

UNIONE AFRICANA
L'attività dell'UA nel 2019: profili istituzionali

1. *Introduzione.*- Nel 2019 la Conferenza dei capi di Stato e di governo dell'UA (d'ora in avanti: Conferenza) si è riunita due volte: il 10 e 11 febbraio presso la sede ufficiale di Addis Abeba, in Etiopia (XXXII sessione ordinaria) e il 7 luglio a Niamey, in Niger (XII sessione straordinaria). Il Presidente dell'Egitto, Abdel Fattah el-Sisi, ha coordinato entrambe le sessioni, coadiuvato, secondo il sistema della c.d. *trojka*, dal suo predecessore, il Presidente del Ruanda, Paul Kagame, e dal suo successore designato, il Presidente del Sudafrica, Cyril Ramaphosa¹. Come di consueto, qualche giorno prima delle due sessioni della Conferenza, si è riunito anche il Consiglio esecutivo dell'UA, nel cui contesto i Ministri degli affari esteri degli Stati membri negoziano le decisioni e ne raccomandano l'adozione alla Conferenza².

Nel corso di queste riunioni, l'annoso dibattito sul finanziamento dell'UA è proseguito e si è incentrato principalmente su due note questione: da un lato, la difficoltà di realizzare le politiche programmate in assenza di fondi prevedibili e certi; dall'altro, l'esigenza di una maggiore indipendenza economica dell'UA dall'estero e quindi di una riduzione degli aiuti versati dai donatori internazionali³. La Conferenza ha comunque riaffermato l'intenzione di portare a compimento il progetto di riforma deciso nel 2015⁴, inserendo però qualche modifica. Come il precedente, anche il nuovo progetto prevede una partecipazione solidale ed equa di tutti gli Stati membri al finanziamento dell'UA ma, allo stesso tempo, tiene conto delle effettive capacità contributive di ciascuno Stato e assicura un certo margine di flessibilità. Gli Stati africani continueranno a essere suddivisi in tre categorie di contributori: Stati con un PIL superiore al 4% annuo; Stati con un PIL tra l'1 e il 4% annuo; Stati con un PIL inferiore all'1% annuo. Nella prima categoria rientreranno adesso non più cinque ma sei Stati, considerati come i maggiori contributori dell'UA (Algeria, Angola, Egitto, Marocco, Nigeria e Sudafrica; si sono aggiunti Angola e Marocco, mentre ne è uscito il Kenya), i quali dovranno equamente versare il 60% delle risorse necessarie per il funzionamento dell'UA, mentre il restante 40% sarà ripartito tra gli altri Stati secondo una progressività decrescente stabilita con calcoli specifici. Si potrà così ambire al raggiungimento dell'indipendenza finanziaria dell'UA per il 100%

¹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 717 (XXXII), *Decision on the Election of the Chairperson of the African Union for 2020*.

² Precisamente, la XXXIV sessione ordinaria del Consiglio esecutivo dell'UA si è svolta ad Addis Abeba l'8 febbraio 2019, mentre la XXXV sessione ordinaria a Niamey il 5 luglio 2019.

³ Nel 2015 la Conferenza aveva aperto il dibattito sul problema del finanziamento dell'UA, evidenziando questi due aspetti: v. Conferenza dell'UA, decisione n. 561 (XXIV), *Report of Alternative Sources of Financing the African Union*, adottata con riserva della Tunisia.

⁴ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 578 (XXV), *Scale of Assessment and Alternative Sources of Financing the African Union*.

del *budget* operativo, per il 75% del *budget* di programmazione e per il 25% del *budget* utilizzato per le operazioni di pace⁵.

Durante il 2019 la Conferenza ha adottato e aperto alla firma diversi accordi negoziati sotto l'egida dell'UA, invitando gli Stati membri a procedere con sollecitudine alla loro ratifica. Oltre a quelli che saranno più attentamente menzionati nel prosieguo, si ricordano: il Trattato per l'istituzione dell'African Medicines Agency; lo Statuto dell'African Audio Visual and Cinema Commission; lo Statuto dell'African Union International Centre for Girls' and Women's Education in Africa; l'African Union Transitional Justice Policy. È stato inoltre emendato l'art. 35 della Charter for African Cultural Renaissance⁶.

2. *Politiche per lo sviluppo economico e cooperazione commerciale.*- Le politiche dell'UA riguardanti lo sviluppo economico e la cooperazione commerciale spesso coincidono, si sovrappongono o talvolta persino contrastano con quelle elaborate in seno alla Comunità economica africana (African Economic Community – AEC)⁷. Com'è noto, quest'ultima si propone di incentivare lo sviluppo di buone relazioni economiche e commerciali tra gli Stati africani allo scopo di creare un'unione sul modello dell'Unione europea. Affinché ciò possa accadere, l'AEC promuove la cooperazione economica sub-regionale. L'art. 88 del suo Trattato istitutivo stabilisce infatti la creazione di una serie di Comunità economiche sub-regionali (Regional Economic Communities – RECs), note anche come “pilastri” dell'AEC, alla quale sono legate da un Protocollo in vigore dal 25 febbraio 1998.

