati in diversi paesi europei nell'ambito dell'esercizio della giurisdizione universale, quasi esclusivamente nei confronti di leader africani... tutte queste vicende hanno contribuito a rafforzare nella leadership dell'Ua la sensazione di accanimento e di unidirezionalità dei meccanismi di giustizia internazionale penale nei confronti dell'Africa.



Aia (Olanda). Una momento del processo all'ex presidente ivoiriano Laurent Gbagbo alla Cpi.

A testimonianza del malcontento per la concentrazione di iniziative giudiziarie aventi come protagonisti vicende e personaggi provenienti dal continente africano, numerose sono state le prese di posizione e le iniziative adottate dalla Conferenza dei capi di stato e di governo dell'Ua.

Con specifico riferimento alla giurisdizione universale, peraltro riconosciuta dalla stessa Ua come principio di diritto internazionale, la Conferenza ha riaffermato in numerose occasioni che mandati di arresto spiccati da paesi europei (ad esempio Belgio e Spagna) nei confronti di leader africani sono forme di abuso del diritto e che, come tali, non devono avere la cooperazione degli stati membri dell'Ua.

In maniera analoga, nonostante non si sia mai manifestata contraria alle attività della Cpi nei confronti di quei paesi africani che ne avevano espressamente richiesto o accettato l'intervento (Uganda, Rd Congo, Centrafrica, Costa d'Avorio, Mali), l'Ua si è dimostrata critica nei confronti delle indagini aperte di propria iniziativa dal procuratore (caso Kenya) e di quei procedimenti che, attivati a seguito di un deferimento del Consiglio di sicurezza, vedono o hanno visto in qualità di indiziati capi di stato e di governo di paesi non parti allo Statuto di Roma (El-Bashir nel caso del Sudan, Gheddafi nel caso della Libia).

In relazione a quest'ultima tipologia di situazioni, al cui centro si trova il principio dell'immunità delle massime autorità di uno stato, in più di un'occasione la Conferenza dell'Ua ha assunto decisioni volte non solamente a contestare l'obbligo di cooperazione degli stati africani parti della Cpi riguardo all'esecuzione del mandato di arresto a carico

del presidente sudanese (il caso relativo al colonnello Gheddafi è infatti estinto), ma anche a criticare le censure rivolte dalla Cpi a Malawi e Ciad per non aver cooperato con la Corte.

L'Ua ha inoltre ventilato la proposta di promuovere presso l'Assemblea generale Onu una richiesta di parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia sui poteri della Cpi, nonché il tentativo di richiedere al Consiglio di sicurezza dell'Onu di sospendere le indagini della Cpi nel caso El-Bashir e anche per la situazione del Kenya. Preso atto della scarsa possibilità di convincere il Consiglio di sicurezza a esercitare il potere di *deferral* (rinvio) in entrambe le situazioni, l'Ua ha perfino avanzato una proposta di emendamento dello Statuto di Roma (art. 16) al fine di rendere possibile all'Assemblea generale esercitare, in via sussidiaria al Consiglio, il potere di sospendere l'azione della Cpi.

Da qualche tempo l'Ua sta considerando la possibilità di istituire una corte regionale dotata di competenza a giudicare gli africani che si siano resi colpevoli di crimini internazionali. L'ipotesi più concreta, attualmente in esame della Conferenza, è l'adozione di un Protocollo volto a espandere la giurisdizione della futura Corte africana di giustizia e dei diritti umani, per mezzo di una camera o sezione dedicata, anche ai crimini internazionali quali il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra ma anche a diverse tipologie di crimini transnazionali quali il terrorismo, la pirateria e la corruzione.

A prescindere da una valutazione più o meno critica di alcuni aspetti della bozza di Protocollo, una iniziativa regionale che abbia come obiettivo quello di giudicare in Africa i crimini internazionali commessi da cittadini africani non può considerarsi

in principio priva di valore. Una maggiore prossimità e familiarità rispetto al contesto da cui hanno origine i casi che un'istanza giudiziaria si trova ad analizzare contribuisce in maniera positiva all'efficacia dello sforzo repressivo e molto spesso anche in termini di giustizia percepita. Purché tale tribunale possa godere di indipendenza, imparzialità e risorse materiali. Permangono tuttavia alcuni dubbi sulle possibilità di successo di simile Corte, che non sembra esprimere un autentico impegno di combattere l'impunità in Africa, ma una reazione all'attivismo giudiziario della Corte penale internazionale e di qualche altro paese europeo.

LA CONFERENZA DEI CAPI DI STATO
E DI GOVERNO DELL'UA
HA RIAffermato IN NUMEROSE
OCCASIONI CHE MANDATI DI ARRESTO
SPICCATI DA PAESI EUROPEI
NEI CONFRONTI DI LEADER AFRICANI
SONO FORME DI ABUSO DEL DIRITTO.