

LORELLA TOSONE

*La cooperazione fra l'Unione africana e l'ONU  
nel mantenimento della pace e della sicurezza: "A special relationship"?*

**Abstract:** *Since its inception in 1963, the Organization for African Unity established cooperative relations with the UN, which mainly dealt with the various aspects of economic development. Only with the end of the Cold War and the proliferation of conflicts in the continent did the two organizations begin to define cooperation relations also in the field of collective security. Today Africa plays an important role in UN peacekeeping activities. The African Union (the OAU successor organization, established in 2001) and the sub-regional organizations of the continent have so far been among the most active organizations in applying (and even questioning) Chapter VIII of the UN Charter, intervening in various conflicts in the continent and defining an ever closer relationship with the UN. In this evolving relationship, the major problems lie in the methods of financing the AU peacekeeping operations and in the tensions involving the legitimacy of the interventions in the African continent.*

**Keywords:** United Nations; African Union; Collective security.

### 1. *Introduzione*

«The African Union is the key regional partner of the United Nations in confronting challenges to international peace and security». È questo l'*incipit* della lettera con la quale Ban Ki-moon, nel settembre 2016, introduceva ai presidenti dell'Assemblea generale (AG) e del Consiglio di sicurezza (CdS) delle Nazioni Unite uno dei suoi ultimi rapporti da segretario generale, dedicato ai meccanismi di finanziamento delle operazioni di *peacekeeping* dell'Unione africana (UA), redatto congiuntamente a quest'ultima.<sup>1</sup> In esso Ban Ki-moon definiva la cooperazione fra l'ONU e l'UA una *partnership* «essential, evolving, innovative and increasingly successful», e sulla falsariga di questa descrizione si può provare a trattare l'evoluzione e lo stato attuale delle relazioni fra le due organizzazioni.

---

<sup>1</sup> UNGA-UNSC, Seventy-first session, *Report of the joint African Union-United Nations review of available mechanisms to finance and support African Union peace support operations authorized by the United Nations Security Council*, September 28, 2016 (A/71/410 S/2016/809).

L'UA e le organizzazioni sub-regionali del continente sono state finora fra le organizzazioni più attive nell'applicare (e a tratti mettere in discussione) il capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, intervenendo in vari conflitti del continente e definendo una relazione sempre più stretta con l'ONU fatta di cooperazione in vari campi, ma anche di diversi elementi di tensione.

L'Africa riveste un ruolo importante nelle attività di *peacekeeping* dell'ONU. Più della metà delle sue operazioni di mantenimento della pace, alla fine del 2016, erano dispiegate nel continente, impiegando circa l'83% dei caschi blu impegnati in missioni di pace e l'86% delle risorse finanziarie stanziata a questo fine.<sup>2</sup> Le Nazioni Unite hanno inoltre sostenuto – e sostengono – con assistenza tecnica, logistica e finanziaria la maggior parte delle missioni avviate dall'UA dalla sua nascita nel 2001,<sup>3</sup> quattro delle quali sono transitate in operazioni ONU (Burundi, Sudan, Mali, Repubblica Centrafricana).<sup>4</sup> D'altro canto, i paesi africani sono fra quelli che contribuiscono alle missioni ONU con il maggior numero di truppe: se, al 31 marzo 2018, l'Etiopia risultava essere il primo fornitore di caschi blu, con circa 8.300 uomini, fra i primi dieci paesi figuravano altri quattro stati africani.<sup>5</sup>

La relazione fra le due organizzazioni va inquadrata nel capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite – articoli 52-54 – che disciplina le relazioni dell'ONU con le organizzazioni regionali, definendo un sistema che prevede che queste ultime dirimano le con-

---

<sup>2</sup> Cfr. *ibid.*, p. 1.

<sup>3</sup> L'atto costitutivo dell'UA, adottato nel luglio del 2000, è entrato in vigore nel maggio del 2001.

<sup>4</sup> African Mission in Burundi (AMIB), 2003-2004, a cui è succeduta la UN Operation in Burundi (ONUB) nel 2004; tre diversi interventi nelle isole Comoros, dal 2004 al 2008 (AU Observer mission in the Comoros - MIOC; AU Electoral and Security Assistance Mission - MAES; AU Mission to Support the Elections in Comoros - AMISEC); African Mission in Sudan (AMIS), 2004, transitata nella UN Mission in Darfur (UNAMID) nel 2007; African Union Mission in Somalia (AMISOM), 2007; African Union Mission in Mali (AFISMA), 2012, sostituita nel 2013 dalla UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA); AU International Support Mission in Central African republic (MISCA), 2013, sostituita nel 2014 dalla UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA). I dati sono tratti da A.J. BELLAMY - P.D. WILLIAMS, *Trends in Peace Operations, 1947-2013*, in J.A. KOOPS - N. MACQUEEN - T. TARDY - P.D. WILLIAMS, eds., *The Oxford Handbook of United Nations Peace Operations*, New York, Oxford University Press, 2015, appendix A, pp. 31-36.

<sup>5</sup> In ordine, Ruanda, Senegal, Egitto e Ghana. Cfr. *Summary of Troop Contributing Countries By Ranking Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops*, March 31, 2018, in [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/aug17\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/aug17_2.pdf).

troversie fra i propri stati membri prima di sottometerle all'attenzione del CdS. Esso tuttavia deve essere sempre informato delle azioni che gli attori regionali intendano intraprendere e può utilizzare questi ultimi per azioni di *peace-enforcement*, ma l'articolo 53 stabilisce che non possa essere utilizzata la forza senza la previa autorizzazione del Consiglio.<sup>6</sup>