Nel 2018, nell'ambito di un più ampio programma di riforma istituzionale, la Conferenza aveva proposto un piano di suddivisione delle competenze tra l'UA e le RECs onde evitare i suddetti problemi⁸. Tale piano ha avuto un rapido seguito. L'8 luglio 2019, a margine della XII sessione straordinaria della Conferenza, è stata adottata la Niamey Declaration, volta *inter alia* ad assicurare il coordinamento tra l'UA e le RECs in materia di integrazione economica e sviluppo nel continente africano. La Niamey Declaration si basa sui principi di sussidiarietà e di vantaggio comparativo, prevede un sistema di monitoraggio reciproco e si propone l'obiettivo di razionalizzare il finanziamento dei numerosi organismi impegnati in attività connesse con l'integrazione economica africana e dipendenti dall'UA e dalle RECs⁹.

⁵ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 733 (XXXII), *Financing the Union*, e decisione n. 734 (XXXII), *The Scale of Assessment for the Regular Budget and the Peace Fund*, parte A, *On the Scale of Assessment and Contributions*, adottata con la seguente riserva delle Isole Seychelles: «Seychelles would like to express its reservations regarding the conditions and proposals set on this matter, which we feel is indeed inequitable and requires deeper consultations at capital level».

⁶ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 735 (XXXII), *Draft Legal Instruments*.

⁷ L'AEC è stata istituita con il Trattato di Abuja del 3 giugno 1991, entrato in vigore il 12 maggio 1994. Nel momento in cui si scrive (20 settembre 2020), dell'AEC fanno parte tutti gli Stati africani con le eccezioni di Eritrea, Gibuti, Madagascar, Somalia e Sudan del Sud.

⁸ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 1 (XI), *Institutional Reform*, punti 51-57. In argomento, v. M.G. DESTA, *The Challenge of Overlapping Regional Economic Communities in Africa. Lessons for the Continental Free Trade Area from the Failures of the Tripartite Free Trade Area*, in *Ethiopian Yearbook of International Law*, 2018, 111 ss.

⁹ V. *Niamey Declaration of the Coordination Meeting Between the AU and Regional Economic Communities (RECs) on the Pursuit of the African Integration Agenda*, adottata l'8 luglio 2019 nell'ambito del *First Mid-Year Coordination Meeting between the African Union, the Regional Economic Communities and the Regional Mechanisms*, consultabile online nel sito ufficiale dell'UA.

Per quanto specificamente attiene alla politica commerciale comune, nel corso della sua XXXII sessione ordinaria, la Conferenza ha prestato attenzione al completamento dell'Area continentale di libero scambio (African Continental Free Trade Area – AfCFTA), istituita con l'Accordo di Kigali del 21 marzo 2018, entrato in vigore il 30 maggio 2019 e attualmente ratificato da ventotto Stati e firmato da quasi tutti i membri dell'UA (l'Eritrea è l'unica eccezione).

Durante la sessione ordinaria di febbraio, la Conferenza ha innanzitutto esortato gli Stati che non lo avessero ancora fatto a procedere rapidamente alla ratifica dell'Accordo. Essa ha poi chiesto ai Ministri del commercio degli Stati membri di concludere entro gennaio 2021 i negoziati sui protocolli in tema di concorrenza, proprietà intellettuale, investimenti e libera circolazione dei servizi, utili ad accompagnare la liberalizzazione commerciale continentale. Sono state invece intanto approvate le conclusioni raggiunte dagli stessi Ministri del commercio rispetto alla liberalizzazione tariffaria, alle concessioni tariffarie speciali, allo stabilimento di periodi transitori di cinque, dieci o tredici anni per la libera commercializzazione di alcuni beni ritenuti "sensibili" e alla designazione dei criteri sulla cui base sarà possibile escludere certi prodotti dal libero commercio regionale, fermo restando che l'ammontare di tali prodotti non dovrà eccedere il 3% del commercio africano totale. La Conferenza ha inoltre ribadito che gli Stati africani negozieranno eventuali accordi commerciali con soggetti terzi come «one block speaking with one voice»; pertanto, ogni Stato che intendesse autonomamente stipulare accordi commerciali con soggetti non africani sarà libero di farlo ma dovrà informare la Conferenza e avere cura di non ledere in alcun modo l'AfCFTA¹⁰.

Durante la sessione di luglio, la Conferenza ha previsto di rendere operativa la libera circolazione delle merci nell'ambito dell'AfCFTA a partire dal 1° luglio 2021 e ha fornito indicazioni sull'indirizzo delle politiche non solo commerciali ma anche di sviluppo delle infrastrutture, della produzione industriale e dell'informazione che gli organi di governo dell'AfCFTA dovranno seguire¹¹. Essa ha inoltre stabilito l'adozione di una serie di regolamenti procedurali¹² e l'istituzione di alcuni organismi facenti capo al Segretariato generale dell'AfCFTA, che avrà sede in Ghana¹³.

