



LINA PANELLA*

LA SOMALIA: DAGLI ACCORDI DI KAMPALA ALLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA FEDERALE PARLAMENTARE. LA RINASCITA DI UNO “STATO FALLITO”?

SOMMARIO: 1. L'accordo di Kampala del 9 giugno 2011. I principi di Garowe e la *Road map for the end of transition* del 2012. – 2. La Costituzione del 1 agosto 2012 e la nascita della repubblica parlamentare somala. – 2.1. L'approvazione della “*Vision 2016: Framework for action*”. 2.2. – Evoluzione della situazione politica interna. – 2.3. Il problema della pirateria al largo delle coste somale. – 3. Il contributo della Comunità internazionale per la rinascita della Somalia. - 3.1 Le conferenze di Londra e di Bruxelles del 2013. – 4. Il ruolo della missione dell'Unità africana AMISOM. – 5. L'ONU torna in Somalia. – 6. Conclusione.

1. *L'accordo di Kampala del 9 giugno 2011. I principi di Garowe e la Road map for the end of transition del 2012*

La Comunità internazionale, da lungo tempo, è impegnata a trovare soluzioni idonee che diano alla Somalia pace e stabilità¹. L'obiettivo è di primaria importanza soprattutto per un Paese da decenni martoriato da un conflitto che ha contribuito a qualificarlo come “stato fallito”, dopo che, negli anni novanta, sono naufragati i primi interventi internazionali². Per comprendere la situazione attuale della Somalia, data la complessità e la

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università di Messina.

¹ Nata il 1 luglio 1960 dall'unione tra la Somalia, ex colonia italiana sotto tutela per conto delle Nazioni Unite, e il protettorato inglese del *Somaliland*, la repubblica di Somalia che, al suo nascere, si distingueva come uno dei pochissimi Stati africani linguisticamente e culturalmente omogenei al momento dell'indipendenza, è divenuta il terreno di scontro tra i diversi clan che vi sono stanziati, conoscendo il susseguirsi di 25 anni di istituzioni provvisorie e di transizione. Per un esame approfondito della questione somala e del suo evolversi dal punto di vista interno ed internazionale cfr. M. C. PONTECORVO, *Armed Conflicts in Somalia under International Law*, Napoli, 2012 e la bibliografia ivi citata.

² Secondo la definizione corrente uno Stato viene definito fallito quando, pur possedendo la personalità giuridica, non può esercitarla per vari motivi Secondo D. THÜRER, *The failed State and International Law*, in *Int. Rev. Red Cr.*, 1999, n.836, p.731 «*As failure is one which, though retaining legal capacity, has for all practical purpose lost the ability to exercise it*». È da notare che la continuità, anziché l'estinzione, dei c.d. *failed States*, viene di regola difesa dalla generalità degli Stati nonostante la scarsa o inesistente effettività dei loro governi, soprattutto per evitare che i territori siano considerati *nullius* e quindi suscettibili di acquisto per occupazione, come in passato è

molteplicità degli avvenimenti che si sono susseguiti, si ritiene che l'impostazione metodologica più esaurente per un'analisi esaustiva sia quella di esaminare la loro evoluzione dal punto di vista cronologico.

La Costituzione della “nuova” Repubblica parlamentare somala, nel 2012, che dovrebbe rappresentare la rinascita della Somalia come Stato dotato di soggettività giuridica e soprattutto porre fine a quello che è stato definito “un lungo incubo”, rappresenta il risultato di un faticoso processo di mediazione politica e di negoziazione fra i clan operanti nel Paese, che ha avuto inizio con l'accordo raggiunto tra il Presidente del governo federale transitorio Sharif Sheikh Ahmed e lo *speaker* del Parlamento federale transitorio Shariff Hassan Sheikh Aden, a Kampala il 9 giugno 2011. Tale accordo avrebbe dovuto ricomporre la prolungata frattura sorta tra le *Istituzioni federali di transizione* (IFT), ponendo sul tavolo delle trattative, mediate dal rappresentante speciale dell'ONU Augustine Mahiga e dal presidente ugandese Yoweri Museveni, la continuazione del mandato delle IFT, la cui scadenza era originariamente fissata per il 21 agosto del 2011.