Il carattere di “essenzialità” di tale relazione è emerso solo dopo la fine della Guerra Fredda, quando i conflitti fra stati e, soprattutto, i conflitti interni iniziarono a moltiplicarsi, specie in Africa, e con essi le richieste di intervento alle Nazioni Unite. Richieste a cui l'organizzazione non poteva, per sua stessa ammissione, far fronte, sia per la difficoltà oggettiva di intervenire in aree di crisi in cui spesso non vi era una pace da mantenere, sia per la riluttanza dei paesi occidentali, in particolare dei membri permanenti del CdS, che, soprattutto dopo i fallimenti in Somalia<sup>7</sup> e in Ruanda, tesero ad evitare ogni ulteriore coinvolgimento in un continente che, dismesso il confronto bipolare, suscitava un interesse sempre più sporadico. È in questo contesto che si avviò una lunga fase di ripensamento del *peacekeeping*, finalizzata a una riforma dell'istituzione. E un nodo importante del dibattito su tale riforma ruotò appunto proprio attorno all'interazione fra sistemi regionali e sistema universale di sicurezza collettiva.<sup>8</sup>

## *2. L'evoluzione delle relazioni fra OUA/UA e Nazioni Unite nel campo della sicurezza collettiva*

Di fronte alla gran mole di materiale – risoluzioni, dibattiti, rapporti dei segretari generali – prodotta dalle Nazioni Unite su questo tema a partire dall'inizio degli anni novanta è forte l'impressione di trovarsi di fronte a una relazione “in continua evoluzione”, a un costante dialogo finalizzato alla definizione di metodi operativi e decisionali condivisi. A tale impressione contribuisce il fatto che anche le istituzioni create dall'UA per

---

<sup>6</sup> Sulla genesi del capitolo VIII si vedano G. BEBR, *Regional Organizations: A United Nations Problem*, in «The American Journal of International Law», IL, 2, 1955, pp. 166-184; F.O. WILCOX, *Regionalism and the United Nations*, in «International Organization», XIX, 3, 1965, pp. 789-811.

<sup>7</sup> Per una ricostruzione storica delle missioni UNOSOM in Somalia si veda L. TOSI, *In Somalia con l'ONU e contro. La missione IBIS nella transizione italiana e internazionale dopo la guerra fredda*, Padova, Wolters Kluwer/Cedam, 2019.

<sup>8</sup> Cfr. A.J. BELLAMY - P.D. WILLIAMS, *Who's Keeping the Peace?: Regionalization and Contemporary Peace Operations*, in «International Security», XXIX, 4, 2005, pp. 157-195.

la sicurezza collettiva sono state, dal 2002, in costante divenire, così come sono ancora in via di definizione le relazioni dell'UA con le organizzazioni sub-regionali del continente che operano anche nel campo della sicurezza collettiva (quali la Economic Community of West African States – ECOWAS; la East African Community – EAC; la Southern African Development Community – SADC e l'Inter-Governmental Authority for Development – IGAD).<sup>9</sup>

Le relazioni fra i due sistemi iniziarono dalla nascita, nel 1963 dell'Organizzazione per l'Unità africana (OUA), i cui principi e finalità riflettevano e si richiamavano esplicitamente, nello statuto, a quelli della carta dell'ONU, nella cui cornice giuridica la neonata organizzazione si proponeva di operare. I padri fondatori avevano sentito la necessità di approvare, contestualmente allo statuto dell'OUA una risoluzione su “Organizzazione dell'Unità africana e Nazioni Unite”, che riaffermava il rispetto dei principi e del ruolo dell'ONU, chiedendo allo stesso tempo una maggiore voce per i paesi africani negli organi dell'organizzazione, in particolare nel CdS e nell'Consiglio economico e sociale (ECOSOC).<sup>10</sup>

Dopo la nascita dell'OUA l'influenza dei paesi africani all'ONU crebbe. Seppure in presenza di alcune inevitabili divisioni, il gruppo africano alle Nazioni Unite, che iniziò da allora a operare come organo di raccordo della neonata organizzazione, riuscì in vari modi a influenzare i lavori dell'ONU e a modificarne l'agenda. In particolare, in quegli anni si accentuò l'attenzione societaria per le questioni riguardanti la decolonizzazione, i problemi di sviluppo e quelli relativi ai regimi segregazionisti di Sud Africa e Rhodesia del sud, e il gruppo africano diede un contributo importante anche alla riforma della rappresentanza di alcuni organi realizzatasi nel 1965 e nel 1973.

L'OUA instaurò subito legami formali con il sistema ONU: nel 1964 il CdS la riconobbe come organizzazione regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta, auspicando

---

<sup>9</sup> Sul regionalismo africano si veda A. PALLOTTI, *Regionalismo, sicurezza e sviluppo in Africa subsahariana: storia e politica della Southern African Development Community*, San Marino, AIEP, 2005.

<sup>10</sup> Cfr. OAU, *Resolutions adopted by the first conference of independent African heads of state and government held in Addis Abeba, Ethiopia, from 22 to 25 may 1963*, CIAS/Plen.2/Rev.2; B. ANDEMICAEL, *The Organization of African Unity and the United Nations*, in ID., ed., *Regionalism and the United Nations*, New York, Oceana Publications, 1979, p. 226.

la sua collaborazione nella risoluzione della crisi del Congo;<sup>11</sup> nel 1965 l'OUA firmò un accordo di cooperazione con la Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Africa;<sup>12</sup> una lunga serie di risoluzioni dell'AG e di rapporti dei diversi segretari generali a partire dal 1965 fanno periodicamente il punto sullo stato di queste relazioni e cercano di individuare gli strumenti più idonei a rafforzarla.

In questa prima fase, però, le relazioni fra le due organizzazioni riguardarono soprattutto questioni relative ai problemi dello sviluppo economico e sociale del continente.<sup>13</sup> Rispetto al mantenimento della pace, infatti, la carta OUA non prevedeva esplicitamente la possibilità di azioni di sicurezza collettiva, mentre poneva l'accento sulla risoluzione pacifica delle controversie richiamandosi a strumenti simili a quelli enumerati all'articolo 33.1 della Carta dell'ONU.<sup>14</sup>

Nei primi anni della sua esistenza l'OUA si occupò, con esiti alterni, di dirimere le dispute confinarie fra i suoi stati membri e lo fece sulla base del principio, esplicitato nel 1964, della intangibilità dei confini esistenti.<sup>15</sup> Operò soprattutto con missioni di mediazione e buoni uffici, creati *ad hoc* in occasione delle diverse crisi, mentre non venne mai attivato il Comitato di mediazione, conciliazione e arbitrato, che il suo statu-

---

<sup>11</sup> Cfr. UNSC, Security Council resolution 199, *Question concerning the Democratic Republic of the Congo*, December 30, 1964 (S/6129).