In questo contesto di rilancio e rafforzamento della politica commerciale continentale, si inserisce anche la Declaration on WTO Issues, elaborata durante il vertice dei Ministri del commercio degli Stati membri dell'UA svoltosi al Cairo il 12 e 13 dicembre 2018 e approvata dalla Conferenza a margine della sua XXXII sessione¹⁴. Nella Dichiarazione si premette che l'AfCFTA rappresenta per l'UA una priorità assoluta, che non dovrà essere scalfita dalla partecipazione degli Stati africani all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Dunque, l'UA agevolerà l'attuazione degli obblighi previsti dal diritto dell'OMC da parte degli Stati africani soltanto a patto che tali obblighi non contrastino con l'AfCFTA. Al netto di ciò, l'UA continuerà a rispettare i principi di equità, inclusione e sviluppo che caratterizzano il sistema commerciale multilaterale che fa capo all'OMC. Al tempo stesso,

¹⁰ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 714 (XXXII), *African Continental Free Trade Area*.

¹¹ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 1 (XII Ext), *Niamey Declaration on the Launch of the Operational Phase of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA)*.

¹² V. Conferenza dell'UA, decisione n. 1 (XII Ext), *Decision on the Launch of the Operational Phase of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA)*.

¹³ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 2 (XII Ext), *Decision on Hosting the Secretariat of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA)*.

¹⁴ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 6 (XXXIII), *WTO Issues*.

però, nella Dichiarazione si insiste sul rispetto delle regole attinenti al trattamento speciale e differenziato riservato ai Paesi meno sviluppati, sull'importanza di corrispondere ad alcuni Stati africani dei sussidi per il commercio dei prodotti ittici e sulla necessità di risolvere la situazione di *impasse* in cui si trova l'Organo di appello del Meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC.

La Conferenza ha incentivato la cooperazione con l'Unione europea in attuazione della *Joint Africa-EU Strategy*, adottata nel 2007 a Lisbona e rinnovata nel 2017 ad Abidjan, e del piano *Towards an Enhanced Continent-to-Continent Partnership with the European Union Post-2020*, ideato dalla Commissione dell'UA. Inoltre, in vista dei negoziati per il c.d. Accordo Post Cotonou 2020, che coinvolgerà anche gli Stati dei Caraibi e del Pacifico (insieme ai quali gli Stati africani costituiscono il noto gruppo degli Stati ACP, con cui l'Unione europea condivide da ormai molti anni notevoli interessi commerciali), la Conferenza ha invitato gli Stati africani ad adottare una precisa posizione comune¹⁵.

3. *Politiche per la salute, la sicurezza alimentare, la gestione dei flussi migratori e il contrasto al cambiamento climatico.*- La Conferenza ha esortato gli Stati membri dell'UA a rafforzare gli sforzi per contrastare la malaria, specialmente in considerazione dell'aumento del numero dei malati¹⁶. Essa ha inoltre rinnovato il suo storico impegno nella lotta contro l'AIDS, veicolando maggiori risorse a favore del Comitato per l'AIDS (Aids Watch Africa Action Committee of Heads of State and Government – AWA)¹⁷. Tuttavia, le difficoltà di raggiungere risultati davvero soddisfacenti rimangono notevoli e i finanziamenti continuano a essere carenti. La Conferenza ha quindi invocato maggiori investimenti da parte sia degli Stati membri sia dei donatori internazionali. L'obiettivo è quello di intervenire non solo sul piano della cura, ma anche e soprattutto su quello della prevenzione¹⁸.

Per il secondo anno consecutivo la Conferenza ha mostrato attenzione per il tema della sicurezza alimentare. Gli obiettivi principali dell'UA in questo ambito sono quelli di prevedere ed evitare ogni forma di carestia e di ridurre considerevolmente i problemi medici causati dalla malnutrizione. Per perseguire questi obiettivi, l'UA ha elaborato un piano, da attuare secondo le tappe previste dalla c.d. *Continental Scorecard for Nutrition*, che collega strettamente la sicurezza alimentare allo sviluppo agricolo, oltre che alla più generale crescita economica e alla creazione di posti di lavoro. Si tratta di un piano ambizioso, che richiederà notevoli finanziamenti da parte non solo degli Stati africani ma anche dei donatori internazionali¹⁹.

L'UA dedica simbolicamente ogni anno a un tema specifico: il 2019 è stato consacrato ai problemi riguardanti i rifugiati, le persone rimpatriate contro la loro

¹⁵ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 715 (XXXII), *Decision on Post-2020 Partnership with the European Union*.

¹⁶ V. anche Conferenza dell'UA, decisione n. 725 (XXXII), *Report on Malaria*.

¹⁷ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 1 (XXXII), *Progress Report of the AIDS Watch Africa (AWA): Outcome of the Leadership in Health Financing Funds High-Level Meeting*.