L'accordo ha di fatto prorogato di un anno tutte le istituzioni federali transitorie, tranne il Primo ministro che «*within thirty days of the signing of this agreement, will resign from his position, and the President will appoint a new Prime Minister*» (art.4 lett.c). L'aspetto più controverso dell'accordo riguarda proprio le “dimissioni” del Primo ministro Ahmed Abdullahi Mohamed, “Farmajo”, personaggio sgradito agli Stati Uniti e che non era assolutamente intenzionato a lasciare il proprio incarico senza il voto di sfiducia del Parlamento. Sin dal primo momento la sua nomina a primo ministro nel novembre 2010, aveva suscitato numerose perplessità sulla sua effettiva capacità di governo, in quanto egli era considerato non solo come un *outsider* della politica somala, ma anche un uomo molto vicino al presidente Sheikh Sharif. Infatti il suo nome era stata fortemente caldeggiato da alcuni ambienti riconducibili alla stessa corrente religiosa del presidente e la scelta del suo nome

aveva un obiettivo, non dichiarato, ma estremamente chiaro: cercare di utilizzare gli Ahla Sheikh ed altri esponenti religiosi a lui vicini per ricucire la frattura con le frange delle Corti Islamiche passate poi con gli Shabaab, e tentare di sconfiggere gli insorti sul loro stesso terreno.

Le aspirazioni governative sono state comunque disattese, e la debolezza dell'esecutivo presieduto da Farmajo si è manifestata immediatamente, sia perché poco o nulla è stato fatto rispetto agli obiettivi fissati dalla Carta Transitoria (stabilizzazione del paese, ricostruzione di amministrazioni locali e stesura di una nuova costituzione), ma

avvenuto per i territori coloniali. Questa continuità nella soggettività della Somalia, ma accompagnata dalla impossibilità di esercitarla, per la situazione giuridica interna, è messa in evidenza nella risoluzione 897 del Consiglio di sicurezza del 4 febbraio 1994 in cui si fa espresso riferimento alla *lack of State authority of Somalia*. Nello stesso senso si è pronunciata la CEDU nella sentenza nel caso *Ahmed v. Austria* del 12.12.1996. Ciò è dovuto al fatto che la Repubblica federale di Somalia si era spezzata in diversi tronconi nazionali a seguito della guerra civile, culminata nella caduta del regime di Siad Barre nel 1991 e continuata fra il crollo delle istituzioni statuali e la crescente competizione tra partiti clanici militarizzati. Dopo un primo intervento militare internazionale dal 1992 al 1995 (prima sotto comando USA e poi ONU), più di una dozzina di conferenza di pace e una seconda missione internazionale dal 2007 dell'Unione Africana (AMISOM), di cui si dirà in seguito, il conflitto concentrato soprattutto nel sud del Paese ha a lungo stentato a trovare una composizione definitiva. Sull'argomento esiste una vasta bibliografia, cfr., fra gli altri A. A. YUSUF, *Government Collapse and State Community*, in *It. YB. Int. Law*, 2003, p.11; R. KOSKENMÄKI, *Legal Implications Resulting from State Failure in the Light of the case of Somalia*, in *Nord. Jour. Int. Law*, 2004, p.1; A. TANCREDI, *Di Pirati e stati "falliti". Il Consiglio di Sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia*, in *Riv. di dir. int.*, 2008, 4, p. 937.

soprattutto perché il Primo Ministro si era schierato contro la formula di ripartizione clanica del 4.5, sostenendo che a suo avviso, la Carta Transitoria non specificava affatto che l'esecutivo avrebbe dovuto obbligatoriamente rispettare gli equilibri clanici³. Nonostante i buoni propositi, Farmajo si sarebbe dovuto ricredere, anche di fronte alle pressioni di molti politici somali contrari alla nomina di un governo totalmente tecnico. Altro importante obiettivo disatteso dal governo resta la riconciliazione. Mentre il 21 novembre, appena nominato, Farmajo dichiarava di voler dialogare con tutta l'opposizione, facendo intendere che nessun attore sarebbe stato escluso, sette mesi dopo, poco o nulla era stato fatto in questo senso. Il Primo Ministro ha assunto un atteggiamento sempre più militante nei confronti dell'opposizione, mostrandosi spesso pronto a sbandierare il pericolo qaidista per richiedere maggiore sostegno finanziario da parte della comunità internazionale.