<sup>12</sup> Per il testo dell'accordo si veda REPORT OF THE SECRETARY GENERAL, *Co-operation between the United Nations and the Organization of African Unity*, December 16, 1965, Annex (A/6174).

<sup>13</sup> Nel 1980 venne approvato il *Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa*, iniziativa congiunta della Commissione economica per l'Africa delle Nazioni Unite e dell'OUA, che includeva fra i suoi obiettivi più ambiziosi anche la creazione di un mercato unico africano entro il 2000. R.M. D'SA, *The Lagos Plan of Action - Legal Mechanisms for Co-Operation between the Organisation of African Unity and the United Nations Economic Commission for Africa*, in «Journal of African Law», XXVII, 4, 1983, pp. 4-21.

<sup>14</sup> Sulla nascita e le attività dell'OUA si veda Z. ČERVENKA, *The Unfinished Quest for Unity: Africa and the OAU*, London, Friedmann, 1977; K. VAN WALRAVEN, *Dreams of Power: The Role of the Organisation of African Unity in the Politics of Africa 1963-1993*, Aldershot, Ashgate, 1999; Y. EL-AYOUTY, ed., *The Organization of African Unity after Ten Years: Comparative Perspectives*, New York, Praeger, 1975; ID. and I.W. ZARTMAN, eds., *The Organization of African Unity after Twenty Years*, New York, Praeger, 1984; ID., ed., *The Organization of African Unity after Thirty Years*, Westport, Praeger, 1994.

<sup>15</sup> Cfr. L. PASQUALI, *Il contributo delle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con mezzi non implicanti l'uso della forza*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 96-118; P. BERKO WILD, *The Organization of African Unity and the Algerian-Moroccan Border Conflict: A Study of New Machinery for Peacekeeping and for the Peaceful Settlement of Disputes among African States*, in «International Organization», XX, 1, 1966, pp. 18-36; B.D. MEYERS, *Intraregional Conflict Management by the Organization of African Unity*, in «International Organization», XXVIII, 3, 1974, pp. 345-373.

to pure prevedeva.<sup>16</sup> La sua azione perse quasi subito di incisività, tanto che giocò un ruolo piuttosto marginale nelle crisi di fine anni sessanta e degli anni settanta, da quella in Biafra ai conflitti del Corno d’Africa. Su questo stato di cose hanno influito diversi fattori: la divisione fra gli stati membri; la reticenza di molti di questi, ancora gelosi dell’indipendenza appena conquistata, a rimettere le loro controversie alle decisioni dell’OAU; l’influenza esercitata da potenze esterne nel corso degli anni settanta, ma anche l’approccio della stessa organizzazione che ha a lungo evitato di prendere posizione netta contro l’uno o l’altro stato membro per non mettere a rischio la sua stessa esistenza.<sup>17</sup>

La presenza dell’OAU ha rappresentato tuttavia un freno all’intervento del CdS nel continente, dal momento che, pur nelle molte difficoltà, l’approccio che ha adottato è stato sempre quello di tentare di dare una “soluzione africana ai problemi africani”. Va detto comunque che alla reticenza dei paesi OAU nel far intervenire le Nazioni Unite faceva riscontro – come oggi – una uguale reticenza dei membri permanenti del CdS a occuparsi delle questioni del continente, specie dopo l’esperienza congolese.

Le prime, e uniche, operazioni di *peacekeeping* condotte dall’OAU furono quelle avviate in Ciad fra il 1980 e il 1982. Si trattò di un’esperienza fallimentare che mise in luce tutte le difficoltà dell’organizzazione nel gestire operazioni robuste di *peacekeeping*, difficoltà che sarebbero rimaste nel tempo a caratterizzare anche le missioni dell’UA: risorse economiche insufficienti, e dunque necessità di ricorrere a finanziamenti bilaterali extra-africani; mancanza di esperienza; scarsa preparazione delle truppe, scarso coordinamento sul campo; equipaggiamento non adeguato, confusione amministrativa e nelle comunicazioni.<sup>18</sup> Quell’esperienza portò l’OAU a non tentare più per molto tempo simili avventure: all’inizio degli anni novanta l’organizzazione decise, anzi, di non impegnarsi più nel *peacekeeping*, considerato una competenza delle Nazioni Unite, ma di

---

<sup>16</sup> Cfr. A. PALLOTTI - M. ZAMPONI, *L’Africa sub-sahariana nella politica internazionale*, Milano, Mondadori, 2010, p. 216.

<sup>17</sup> Cfr. ANDEMICAEL, *The Organization of African Unity and the United Nations*, cit., pp. 29-31.

<sup>18</sup> Cfr. O. TSHUNDA, *L’OAU face a la question tchadienne*, in «Africa», XLIV, 2, 1989, pp. 263-278; R. MAY - S. MASSEY, *The OAU Interventions in Chad: Mission Impossible or Mission Evaded?*, in «International Peacekeeping», V, 1, 1998, pp. 46-65.

puntare tutto sulla diplomazia preventiva. Presto questa posizione dovette essere rivista, soprattutto alla luce dei fatti del Ruanda, che dimostrarono l'incapacità di intervento, anche preventivo, dell'OUA. La consapevolezza dei limiti dell'OUA e la crescente insofferenza per l'evidente disinteressamento del Consiglio di sicurezza per i conflitti africani furono fra i fattori che più spinsero i paesi del continente a definire strumenti più efficaci di sicurezza collettiva, aprendo la strada alla nascita dell'UA<sup>19</sup> – che abbandonò la politica del non intervento per un approccio più attivo – e, successivamente, alla graduale definizione della Architettura africana per la pace e la sicurezza (APSA).<sup>20</sup>