¹⁸ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 3 (XXXII), *Addressing Social Determinants of Health in Africa: Adoption of Health in All Policies Approach*, e dichiarazione n. 4 (XXXII), *Africa Leadership Meeting – Investing in Health: Addis Ababa Commitments Towards Shared Responsibility and Global Solidarity for Increased Health Financing*.

¹⁹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 739 (XXXII), *Continental Scorecard for Nutrition*.

volontà e gli sfollati²⁰. In proposito, la Conferenza ha rinnovato la sua piena intenzione di contribuire alla regolamentazione delle migrazioni nel Mediterraneo, sottolineando però al contempo anche la gravità del fenomeno delle migrazioni interafricane, soprattutto se forzate e causate dai conflitti armati in corso²¹. Inoltre, essa ha manifestato preoccupazione per i sempre più numerosi casi di traffico di esseri umani e di “commercializzazione” delle migrazioni, evidenziando la necessità di maggiore impegno nella lotta a tali reati transnazionali. A questo scopo, è stato rafforzato l’African Migration Observatory²² ed è stato istituito il Continental Operational Centre for Combating Irregular Migration, la cui sede è stata posta a Khartoum, in Sudan²³. La creazione di tale ente era stata auspicata in una dichiarazione adottata dalla stessa Conferenza dell’UA cinque anni prima²⁴.

L’UA ha continuato a mostrare interesse anche per le questioni climatiche, sostenendo l’azione del Comitato dell’UA sul cambiamento climatico (Committee of African Heads of States and Government on Climate Change – CAHOSCC). In particolare, la Conferenza ha apprezzato il ruolo svolto dal CAHOSCC durante la Conferenza di Katowice delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico e ha riaffermato il pieno sostegno dell’UA sia al Protocollo di Kyoto sia all’Accordo di Parigi, sottolineando come la corretta attuazione di questi due strumenti possa favorire gli Stati africani afflitti dal cambiamento climatico. La Conferenza ha però messo in evidenza come le risorse mobilitate per l’adattamento al cambiamento climatico siano ancora insufficienti e ha dunque richiesto maggiori aiuti agli Stati occidentali e alle organizzazioni internazionali. La Conferenza ha infine creato delle sotto-commissioni che lavoreranno congiuntamente alla CAHOSCC su questioni climatiche specifiche e aree delimitate²⁵.

4. *Pace e sicurezza.*- La composizione del Consiglio di pace e sicurezza – l’organo ristretto formato di quindici Stati e posto al vertice del sistema di sicurezza regionale dell’UA – è stata in parte rinnovata durante la XXXII sessione della Conferenza: tre dei cinque seggi triennali sono stati attribuiti ad Algeria, Burundi e Lesotho; i rimanenti due seggi triennali sono stati riconfermati appannaggio di Kenya e Nigeria; i dieci seggi biennali sono rimasti immutati²⁶.

Nel 2019 la Conferenza ha approvato la Declaration on Defence, Safety, and Security, elaborata dal Comitato specializzato dell’UA per la difesa e la sicurezza

²⁰ V. Conferenza dell’UA, dichiarazione n. 8 (XXXII), *Declaration on the African Union Theme of the Year 2019: The Year of Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Towards Durable Solutions to Forced Displacement in Africa*.

²¹ Su questo ultimo aspetto, v. Conferenza dell’UA, decisione n. 729 (XXXII), *Revitalising and Operationalising the African Union Policy on Post Conflict Reconstruction and Development: Practical Policy Options and Adaptive Measures for Sustainable Solutions to Address Root Causes of Forced Displacement Challenges in Africa*.

²² V. Conferenza dell’UA, decisione n. 730 (XXXII), *Follow-Up on the Establishment of the African Migration Observatory in Morocco*.

²³ V. Conferenza dell’UA, decisione n. 728 (XXXII), *Establishment of Continental Operational Centre in Khartoum for Combating Irregular Migration*.

²⁴ V. Conferenza dell’UA, dichiarazione n. 6 (XXV), *Declaration on Migration*.

²⁵ Si tratta della Climate Commission for the Congo Basin and its Blue Fund; della Climate Commission for the Sahel Region; della Climate Commission for Island States and Ocean Economies. V. Conferenza dell’UA, decisione n. 723 (XXXII), *Decision on the Katowice Climate Conference (UNFCCC COP 24) and Africa’s Engagements at the Global Climate Change Conference at COP25/CMP 15*.