Il fallimento dell'accordo di Kampala comunque è stato subito chiaro. Infatti nella prima decade di dicembre del 2011, lo speaker del parlamento somalo di transizione era appena atterrato a Roma per una visita ufficiale, che 282 deputati su 550 si riunivano in seduta straordinaria e con 280 voti favorevoli, uno contrario ed uno astenuto lo sfiduciavano per aver sostanzialmente chiuso il Parlamento senza convocarlo per mesi⁴. Rientrato immediatamente a Mogadiscio, Sheikh Sharif Hassan, detto Sakin "lametta", chiedeva un intervento immediato a suo favore sottolineando che la sua sostituzione avrebbe potuto causare la distruzione della Somalia. Nella sua prima seduta dopo la sfiducia a Sakin, il Parlamento di transizione ha subito diffidato Agostino Mahiga, rappresentante speciale per la Somalia del Segretario generale delle Nazioni unite, dall'avviare colloqui sul futuro della Somalia e sulla sua pacificazione, senza che prioritariamente il Parlamento stesso si fosse pronunciato sul percorso di riconciliazione da intraprendere. Incurante dell'appello del Parlamento, l'ambasciatore Agostino Mahiga, convocava dal 21 al 23 dicembre a Garowe, capitale del Puntland, la *Conferenza Consultiva Nazionale costituzionale* della Somalia, invitando il Presidente transitorio della Repubblica Somala, lo sfiduciato speaker del Parlamento, il Primo Ministro, il Presidente del Puntland ed il rappresentante della forza islamica moderata. Al termine della tre giorni viene approvato un accordo politico che fissa i termini della c.d. *Road Map for the end of transition*, cioè un precisa tabella di marcia per la costituzione di istituzioni democratiche permanenti. L'accordo raggiunto si articolava su alcuni principi fondamentali, definiti appunto "*principi di Garowe*": la sicurezza interna, la Costituzione che dovrà essere pronta entro il 2012, la riduzione dei membri del Parlamento a 225 rispetto agli attuali 550 con un 20% riservato alle donne; il Parlamento così eletto durerà in carica 4 anni ma, se non sarà possibile indire elezioni universali, i deputati saranno nominati come gli attuali, rispettando la formula clanica del 4.5. Tale accordo, però, è stato immediatamente oggetto di attacchi e di critiche. Innanzitutto si è osservato che al Puntland si è riservata una posizione di netto favoritismo, sia perché era la regione che ospitava la conferenza, sia perché era il Paese di provenienza del Primo

³ La Carta federale di Transizione è stata adottata dai capi tribali somali riuniti a Nairobi nell'ambito della Conferenza per la riconciliazione nazionale somala nel febbraio 2004 e in essa si affermava espressamente che avrebbe dovuto costituire la base giuridica per la futura Costituzione federale da approvarsi entro i successivi 2 anni e mezzo. La Carta istituiva una Repubblica parlamentare con rappresentanti eletti su base clanica (art.30); la forma di Stato scelta era quella federale, articolata su quattro livelli amministrativi: il governo centrale, i governi degli Stati federati che sarebbero dovuti nascere dall'associazione di due o più regioni entro i successivi due anni e mezzo, le regioni ed i Distretti (art.11) Il testo della Carta federale di transizione del 2004 è reperibile sul sito <http://www.unhcr.org/refworld/country...Legislation.Som,456d621e2,4795c2d22,0.html>.

⁴ Per un esame degli avvenimenti di quei giorni cfr. SHUKRI SAID, *L'accordo di Garowe divide la Somalia*, in *articolo21.info*.