L'idea di approfondire la cooperazione fra organizzazioni regionali e Nazioni Unite nella sicurezza collettiva fu lanciata da Boutros Boutros-Ghali nell'*Agenda per la pace* del 1992, nel fugace periodo di ottimismo che accompagnò la fine della Guerra Fredda e che fece intravedere alle Nazioni Unite la possibilità di giocare finalmente un ruolo efficace nel campo del mantenimento della pace, così come previsto dalla Carta. Era convinzione del segretario generale che le organizzazioni regionali potessero essere utilizzate per sostenere le Nazioni Unite nel campo della sicurezza collettiva: infatti, un'ottica di «decentralization, delegation and cooperation with United Nations efforts could not only lighten the burden of the Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs».<sup>21</sup>

Il tipo di cooperazione fra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali immaginato da Boutros-Ghali (il CdS che autorizzava un intervento e un'organizzazione regionale

---

<sup>19</sup> Cfr. Z. YIHDEGO, *The African Union: Founding Principles, Frameworks and Prospects*, in «European Law Journal», XVII, 5, 2011, pp. 568-594; P.D. WILLIAMS, *From Non-Intervention to Non-Indifference: The Origins and Development of the African Union's Security Culture*, in «African Affairs», CVI, 423, 2007, pp. 253-279.

<sup>20</sup> L'APSA è costituita da una serie complessa di istituzioni e meccanismi quali: il Peace and Security Council of the African Union; il Continental Early Warning System; l'African Standby Force; il Military Staff Committee; il Panel of the Wise e l'African Peace Fund. Si vedano, tra gli altri, U. ENGEL - J. GOMES PORTO, eds., *Africa's New Peace and Security Architecture: Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*, Ashgate, Farnham, 2010; A. VINES, *A Decade of the African Peace and Security Architecture*, in «International Affairs», LXXXIX, 1, 2013, pp. 89-109.

<sup>21</sup> UNSG, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*, June 17, 1992, para 64 (A/47/277). Boutros-Ghali tornò sulla questione nel 1995 con il Supplemento all'Agenda per la pace in cui ribadiva sia la necessità di cooperazione, provando a indicare i principi sui quali doveva fondarsi, sia la preminenza del Consiglio di sicurezza. GENERAL ASSEMBLY-SECURITY COUNCIL, Fiftieth Session, *Supplement to an Agenda For Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, January 3, 1995, para 85-88 (A/50/60-S/1995/1).

che attuava le disposizioni di quest'ultimo) però era stato già in qualche modo superato dagli eventi.<sup>22</sup>

Nel 1990, dunque due anni prima della pubblicazione dell'*Agenda for Peace*, l'ECOWAS era intervenuta nella guerra civile in Liberia con una operazione che vide le sue forze impegnate nelle ostilità, senza l'autorizzazione del CdS.<sup>23</sup> Questo si espresse sulla crisi solo 5 mesi dopo l'intervento e nella forma di una dichiarazione presidenziale con la quale forniva *ex post* un sostegno generico all'azione dell'ECOWAS.<sup>24</sup> Dopo altri due anni il CdS riuscì ad approvare una risoluzione sulla Liberia che prevedeva un embargo di armi e la nomina di un rappresentante speciale del segretario generale<sup>25</sup> e solo nel 1993 decise finalmente l'invio di una missione di *peacekeeping*,<sup>26</sup> l'UNOMIL, che fu la prima operazione di *peacekeeping* dispiegata in cooperazione con una missione già operativa di un'altra organizzazione.

La risposta del CdS ad altri conflitti scoppiati nel continente – ad esempio in Sierra Leone e nella Repubblica Centrafricana – nello stesso periodo fu simile. Intervenne *ex post* sostenendo le iniziative, anche non autorizzate, delle organizzazioni regionali e scegliendo il minore coinvolgimento possibile.<sup>27</sup>

### 3. La questione del finanziamento delle operazioni dell'UA

Dalla metà degli anni novanta di fronte al moltiplicarsi delle aree di conflitto nel continente il CdS prese a dedicare attenzione specifica ai problemi dell'Africa<sup>28</sup> e nel 1997, per la prima volta, si riunì a livello di ministri degli Esteri per discutere della situazione

<sup>22</sup> Cfr. J. BOULDEN, *The United Nations Security Council and Conflict in Africa*, in EAD., *Responding to Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*, New York, Palgrave-Macmillan, 2013, p.17.

<sup>23</sup> L'ECOMOG (Ecowas Monitoring Group) fu la prima forza dispiegata da un'organizzazione sub-regionale in un conflitto. Cfr. C.E. ADIBE, *The Liberian Conflict and the ECOWAS-UN Partnership*, in «Third World Quarterly», XVIII, 3, 1997, pp. 471-488.

<sup>24</sup> Cfr. UNSC, *Note by the President of the Security Council*, 22 January 1991 (S/22133).

<sup>25</sup> Cfr. UNSC, *Security Council Resolution 788*, November 19, 1992 (S/RES/788).

<sup>26</sup> United Nations Observer Mission in Liberia (UNOMIL). Cfr. UNSC, *Security Council Resolution 866*, September 22, 1993 (S/RES/866).

<sup>27</sup> Cfr. BOULDEN, *The United Nations Security Council and Conflict in Africa*, cit., p. 18.

<sup>28</sup> Nel novembre del 1995 il segretario generale presentò il rapporto *Improving preparedness for conflict prevention and peace-keeping in Africa* (A/50/711-S/1995/911).

nel continente.<sup>29</sup> Dal 2003 i numerosi dibattiti sulla situazione in Africa (l'ultimo nel novembre del 2019)<sup>30</sup> e sul rafforzamento della cooperazione con le organizzazioni regionali (in particolare con l'UA)<sup>31</sup> procedettero parallelamente e occuparono quasi annualmente i lavori del Consiglio. Da questi dibattiti sono emerse chiaramente alcune tendenze di fondo: da una parte, si è manifestato un generale consenso verso un rafforzamento della *partnership* con le organizzazioni regionali, anche se la natura e i caratteri di tale collaborazione non sono ancora definiti, e solo negli ultimissimi anni le due organizzazioni hanno avviato un dialogo su aspetti più specifici della loro relazione, con l'obiettivo di definire una divisione delle competenze nelle operazioni sul campo. L'altro elemento che è emerso costantemente dalle discussioni è la questione del finanziamento delle operazioni di supporto alla pace attuate dall'UA: senza un impegno a sostenere economicamente l'azione dell'UA, il favore del CdS per la cooperazione con le organizzazioni regionali rischia di apparire, infatti, una mera delega di responsabilità a queste ultime.