²⁶ V. Conferenza dell’UA, decisione n. 742 (XXXII), *Appointment of Five (5) Members of the Peace and Security Council of the African Union*.

durante la sessione svoltasi ad Addis Abeba il 12 ottobre 2018. Nella Dichiarazione si apprezza l'azione del Consiglio di pace e sicurezza volta al rafforzamento dell'African Capacity for Immediate Response to Crises (una forza di intervento rapida con competenza continentale) e dell'African Standby Force (una forza permanente suddivisa in cinque contingenti sub-regionali, tutti ormai pienamente operativi a eccezione di quello nordafricano). Tuttavia, si sottolinea la necessità di stipulare un *memorandum* d'intesa che regoli i rapporti tra l'UA e le RECs per quel che attiene sia al dispiegamento e all'impiego dei contingenti regionali dell'African Standby Force sia al coordinamento di quest'ultima con l'African Capacity for Immediate Response to Crises; di rinsaldare il ruolo del Military Staff Committee nella gestione e direzione delle operazioni di mantenimento della pace dell'UA; di fornire maggiori finanziamenti ed equipaggiamenti in dotazione al Continental Logistics Base (situato in Camerun), finora operativo soltanto grazie alle risorse elargite da Cina e Turchia. La Dichiarazione reca inoltre in allegato due progetti di codici di condotta a cui le truppe impiegate nelle operazioni di mantenimento della pace dell'UA dovrebbero conformarsi: il primo, più generale, è il Draft African Union Policy on Conduct and Discipline for Peace Support Operations; il secondo, più specifico, è l'African Union Draft Policy on Prevention and Response to Sexual Exploitation and Abuse for Peace Support Operations. I due progetti saranno esaminati dal Consiglio di pace e sicurezza e poi eventualmente adottati da una futura sessione della Conferenza, la quale con un proprio atto vincolante dovrebbe contestualmente imporre a tutti gli Stati membri dell'UA di adottare legislazioni nazionali rispondenti ai suddetti codici di condotta. In sostanza, due atti di *soft law* saranno verosimilmente resi vincolanti e introdotti così negli ordinamenti interni degli Stati. È evidente l'importanza per l'UA del tema della responsabilità per eventuali atti illeciti commessi dalle truppe che operano nell'ambito di missioni regionali di mantenimento della pace, soprattutto per quanto attiene agli abusi sessuali²⁷.

La Conferenza ha poi discusso e approvato il rapporto presentato dal Consiglio di pace e sicurezza, sulla cui base è possibile ricostruire le attività svolte dall'UA nel 2019 in materia di mantenimento della pace e della sicurezza regionale²⁸. Tra i conflitti più antichi che l'UA ha monitorato nel 2019 vi è quello ancora in atto in Somalia, dove l'azione della African Union Mission in Somalia (AMISOM) è finora riuscita soltanto in parte a contenere le ostilità tra il Governo centrale, i Governi delle unità territoriali e i ribelli. Sembra comunque che AMISOM abbia fatto progressi nella lotta contro il gruppo terroristico di al-Shabaab. Inoltre, la presenza di AMISOM ha agevolato il Governo centrale nell'attuazione del Somali Transition Plan, che dovrebbe condurre a elezioni libere, democratiche e a suffragio universale entro il 2021. Dal canto suo, la Conferenza ha anche esortato gli Stati occidentali a cancel-

²⁷ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 5 (XXXIII), *Declaration on the 11th Ordinary Meeting of the Specialised Technical Committee on Defence, Safety and Security (STCDSS)*, Addis Ababa, 12 October 2018.

²⁸ Ove non altrimenti indicato, si farà riferimento in questo paragrafo alla decisione della Conferenza n. 718 (XXXII), *Report of the Peace and Security Council on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa*, resa in approvazione del rapporto relativo al 2019 del Consiglio di pace e sicurezza. Sul ruolo dell'UA nel mantenimento della pace e della sicurezza regionale, v. recentemente J. COCODIA, *Peacekeeping and the African Union. Building Negative Peace*, London-New York, 2018, e G. CELLAMARE, *Il mantenimento della pace nei rapporti tra il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e il Consiglio di pace e sicurezza dell'Unione africana*, in *Federalismi.it*, 11 dicembre 2019, www.federalismi.it.

lare o almeno ridurre il debito pubblico della Somalia per facilitare il ristabilimento della pace e l'avvio di concrete politiche per lo sviluppo²⁹.

Anche nel 2019 l'UA ha continuato a occuparsi della risalente e complicata crisi in Libia. Riconoscendo che gli sforzi per la pacificazione interna allo Stato nordafricano compiuti dall'*African Union High-Level Committee on Libya* non sono stati sufficienti³⁰, l'UA ha partecipato alla Conferenza internazionale sulla Libia svoltasi a Palermo nel novembre 2018 e si è offerta di organizzare – congiuntamente alle Nazioni Unite – un nuovo incontro internazionale ad Addis Abeba nel 2019, del quale non si è però poi avuta più notizia.

Hanno invece avuto esito positivo gli sforzi compiuti dall'UA per la pacificazione nella RCA. Infatti, il 6 febbraio 2019 il Governo centrale e le parti in conflitto hanno stipulato, sotto gli auspici dell'African Initiative for Peace and Reconciliation in the Central African Republic, l'Accordo per la pace e la riconciliazione.

La stabilizzazione dei rapporti tra gli Stati del Corno d'Africa sembra proseguire. In particolare, Eritrea ed Etiopia hanno attuato l'Accordo di pace del 9 luglio 2018, che ha posto termine alla loro storica controversia di confine. L'Eritrea ha inoltre avviato un piano di normalizzazione delle sue relazioni anche con Gibuti, in attuazione della risoluzione 2444 (2018) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. In entrambi i casi l'attività di monitoraggio dell'UA è stata costante.