Ministro. Inoltre, come è stato osservato da 85 esponenti politici somali in una lettera indirizzata il 31 dicembre 2011, tra gli altri, al Segretario generale delle Nazioni Unite, al Consiglio di Sicurezza, all'Unione Europea ed alla Lega Araba, il futuro della Somalia è stato deciso da un numero limitato di personaggi che hanno stabilito la formazione del nuovo parlamento e, in definitiva, il futuro politico del Paese. I sei- affermano i firmatari della lettera aperta- hanno diritto di partecipare alla elaborazione della programmazione politica del loro Paese, ma non spetta loro assumere le decisioni in modo esclusivo. Inoltre, contesta la diaspora somala, dietro la dichiarata volontà di porre termine alla transizione, traspare il protrarsi del regime transitorio per altri quattro anni, contravvenendo anche al recente accordo di Kampala che fissava le elezioni universali per il 1 agosto 2012. Una ulteriore contestazione ai principi di Garowe, riguardava il fatto che sono stati firmati da Sheikh Sharif Hassan, sebbene sfiduciato dal Parlamento di transizione, con ciò violando la sovranità delle istituzioni somale e radicalizzando le contrapposizioni, con l'evidente tentativo di sovvertire una decisione parlamentare. Il braccio di ferro così ingaggiato tra l'allora Rappresentante dell'ONU per la Somalia e la libera volontà dei Somali non è una novità e suscita sempre più sorpresa il sostegno del rappresentante di Ban ki-moon a esponenti politici somali nonostante non godano affatto di popolarità in patria, anche se si ritiene che tale appoggio derivi proprio dall'obbedienza assoluta alla sue indicazioni.

2. La Costituzione del 1 agosto 2012 e la nascita della repubblica parlamentare somala.

Il progetto di una nuova Costituzione fu elaborato, fin dal febbraio 2012, dai c.d. 7 *Roadmap Signatoires*⁵ e, dopo varie riunioni per risolvere le questioni più controverse, fu definita una bozza finale firmata nella capitale Kenyota il 12 giugno 2012. Per ragioni di sicurezza, oltre che per la mancanza di liste elettorali attendibili, il referendum confermativo previsto dalla Carta costituzionale del 2004, veniva rinviato *sine die* e con un accordo siglato il 22 giugno 2012 si è deciso di optare per una soluzione diversa da quella prevista dalla Carta federale di transizione. Così il 5 maggio 2012 veniva costituita un'Assemblea Costituente Nazionale composta da 825 membri nominati da 135 leader tribali, a loro volta scelti dai 7 *Roadmap signatoires* secondo la formula del 4 e mezzo⁶. Alla fine di luglio 2012, l'Assemblea Costituente Nazionale si riuniva a Mogadiscio con il mandato preciso di approvare o rigettare in blocco il progetto di Costituzione, definitivamente approvata il 1 agosto 2012 dal 96% dei membri presenti dell'Assemblea ed entrata in vigore il giorno dopo⁷. La

⁵ Con il termine *Roadmap Signatoires* si fa riferimento a 6 leader politici somali – il presidente di transizione, il primo ministro di Transizione, l'ex *speaker* del Parlamento di Transizione, il Presidente del Puntland, il Presidente del Galmudug, il leader filo-etipocio del movimento islamista sufi *Abul Sunn Wal* a cui bisogna aggiungere il capo dell'ufficio delle Nazioni Unite in Somalia (UNPOS), che hanno costituito un "Comitato della Costituzione".

⁶ Il lavoro dell'Assemblea Costituente nazionale era sottoposto all'esame di un Comitato di selezione tecnica composto da 27 somali, e rappresentanti dell'Ufficio delle Nazioni unite per la Somalia (UNPOS) con funzione di supporto e 7 osservatori internazionali che dovevano garantirne la trasparenza e regolarità.

⁷ Per un esame dell'*excursus* storico che ha portato all'approvazione della Costituzione del 2012 cfr. G. SERRA, *La Costituzione della repubblica federale di Somalia: un nuovo patto fondativo per uno "stato fallito"?*, in *AIC (associazione italiana dei costituzionalisti)*, n.4/2012, p.1 ss.