Il disagio dei paesi africani per la scarsa attenzione del CdS su questo tema emerse nel corso del dibattito del dicembre 1999 sulla "Situazione in Africa". Essi avanzarono

---

<sup>29</sup> Si veda UNSC, Fifty-second year, *The Situation in Africa*, September 25, 1997 (S/PV.3819) e UNSC, *Statement by the President of the Security Council*, September 25, 1997 (S/PRST/1997/46).

<sup>30</sup> Cfr. UNSC, Seventy-fourth year, *Peace and Security in Africa*, November 4, 2019 (S/PV.8657).

<sup>31</sup> Ad esempio: UNSC, Forty-eighth year, *The Security Council and regional organizations: facing the new challenges to international peace and security*, April 11, 2003 (S/PV.4739); UNSC, Fifty-ninth year, *Cooperation between the United Nations and regional organizations in stabilization processes*, July 20, 2004 (S/PV.5007); UNSC, Sixtieth year, *Cooperation between the United Nations and regional organizations in maintaining international peace and security*, October 17, 2005 (S/PV.5282); UNSC, Sixty-first year, *Cooperation between the United Nations and regional organizations in maintaining international peace and security*, September 20, 2006 (S/PV.5529); UNSC, Sixty-second year, *Relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security*, 28 March 2007 (S/PV.5649); UNSC, Sixty-fifth year, *Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations in maintaining international peace and security*, January 13, 2010, (S/PV.6257) e May 3, 2010 (S/PV.6303); UNSC, Sixty-seventh year, *Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations in maintaining international peace and security*, January 12, 2012 (S/PV.6702); UNSC, Sixty-ninth year, *Peace operations: the United Nations-African Union partnership and its evolution*, December 16, 2014 (S/PV.7343); UNSC, Seventieth year, *Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations in maintaining international peace and security*, May 11, 2015 (S/PV.7439); UNSC, Seventy-first year, *United Nations-African Union peace and security cooperation: Chapter VIII application and the future of the African Peace and Security Architecture*, May 24, 2016 (S/PV.7694) e November 18, 2016 (S/PV.7816); UNSC, Seventy-second year, *Cooperation between the United Nations and regional and subregional organizations in maintaining international peace and security. African Union*, September 12, 2017 (S/PV.8044) e June 15, 2017 (S/PV.7971).

forti critiche per i diversi livelli di attenzione e risorse che l'ONU dedicava alle crisi africane e a quelle europee, e misero l'accento sulla necessità di un sostegno economico delle Nazioni Unite: non era possibile delegare alle organizzazioni regionali il mantenimento della pace nelle rispettive aree, senza impegnarsi anche a fornire gli strumenti perché esse potessero assolvere ai compiti assegnati loro dal Consiglio.<sup>32</sup> La questione rimase però a lungo irrisolta e solo nel 2005 il rapporto di Kofi Annan, *In larger freedom*, avanzò proposte specifiche per il finanziamento delle missioni delle organizzazioni regionali: in particolare, esso proponeva di rivedere le regole del finanziamento delle operazioni di *peacekeeping* dell'ONU per dare all'organizzazione, in casi eccezionali, la possibilità di utilizzare i fondi del bilancio ordinario per finanziare le operazioni delle organizzazioni regionali autorizzate dal CdS o la partecipazione delle organizzazioni regionali in missioni ONU.<sup>33</sup>

Nella stessa direzione andarono le indicazioni di un panel di esperti voluto dallo stesso Kofi Annan e presieduto da Romano Prodi, che nel 2008 propose l'utilizzo dei fondi del bilancio ordinario dell'ONU per finanziare, per un massimo di sei mesi, le operazioni dell'UA a due condizioni: che fossero autorizzate caso per caso dal CdS e

---

<sup>32</sup> Si veda UNSC, Forty-fourth year, *The Situation in Africa*, December 15, 1999 (S/PV.4081), ad esempio gli interventi dei rappresentanti di Gabon, pp. 15-16 («Given the hesitation of the Security Council to commit itself quickly to help extinguish hot spots in Africa, African countries are increasingly driven to undertake many peacekeeping missions that are very costly [...] The Security Council must end the practice of procrastination in the implementation of peacekeeping missions in Africa»); Namibia, pp. 20-21 («With the Security Council at risk of gradually losing credibility in Africa, there is a need, inter alia, for innovation in addressing African issues [...] Peacekeeping operations in Africa should not be treated differently from those in other parts of the world. The size and mandate of peacekeeping operations should be dictated by the magnitude of the conflict, and not by geographical location»); Algeria, pp. 22-23 («Whenever we hold a debate on Africa, Algeria, as an African State and a member of the Organization of African Unity, feels compelled to express once again its frustrations vis-à-vis the Council, whose attitude in recent months has, unfortunately, been characterized by a lack of interest — even enthusiasm — with regard to African issues, although during that same period it showed remarkable speed and great determination in deploying operations in other regions of the world»); e S/PV.4081 resumption 1, ad esempio Nigeria, pp. 2-3 («The international community should, [...] demonstrate the same type of commitment to Africa, which is so manifest in the efforts to rebuild European countries, particularly in the Balkans. The current situation in which African States are left virtually on their own to tackle these problems is unsatisfactory»).

<sup>33</sup> Cfr. UNGA, Report of the Secretary-General, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, March 21, 2005, par. 213-215 (A/59/2005).

dall'AG e che entro sei mesi passassero sotto la gestione delle Nazioni Unite.<sup>34</sup> Né il CdS né l'Assemblea diedero però seguito a queste proposte.