Anche le molte questioni sudanesi sono state oggetto di approfondimento da parte dell'UA. Per quanto riguarda i rapporti tra Sudan e Sudan del Sud, sembra che l'attività di mediazione svolta dall'African Union High-Level Implementation Panel (AUHIP) abbia sortito gli effetti sperati soltanto in parte: da un lato, i due Paesi hanno raggiunto un'intesa riguardante il territorio di Abyei; dall'altro, non si intravedono al momento soluzioni a proposito della sovranità sulle regioni contese del Kordofan del Sud e del Nilo Azzurro né è stato possibile far giungere aiuti umanitari alle popolazioni di quelle zone. È invece in corso di attuazione il Revitalized-Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic South Sudan (R-ARCSS) concluso il 12 settembre 2018 sotto gli auspici dell'UA e dell'IGAD. L'UA ha inoltre ottenuto una tregua provvisoria tra il Governo del Sudan e le forze ribelli del Darfur, subentrando in parte all'ONU nella gestione della United Nations African Union Hybrid Operation in Darfur (UNAMID), in attuazione della risoluzione 2429 (2018) del Consiglio di sicurezza.

La Conferenza ha accolto con soddisfazione il ripristino – ancorché precario – della pace in Mali e il buon esito delle elezioni presidenziali. Tuttavia, alcuni gravi e storici problemi legati al terrorismo di matrice islamica persistono nel Paese. La minaccia della deriva islamista ha peraltro iniziato a diffondersi oltre i confini maliani, in altri Stati del Sahel, come Burkina Faso e Niger. La Conferenza ha dunque ancora una volta esortato questi Stati ad attuare scrupolosamente il Nouakchott Process, elaborato dall'UA per la lotta al terrorismo islamico nella regione. Problemi simili hanno investito nel 2019 anche la Nigeria, dove continua a essere attivo il gruppo Boko Haram. Pertanto, la Conferenza ha ribadito il sostegno logistico e finanziario alle azioni di contrasto a Boko Haram esperite dalla Multinational Joint Task Force, istituita dagli Stati membri della Commissione del bacino del lago Ciad e dal Benin.

²⁹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 731 (XXXII), *Debt Cancellation as a Means towards Enhancing Peace, Security, Development and Durable Solutions for Displaced Somalis*.

³⁰ V. più nello specifico anche Conferenza dell'UA, decisione n. 722 (XXXII), *Report of the High-Level Committee on Libya*.

Essa ha inoltre avviato nell'area nordoccidentale della Nigeria l'attuazione della Regional Strategy for the Stabilization, Recovery and Resilience, ex risoluzione 2349 (2017) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

La Conferenza si è soffermata sul problema del terrorismo anche in via più generale³¹, condannando gli attentati verificatisi nel corso dell'anno e invitando gli Stati a dare piena attuazione alla Convenzione dell'UA sulla prevenzione e la lotta al terrorismo e al suo Protocollo³². Essa ha inoltre esortato sia gli Stati membri dell'UA sia i donatori internazionali a contribuire al Fondo per la pace dell'UA³³.

La Conferenza ha prestato attenzione alla situazione di Burundi e Guinea Bisau, dove dovrebbero svolgersi delle elezioni, raccomandando l'adozione di codici di condotta ispirati agli ideali democratici e volti a scongiurare ogni possibile tensione successiva allo svolgimento delle tornate elettorali.

Tra le altre iniziative, si segnala quella inerente alla riduzione entro il 2020 del numero di armi da fuoco in circolazione nel continente africano attraverso la corretta attuazione della pertinente *roadmap* del Consiglio di pace e sicurezza³⁴.

5. *Giustizia internazionale penale.*- Nel 2019, come negli anni precedenti, l'UA non ha mancato di enfatizzare la forte conflittualità ormai esistente da diverso tempo nei suoi rapporti con la Corte penale internazionale. Come d'abitudine, la prima ha utilizzato toni forti per ricordare come la seconda abbia finora concentrato la sua attenzione quasi esclusivamente sugli Stati africani, tenendo un atteggiamento neocolonialista³⁵. La Conferenza ha inoltre invitato ancora una volta gli Stati africani parti dello Statuto di Roma a non adottare politiche autonome per la gestione delle loro relazioni con la Corte penale internazionale e ad adeguarsi alla posizione comune dell'UA, concordata nelle precedenti sessioni della Conferenza e costantemente riaffermata. In sintesi, secondo tale posizione comune, qualora gli obblighi internazionali nascenti dall'adesione allo Statuto di Roma si trovassero in conflitto con gli ob-

³¹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 726 (XXXII), *Report on Combatting Terrorism and Violent Extremism in Africa*.