Costituzione *provisoria*⁸ della repubblica federale di Somalia comprende 143 articoli distribuiti in 15 capi ed è stata salutata con toni trionfalistici anche dal rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite secondo il quale «[a]fter 21 years of peace processes, the approval of the Provisional Constitution of Somalia by the National Constituent Assembly marks the start of a new era». In realtà la nuova Costituzione presenta numerosi punti di debolezza e, malgrado il suo indubbio valore simbolico per la rinascita della nuova Somalia, potrebbe tramutarsi nell'ennesimo capitolo dell'ormai più che ventennale storia del fallimento dell'esperienza statale somala. Non è certo questa la sede per un esame approfondito delle carenze della Costituzione del 2012, ma non è possibile prescindere da alcune considerazioni fondamentali. Innanzitutto, dal punto di vista formale, non si può non rilevare che quello che dovrebbe essere l'atto fondativo di un nuovo Stato, manca del presupposto fondamentale di un processo di *State building*, cioè l'accordo di pace fra tutte le parti in conflitto, che legittimi la Costituzione come un atto condiviso. Nel caso della Costituzione somala, invece, un direttorio di 6 maggiori somali, con l'appoggio di un settimo soggetto esterno, le Nazioni unite, ha eluso la Carta federale di transizione del 2004 attraverso accordi *ad hoc*, senza coinvolgere la società civile e soprattutto ha permesso la ratifica del testo finale da parte di un'assemblea facente le veci del popolo somalo ma in effetti priva di un vero potere costituente e di qualsiasi legittimazione politica. Sarebbe stato auspicabile un ruolo più deciso delle Nazioni unite: invece di avallare le posizioni dei politici somali, si poteva imporre un controllo internazionale, gestito direttamente dall'Organizzazione, più efficace e concreto sulla democraticità e legittimità della Costituzione, come fra l'altro più volte auspicato negli innumerevoli atti adottati sulla questione somala sia dal Consiglio di sicurezza che dall'Assemblea generale⁹.

Dal punto di vista sostanziale, la Costituzione del 2012 non è esente da critiche per quanto riguarda la forma di Stato federale che essa disegna. L'art.1 sancisce infatti che «la Somalia è una repubblica federale, sovrana e democratica, fondata sulla rappresentazione inclusiva degli individui, su un sistema multipartitico e sulla giustizia sociale». In base all'art. 54, un certo numero di materie, in particolare la politica estera, la difesa nazionale, la cittadinanza, l'immigrazione e la moneta, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato centrale, mentre le materie residuali possono essere oggetto di un accordo tra governo centrale e governi federati. Tuttavia il federalismo previsto dalla Costituzione introduce una forma di Stato federale che potrebbe accentuare la divisione del popolo somalo lungo linee claniche e che, in ogni caso appare inadeguata alla specificità ed i bisogni del Paese. Molti elementi rimangono indefiniti, ad esempio il numero ed i confini dei futuri Stati federati, lasciando la definizione della federazione ad una successiva regolamentazione giuridica. Un problema non secondario riguarda la tutela dei diritti umani. Infatti, malgrado la Costituzione del 2012 contenga un articolato catalogo di diritti umani garantiti dai più rilevanti strumenti internazionali in materia, fino ai c.d. diritti di terza generazione, nello stesso tempo eleva l'Islam a religione di Stato e vieta la diffusione di altre religioni nel

⁸ Il termine provvisorio non compare nel titolo del testo approvato ma l'annesso C recate norme in materia di revisione della Costituzione parla esplicitamente di "costituzione provvisoria" con riferimento al testo ratificato nel 2012, mentre l'art.136 definisce "finale" sola la Costituzione che sarà approvato da un referendum popolare entro i successivi quattro anni di legislatura.

⁹ La mancanza di un processo democratico e coinvolgente di tutti gli attori interessati nella costituzione del nuovo Stato somalo, è stata messa in evidenza anche dal Segretario generale delle Nazioni Unite. Infatti nel rapporto inviato al Consiglio di Sicurezza il 22 agosto 2012, si ammette la mancanza di coinvolgimento della società civile, anche se viene giustificata con «*the limited time available to circulate the text before the commencement of the National Constituent assembly*». Cfr. S/2012/ 643 par. 23.

Paese. La Costituzione è subordinata alla Sharia ed introduce *la c.d. clausola di rigetto* secondo cui «*no law which is not compliant with the general principles of Shari'ha can be enacted*»: ciò significa che non soltanto la funzione legislativa svolta dal Parlamento subisce delle pesanti limitazioni, ma anche quella giurisdizionale, in quanto i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione devono essere interpretati dagli organi competenti alla luce della Shari'ha. In sostanza con l'adozione della Costituzione provvisoria il processo costituzionale è stato solo timidamente avviato, ma ancora resta molto da fare per la sua affermazione definitiva e la creazione di uno stato di diritto.

Nelle successive elezioni del 12 settembre 2012 Sheikh Sharf Sheikh Ahmed viene inaspettatamente sconfitto da Hassan Sheik Mahamud, che diviene il primo presidente della Repubblica federale. Grazie anche al processo di ricostituzione della polizia e dell'esercito, alla fine del 2012 il governo centrale controlla, secondo l'ONU, circa l'85% del territorio nazionale; ciò consente al presidente Mohamud di riprendere i colloqui di riconciliazione tra il governo centrale di Mogadiscio, da lui presieduto, e quello del Somaliland, regione settentrionale che rivendica l'indipendenza dal resto della Somalia dal 1991¹⁰.