I paesi occidentali, che erano anche quelli che contribuivano maggiormente alle missioni dell'UA, sono stati i più scettici rispetto a questa impostazione.<sup>35</sup> Più volte gli Stati Uniti hanno chiarito che i paesi africani avrebbero dovuto trovare da soli le risorse di cui avevano bisogno per i loro interventi, evitando di «sit around waiting for money to come their way».<sup>36</sup>

A partire dal 2005, anche a seguito delle costanti sollecitazioni dell'UA per ottenere un sostegno economico “prevedibile, flessibile e sostenibile”, alcuni passi avanti sono stati gradualmente fatti con la creazione di strumenti *ad hoc* per sostenere l'azione dell'UA nel campo della pace e della sicurezza. Nel 2006 fu avviato il *Ten years capacity building plan*, concepito come quadro generale di cooperazione fra l'ONU, l'UA e le organizzazioni sub-regionali del continente, che prevedeva sostegno per lo sviluppo delle diverse aree di azione dell'organizzazione, con la priorità alla pace e sicurezza, so-

---

<sup>34</sup> Cfr. UNGA-UNSC, *Report of the African Union-United Nations panel on modalities for support to African Union peacekeeping operations*, December 31, 2008 (A/63/666-S/2008/813). Le proposte del panel vennero riprese da Kofi Annan nel suo rapporto *Support to African Union peacekeeping operations authorized by the United Nations*, September 18, 2009 (A/64/359-S/2009/470).

<sup>35</sup> «The donor representatives [...] agreed that any conclusion in favor of the AU-UN panel's recommendation that UN assessed contributions be used to finance AU peacekeeping operations authorized by the UN Security Council would be premature. French Deputy Permrep La Croix added that assessed contributions would create a disincentive for the African Union to develop its own capacity to finance peacekeeping operations. [...] German Deputy Permrep Ney said UN assessed contributions would create conditions whereby one entity (AU) had political and operational responsibility for peacekeeping missions, while another entity (UN) would bear the financial obligation. Japanese Deputy Permrep Okuda made clear that Japan believed UN assessed contributions should only be used for UN activities, so that accountability for the use of the funds could be maintained. UK Political Counselor Quarrey acknowledged that the Council had used assessed contributions for its AMISOM mission, but emphasized that such a decision should only be taken in unique circumstances». US DELEGATION TO THE UN (NEW YORK) TO AFRICAN UNION, SECRETARY OF STATE, UN SECURITY COUNCIL, *Major Donors Discuss AU-UN Panel Follow-Up Report With U/SYG Malcorra*, August 25, 2009, in [https://wikileaks.org/plusd/cables/09USUNNEWYORK789\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09USUNNEWYORK789_a.html). Cfr. anche Telegram, Secretary of State to Beijing, Paris, Moscow, London, United Nations (New York), *April 16 Thematic Debate: Draft UNSCR and Demarche on Regional Organizations Debate*, April 11, 2008, in [http://wikileaks.org/plusd/cables/08STATE38598\\_a](http://wikileaks.org/plusd/cables/08STATE38598_a), e SECRETARY OF STATE TO USUN, *Discussions on SYG Report on support for African Union peacekeeping and draft PRST text*, October 21, 2009, in [http://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE108880\\_a.html](http://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE108880_a.html). Si vedano anche le dichiarazioni di Susan Rice in UNSC, *Sixty-fourth year*, October 26, 2009, p. 18 (S/PV.6206).

<sup>36</sup> Dichiarazione di Colin Powell del 2001 citata in P.D. WILLIAMS, *Keeping the Peace in Africa: Why "African" Solutions Are Not Enough*, in «Ethics & International Affairs», XXII, 3, 2008, p. 311.

prattutto nel campo dell'*institution building*.<sup>37</sup> Nel 2007 l'AG approvò la creazione dell'*African Union Peacekeeping Support Team* ad Addis Abeba<sup>38</sup> al fine di sostenere la pianificazione, dispiegamento e gestione delle *peace support operations* dell'UA. Nel 2010 nacque la *Joint UN-African Union Task Force on Peace and Security* che coordinava, a diversi livelli, il lavoro delle due organizzazioni e forniva supporto istituzionale e aiuti finanziari. Sempre nel 2010 venne creato l'ufficio dell'ONU presso l'UA, con sede ad Addis Abeba, con l'obiettivo di coordinare l'attività di assistenza tecnica e consulenza nel breve e nel lungo periodo.<sup>39</sup>

Il grosso del sostegno alle attività dell'UA nel campo della sicurezza collettiva ha preso però di volta in volta forme diverse ed è stato deciso *ad hoc* dal CdS. Si può dire che è in questo campo che si manifestano i maggiori caratteri di “innovatività” nelle relazioni delle Nazioni Unite con un'organizzazione regionale. Si può prendere ad esempio la missione dell'UA in Sudan, l'AMIS. Lanciata nel 2004 per monitorare il cessate il fuoco nel Darfur, vide presto il suo mandato ampliarsi alla protezione dei civili, alla distribuzione di aiuti umanitari e alla facilitazione del rientro dei rifugiati.<sup>40</sup> Fin da subito si sono presentati problemi che hanno richiesto l'assistenza esterna: è stato necessario ingaggiare operatori esterni per la logistica della missione, come la manutenzione dei campi, dei mezzi di trasporto e degli strumenti di comunicazione. L'Unione Europea ha utilizzato la *African Peace Facility* per pagare gli osservatori militari, gli stipendi di militari e civili che prendevano parte alla missione, per pagare i carburanti e le diarie ai membri della missione. Le Nazioni Unite hanno contribuito con assistenza tecnica e logistica. La NATO con la formazione di circa 180 ufficiali dei paesi dell'Unione africana e con la fornitura del trasporto aereo delle truppe. Nel 2006 la missione è transitata in

---

<sup>37</sup> Per il testo della *Declaration on Enhancing UN-AU Cooperation: Framework for the Ten-Year Capacity-Building Programme for the African Union* si veda UNGA, *Letter dated 11 December 2006 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly*, December 12, 2006 (A/61/630, annex).

<sup>38</sup> Cfr. General Assembly resolution 60/268, *Support account for peacekeeping operations*, August 15, 2006 (A/RES/60/268).

<sup>39</sup> General Assembly resolution 64/288, *Financing of the United Nations Office to the African Union*, August 31, 2010 (A/RES/64/288).