³² L'African Union Convention on the Prevention and Combating of Terrorism, adottata ad Addis Abeba il 1° luglio 1999 ed entrata in vigore il 6 dicembre 2002, al 20 settembre 2020 risulta ratificata da 43 Stati membri dell'UA (esclusi Botswana, Costa d'Avorio, Marocco, RCA, RDC, Sao Tome e Principe, Sierra Leone, Somalia, Sudan del Sud, Swaziland, Zambia e Zimbabwe). Il Protocollo del 1° luglio 2004, volto ad armonizzare l'azione del Consiglio di pace e sicurezza con gli obiettivi della Convenzione, non è in vigore.

³³ V. specificamente Conferenza dell'UA, decisione n. 734 (XXXII), *The Scale of Assessment for the Regular Budget and the Peace Fund*, parte B, *On the Peace Fund*, adottata con la seguente riserva dell'Egitto: «[t]he ruling of Paragraph no. 14 overrides the outcomes of the regional consultations to be undertaken by the AU High Representative according to the aforementioned decision. Besides, the Paragraph implies the implementation of the Scale of Assessment retroactively (for the years 2017-2019); such retroactive implementation contravenes the universal budgetary principles applied on national budgets and the African Union Budget».

³⁴ Questo obiettivo è stato oggetto di una specifica decisione della Conferenza dell'UA: n. 719 (XXXII), *Fourth Report of the Peace and Security Council of the African Union on the Implementation of the African Union Master Roadmap of Practical Steps for Silencing the Guns in Africa by the Year 2020*.

³⁵ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 738 (XXXII), *International Criminal Court*. Sull'atteggiamento dell'UA rispetto alla Corte penale internazionale, v. I. INGRAVALLO, *The Relationship between the African States and the International Criminal Court: Immunity or Impunity?*, in G. CELLAMARE, I. INGRAVALLO (eds.), *Peace Maintenance in Africa. Open Legal Issues*, Cham-Torino, 2018, 169 ss., e ID., *Osservazioni critiche sui meccanismi africani di repressione dei crimini internazionali*, in *Federalismi.it*, 11 dicembre 2019, www.federalismi.it.

blighi derivanti dalla partecipazione all'UA o dal diritto internazionale consuetudinario, gli Stati africani interessati dovrebbero scegliere di non adempiere i primi.

Su queste basi, la Conferenza ha nuovamente incoraggiato gli Stati africani che sono anche parti dello Statuto di Roma a disattendere i loro obblighi di cooperazione con la Corte penale internazionale, asserendo nello specifico che questi obblighi contrasterebbero con le norme internazionali consuetudinarie che garantiscono l'immunità dalla giurisdizione della CPI alle più alte cariche degli Stati accusate di crimini internazionali. Peraltro, a tal proposito, gli Stati membri dell'UA hanno continuato a esercitare pressioni affinché l'Assemblea generale dell'ONU chieda al più presto un parere alla Corte internazionale di giustizia; in effetti, la questione risulta iscritta sin da agosto 2018 nell'agenda dell'Assemblea generale.

La soluzione principale proposta dall'UA per risolvere i problemi legati al rapporto con la Corte penale internazionale rimane comunque quella della creazione di un organo penale regionale che funga da foro alternativo e autonomo per il continente africano. La Conferenza ha dunque esortato gli Stati africani a procedere celermente alla ratifica del Protocollo di Sharm el-Sheikh del 2008, che istituisce la nuova Corte africana di giustizia e dei diritti dell'uomo, e del Protocollo di Malabo, che prevede l'inserimento di una Sezione competente in materia di diritto internazionale penale in seno a tale nuova Corte³⁶.

6. *Posizione dell'Unione africana su talune questioni di rilievo internazionale.*- L'UA ha continuato a interessarsi ai negoziati sulla riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU. In particolare, la Conferenza ha approvato il ventesimo rapporto del Comitato dei Dieci – un organismo composto di Stati che svolge il ruolo di portavoce unico degli interessi degli Stati africani in seno all'ONU³⁷ – ove si riaffermano le richieste già avanzate nel 2005 e codificate nella terza parte del c.d. *Ezulwini Consensus* e nella successiva Dichiarazione di Sirte. In sostanza, gli Stati africani reclamano *inter alia* due seggi permanenti con diritto di veto e cinque seggi non permanenti nel Consiglio di sicurezza, puntualizzando che la Conferenza dell'UA dovrebbe stabilire i criteri per l'individuazione degli Stati destinati a occupare quei seggi³⁸. La Conferenza ha invitato gli Stati membri dell'UA a porre la questione della riforma del Consiglio di sicurezza tra le priorità della loro politica estera e al centro dei loro interventi in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, al fine di sensibi-

³⁶ Il Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights è stato adottato a Sharm el-Sheik il 1° luglio 2018 e, al 20 settembre 2020, risulta ratificato da otto Stati: Angola, Benin, Burkina Faso, Congo Brazzaville, Gambia, Liberia, Libia e Mali. Il Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights è stato adottato a Malabo il 27 giugno 2014 e, al 20 settembre 2020, è stato firmato da quindici Stati, ma non ha ricevuto alcuna ratifica. In argomento, v. E.Y. OMOROGBE, *The Crisis of International Criminal Law in Africa: A Regional Regime in Response?*, in *Netherlands International Law Review*, 2019, 287 ss., e T. REINOLD, *When is More More? The Proliferation of International Courts and Their Impact on the Rule of Law in Africa*, in *International Journal of Human Rights*, 2019, 1337 ss., spec. 1341-1345.

³⁷ Il Comitato dei Dieci è operativo da ormai quindici anni, essendo stato istituito con la decisione n.1 (IV Ext.), *Reform of the Security Council of the United Nations*.

³⁸ Il c.d. *Ezulwini Consensus* è un documento adottato dagli Stati africani al termine di un vertice informale, svoltosi nella valle di Ezulwini (eSwatini) nel marzo 2005, al fine di definire le linee-guida che l'UA avrebbe seguito negli anni seguenti a proposito di alcune questioni di rilievo internazionale. Nella sua terza parte, tale documento si sofferma appunto sulla questione della riforma del Consiglio di sicurezza (e del Consiglio economico e sociale) dell'ONU. Con la Dichiarazione di Sirte, la Conferenza ha approvato ufficialmente il c.d. *Ezulwini Consensus*: v. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 2 (V), *Sirte Declaration on the Reform of the United Nations*.

lizzare la Comunità internazionale in relazione a «the need to correct, without further delay, the historical injustice that the African continent continues to endure»³⁹.

Nel corso del 2019, l'UA ha preso posizione su altre questioni di politica internazionale. Per esempio, la Conferenza ha criticato la strategia seguita dagli Stati Uniti nei confronti di Cuba che, oltre ad avere effetti negativi sulla popolazione cubana, è causa di tensione intenzionale. Essa si è quindi augurata che l'approccio torni presto a essere quello promosso nel 2015, con il ristabilimento delle relazioni diplomatiche e la cessazione dell'embargo⁴⁰.

Come ogni anno, anche nel 2019 l'UA ha espresso il suo disappunto per la mancata risoluzione della crisi palestinese, contestando la politica di Israele ed evidenziando la scarsa incisività dell'azione delle Nazioni Unite. La Conferenza ha nuovamente auspicato il ritiro di Israele dai Territori palestinesi occupati, il ristabilimento dei confini del 1967, la riapertura della Striscia di Gaza e il riconoscimento della Palestina come Stato da parte degli Stati africani, i quali sono stati quindi invitati ad avviare rapporti diplomatici con la Palestina e a promuoverne l'ingresso nelle organizzazioni internazionali. Infine, la Conferenza ha sponsorizzato il boicottaggio delle merci israeliane fabbricate nei Territori palestinesi occupati e ha deplorato il trasferimento dell'ambasciata statunitense in Israele da Tel Aviv a Gerusalemme⁴¹.

Anche la complessa vicenda delle Isole Chagos ha continuato ad attirare l'attenzione dell'UA. In estrema sintesi, le Isole Mauritius reclamano la sovranità territoriale sulle Isole Chagos, contrapponendosi al Regno Unito, che vi ha mantenuto il proprio dominio coloniale e che ha persino concesso agli USA l'installazione di una base militare⁴²; la controversia non è stata risolta neanche dopo la sentenza del Tribunale arbitrale costituito per iniziativa di entrambe le parti⁴³. L'UA ha sempre pienamente sostenuto le pretese delle Isole Mauritius e ha quindi accolto con favore il parere reso il 25 febbraio 2019 dalla Corte internazionale di giustizia *Sulle conseguenze giuridiche della separazione dell'arcipelago delle Chagos dalle Isole Mauritius nel 1965*, esortando tutti gli attori interessati a conformarsi a esso⁴⁴.

GIUSEPPE PASCALE

³⁹ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 724 (XXXII), *Reform of the UN Security Council*.

⁴⁰ V. Conferenza dell'UA, risoluzione n. 1 (XXXII), *Lifting of the Economic, Commercial and Financial Blockade Imposed on the Republic of Cuba by the United States of America*.

⁴¹ V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 7 (XXXII), *Situation in Palestina and the Middle East*.

⁴² In argomento, v. estesamente S. ALLEN, *Chagos Islanders and International Law*, Oxford, 2014.

⁴³ V. Corte permanente di arbitrato, *In the Matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration (Mauritius v United Kingdom)*, sentenza del 18 marzo 2015. Per un'analisi critica di questa sentenza, v. M. GERVAZI, *The Interpretation of the United Nations Convention on the Law of the Sea in the Chagos Marine Protected Area Arbitration: The Influence of the Land Sovereignty Dispute*, in A. DEL VECCHIO, R. VIRZO (eds.), *The Interpretation of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*, Cham, 2019, 191 ss.

⁴⁴ V. Conferenza dell'UA, decisione n. 747 (XXXII), *Decolonisation of Chagos Archipelago*. Sul parere della Corte internazionale di giustizia, v. F. SALERNO, *L'obbligo di non riconoscimento di situazioni territoriali illegittime dopo il parere della Corte internazionale di giustizia sulle Isole Chagos*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, 729 ss.