<sup>40</sup> Sulla missione UNAMID, si veda L. GELOT, *Legitimacy, Peace Operations and Global-Regional Security: The African Union-United Nations Partnership in Darfur*, London-New York, Routledge, 2012.

una missione ibrida ONU-UA, l'UNAMID, che è tuttora in corso. Si è calcolato che le missioni dell'UA siano finanziate al 90% dai donatori internazionali. Ad esempio, l'Unione Europea, dal 2007 al 2013, ha destinato 740 milioni di euro alla cooperazione con l'UA, attraverso l'*African Peace Facility*. Gli Stati Uniti, nel 2010, hanno stanziato 5,8 milioni di dollari, utilizzati soprattutto in favore dell'*Africa Stand-by force* (ASF), un esercito semipermanente a disposizione dell'Unione africana che, divenuto formalmente operativo solo nel giugno del 2016 dopo più di dieci anni di programmazione nel contesto dell'APSA, non è stato ancora mai dispiegato.<sup>41</sup> L'Italia, con l'*Italian African Peace Facility*, ha destinato all'UA 40 milioni di euro, allo scopo di finanziare l'AMISOM (African Union Mission in Somalia), sostenere le attività del *Panel of the Wise*, applicare l'accordo di pace in Sudan e per l'*African Union Border Program* (un progetto finalizzato al rafforzamento delle competenze riguardo la demarcazione dei confini e la cooperazione transfrontaliera), contrastare il terrorismo e addestrare le truppe *African stand-by force*.<sup>42</sup> Nel 2015 il premier cinese Xi Jinping, in un discorso all'AG in occasione delle celebrazioni per i settanta anni dell'ONU, si è impegnato, tra l'altro, a donare all'UA 100 milioni di dollari in cinque anni per sostenere l'ASF e per lo sviluppo dell'*African Capacity for Immediate Response to Crisis*.<sup>43</sup>

L'UA, da parte sua, negli ultimi anni ha fatto alcuni passi in avanti, cercando il modo di aumentare le sue risorse finanziarie per la sicurezza collettiva: nel 2015 ha deciso di arrivare a finanziare almeno il 25% del suo budget per la pace e la sicurezza entro il

---

<sup>41</sup> La piena operatività dell'ASF è stata annunciata dall'UA con una dichiarazione del 4 giugno 2016. Si veda *Declaration*, 9<sup>th</sup> Ordinary Meeting of the Specialized Technical Committee on Defence, Safety and Security, Addis Ababa, Ethiopia, June 4, 2016, in <http://www.peaceau.org/uploads/9th-stcdss-final-declaration-english-.pdf>.

<sup>42</sup> Cfr. ISPI, *L'Unione africana e il ruolo dei paesi leader di fronte alle crisi regionali* (a cura di G.P. CALCHI NOVATI - M. MONTANINI), dicembre 2013, pp. 13-14.

<sup>43</sup> Cfr. GENERAL ASSEMBLY, Seventieth session, September 28, 2015, Xi Jinping, p. 21 (A/70/PV.13). Sulla cooperazione della Cina con le organizzazioni regionali africane nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza si veda S. VAN HOEYMISSEN, *Regional Organizations in China's Security Strategy for Africa: The Sense of Supporting "African Solutions to African Problems"*, in «Journal of Current Chinese Affairs», XL, 4, 2011, pp. 91-118.

2020,<sup>44</sup> mentre nel 2016 ha istituito una tassa dello 0,2% su alcune importazioni extra-africane per finanziare le sue attività di peacekeeping a partire dal 2017.<sup>45</sup>

#### 4. Conclusioni. “Who is on first?”<sup>46</sup>

Oltre al problema del finanziamento, però, e a una serie di prevedibili difficoltà di coordinamento a livello operativo, sono emersi altri nodi irrisolti nella relazione fra UA e Nazioni Unite, che spingono a ridimensionare la valutazione positiva che di essa ha dato Ban Ki-moon: il primo riguarda le diverse visioni strategiche e le diverse concezioni del peacekeeping a cui le due organizzazioni si rifanno, mentre l'altro rimanda alla necessità di individuare una chiara divisione delle competenze fra le due organizzazioni, non solo a livello operativo.<sup>47</sup>

Rispetto al primo problema, va notato che in generale l'UA si è dimostrata più disponibile dell'ONU a intervenire in operazioni implicanti l'utilizzo della forza, e in azioni di controguerriglia e antiterrorismo, mentre il CdS ha adottato una politica più conservatrice, tendendo a intervenire solo in aree dove un accordo di pace era stato già definito. Vi sono tuttavia alcune significative eccezioni, come testimonia il caso della crisi in Libia. Qui, la differenza di visioni strategiche, e di forza, fra le due organizzazioni è stata messa molto bene in evidenza, quando la cosiddetta *road map* proposta dall'UA per la ge-

<sup>44</sup> Cfr. AU ASSEMBLY, *Decision on the Scale of Assessments and Financing of the African Union*, Twenty-fifth Ordinary Session, June 14-15, 2015, Johannesburg, South Africa (Assembly/AU/Dec.578-XXV).

<sup>45</sup> Cfr. AU ASSEMBLY, *Decision on the Outcome of the Retreat of the Heads of States and Government, Ministers of Foreign Affairs and Ministers of Finance on the Financing of the African Union*, Twenty-seventh Ordinary Session, July 17- 18, 2016, Kigali, Rwanda (Assembly/AU/Dec. 605-XXVII).

<sup>46</sup> Nel 2012 la rappresentante permanente degli Stati Uniti alle Nazioni Unite, Susan Rice, nel corso del dibattito al CdS sulle relazioni fra ONU e organizzazioni regionali affermò: «[...] We must confront the challenges facing [UA-UN] relationship forthrightly and honestly if we are to make progress. The United Nations needs a strong African Union, and the African Union needs a strong United Nations. Yet, African Union member States have sometimes indicated that they feel ignored or disregarded by the Council. At the same time, some Security Council members feel that African Union member States have not always provided unified or consistent views on key issues, and that the African Union has on occasion been slow to act on urgent matters. Beneath those perceptions and frustrations, however, is a deeper issue, that is, who is on first?». UNSC, *Sixty-seventh year*, January 12, 2012, p. 15 (S/PV.6702).

<sup>47</sup> Cfr. T.G. WEISS - M. WELZ, *The UN and the African Union in Mali and Beyond: A Shotgun Wedding?*, in «International Affairs», XC, 4, 2014, pp. 901-904; C. DE CONING, *Peace Enforcement in Africa: Doctrinal Distinctions between the African Union and United Nations*, in «Contemporary Security Policy», XXXVIII, 1, 2017, pp. 145-160.

stione della crisi libica venne sostanzialmente ignorata in favore di un intervento della NATO, approvato dal CdS e condotto da 17 paesi non africani contro la volontà espressa dall'UA.<sup>48</sup>

Le tensioni fra le due organizzazioni vennero alla luce nel corso del dibattito al CdS del gennaio del 2012 sulla cooperazione fra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali, che fece registrare toni più accesi rispetto ai precedenti: il presidente sudafricano Jacob Zuma, che quella *road map* aveva contribuito a definire, ricordò che nessun paese africano era fra i membri permanenti del CdS, e richiamò l'urgenza di una riforma dell'organo; sostenne che le posizioni dell'UA dovevano essere tenute in conto se le due organizzazioni volevano davvero rafforzare la loro cooperazione nella prevenzione dei conflitti; ricordò che molti dei conflitti africani erano stati alimentati dal confronto bipolare e che tale situazione non avrebbe dovuto più ripetersi. E continuò: «The consequences of the actions that were carried out in Libya in the name of the Security Council have spilled over into other countries of the region. A problem that was confined to one country, Libya, has now grown into a regional problem. It is the view of the AU that resolution 1973 (2011) was largely abused in some specific respects». Sottolineò dunque la necessità di una maggiore cooperazione fra i due consigli, richiamandosi al «principle of complementarity between the AU and the United Nations».<sup>49</sup>

Tale dichiarazione ci porta alla riflessione sul secondo nodo ancora irrisolto di questa relazione, cioè la necessità di una chiara divisione di competenze rispetto alle crisi nel continente. Chi deve intervenire prima? Chi decide come e se la comunità internazionale debba intervenire in una crisi africana? È significativo che nel corso della stessa riunione sia gli Stati Uniti che la Gran Bretagna abbiano sentito la necessità di riaffermare la responsabilità primaria del CdS nel mantenimento della pace. I primi, richiamandosi all'articolo 53 della Carta, sottolinearono come il rapporto fra Nazioni Unite e UA non fosse di complementarità ma di subordinazione qualora si fosse trattato di decidere sul-

---

<sup>48</sup> Si veda A. DE WAAL, *African Roles in the Libyan Conflict of 2011*, in «International Affairs», LXXXIX, 2, 2013, pp. 365-372.

<sup>49</sup> S/Pv.6702, January 12, 2012, cit., pp. 2-4.

la legittimità dell'uso della forza.<sup>50</sup> Il rappresentante permanente del Regno Unito, nella sua dichiarazione di voto, ribadì che la Gran Bretagna non riteneva che la cooperazione fra le due organizzazioni «should come at the expense either of the Security Council's primacy in respect of the maintenance of international peace and security or of its practical capacity to respond speedily and effectively to any threat to international peace and security» e che il coordinamento fra i due consigli «can occur only in the context of the primacy of the Security Council regarding the maintenance of international peace and security».<sup>51</sup>

Discussioni come questa testimoniano delle difficoltà che oggi esistono nel definire una relazione equilibrata fra le Nazioni Unite e l'UA, che negli ultimi anni – incoraggiata anche dai membri permanenti del CdS e da diversi segretari generali – ha aspirato a ritagliarsi un ruolo di partner paritario rispetto all'ONU sui conflitti africani, e a porsi come attore che a volte sostituisce a volte precede nel continente l'azione delle Nazioni Unite. Peraltro la lettura che alcuni hanno dato dell'articolo 4h dello statuto dell'UA, che prevede la possibilità di intervento in uno stato membro nel territorio di un altro paese del continente in caso di genocidio, crimini di guerra e contro l'umanità,<sup>52</sup> senza fare accenno al ruolo delle Nazioni Unite, rappresenta al meglio queste tensioni, che sembrano per ora attenuate solo dalla debolezza normativa, operativa e anche politica dell'UA, come hanno dimostrato, fra l'altro, la marginalità della voce dell'UA nella crisi libica del 2011 e il fallimento dell'intervento in Mali nel 2012.

D'altra parte l'atteggiamento che sembra trasparire dalle azioni del CdS, cioè il ritardare e la delega con cui ha agito in Africa e l'accettazione del ricorso alla forza senza au-

---

<sup>50</sup> «Under the Charter, the Security Council has a unique, universal and primary mandate to maintain international peace and security. The Security Council is not subordinate to other bodies, or to the schedules or capacities of regional or sub regional groups. [...] Such collaboration, however, needs to be based on the exigencies of the issue at hand, and that cooperation cannot be on the basis that the regional organization independently decides the policy and that United Nations Member States simply bless it and pay for it. There can be no blank check, either politically or financially». S. RICE, UNSC, *Sixty-seventh year*, January 12, 2012, p. 15 (S/PV.6702).

<sup>51</sup> P. PARHAM, *ibid.*, p. 10 (S/PV.6702 Resumption 1).

<sup>52</sup> Cfr. *Constitutive Act of the African Union, Article 4, Principles*: «The Union shall function in accordance with the following principles: [...] h) the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity».

torizzazione, hanno avuto un effetto negativo sulla sua credibilità e legittimità nel continente, soprattutto alla luce della determinazione con cui l'UA ha rivendicato un suo ruolo specifico, seppure in assenza delle condizioni materiali necessarie per espletarlo.

Tale dialettica, infine, può essere letta come un ulteriore tassello di un quadro più generale di contestazione delle istituzioni internazionali esistenti, proveniente da varie parti e che ha preso e prende varie forme, dalle costanti rivendicazioni per una maggiore rappresentatività del CdS e delle istituzioni finanziarie internazionali, alla critica all'azione della Corte penale internazionale, a una diversa lettura e attuazione delle politiche internazionali per lo sviluppo.