2.1. *Approvazione della "Vision 2016 : Framework for action"*.

Le diverse fasi da seguire per la fine della transizione e la formazione di uno Stato federale somalo, sono tracciate in un "programma politico" di riforme votato dal governo somalo nel febbraio 2014, la c.d. *Vision 2016: framework for action*, definita da Nicholas Kay, il nuovo Rappresentante del Segretario generale per la Somalia, «*la propre articulation par les Somaliens de leur programme politique*». Come dichiarato dal rappresentante dell'ONU «*Ce projet consiste à former des Etats membres de la Fédération, à réviser la constitution et organiser des élections démocratiques d'ici septembre 2016. C'est une grande entreprise d'ingénierie politique dans laquelle se sont engagés les Somaliens. Mais c'est, je crois, la seule façon avec laquelle on va garantir une paix durable en Somalie, en établissant un Etat fédéral inclusif*». Nella *Vision 2016* vengono stabilite le priorità fondamentali del governo somalo ed i principi che devono guidare l'azione governativa. Gli elementi fondamentali della strategia di governo sono: la revisione costituzionale e la sua attuazione; il completamento del sistema federale, la democratizzazione delle istituzioni del Paese. Secondo quanto stabilito nel documento programmatico, la *Vision 2016* dovrà basarsi su alcuni principi fondamentali, che tendono ad affermare, riteniamo in modo poco realista, che il processo di stabilizzazione del Paese debba essere un processo endogeno, guidato ed attuato dalle forze somale, senza alcun intervento esterno. Si legge infatti nel documento: «*All aspects of the process shall be Somali-owned, inclusive, transparent and consistent with the Provisional Constitution; The Government shall promote and protect the independence, integrity, and credibility of the constitutionally mandated Commissions; The implementation of Vision 2016 shall be situated in the context of a comprehensive reconciliation process that promotes national cohesion and integration; Management of the process shall be anchored in the principles and practices of integrity and good governance*». Il documento prevede anche una rigida time table per l'attuazione delle singole fasi delle riforme necessarie che dovrebbero portare nel 2016 alle elezioni universali in Somalia. Di rilevante importanza è la previsione della istituzione della *Inter-State Commission*

¹⁰ Con un comunicato ufficiale le autorità del Somaliland, il 10 marzo 2015, hanno annunciato il rinvio delle elezioni parlamentari e presidenziali previste per il 26 giugno dello stesso anno. La commissione elettorale ha annunciato che il voto sarà posticipato di nove mesi e, dunque dovrebbe tenersi a marzo 2016. Il portavoce del Governo ha spiegato che il rinvio «si rende necessario a causa di ritardi nell'organizzazione e nella registrazione degli aventi diritto».

(ISC) che sarà responsabile del dialogo e dei negoziati tra il governo federale centrale ed i singoli Stati membri ed avrà il compito di risolvere qualsiasi controversia di natura amministrativa, politica o giurisdizionale possa sorgere fra di loro. Poiché tale Commissione potrà essere istituita solo quando i singoli Stati federati si saranno formati e dopo l'approvazione del Parlamento, nelle more il governo istituirà l'*Inter-Regional Consultative Forum (IRCF)*, di cui faranno parte i rappresentanti degli Stati membri e le autorità regionali per esaminare gli aspetti fondamentali del progetto federalista e soprattutto per garantire una trasparente, effettiva ed equa ripartizione delle risorse naturali e del patrimonio economico.

2.2 *Evoluzione della situazione politica interna*

Dopo una lunga crisi politica che ha paralizzato il governo federale somalo, il processo di instaurazione di uno Stato federale e di realizzazione degli obiettivi del programma *Vision 2016* ha ripreso il suo corso nel febbraio 2015. Infatti il 9 febbraio 2015 si è formato un nuovo governo composto da 26 ministri, 14 vice ministri e 6 sottosegretari. In questo nuovo governo tutte le componenti claniche sono rappresentate, tanto che per la prima volta si parla di un governo 5.0 rispetto alla regola fino ad oggi applicata del 4.5 (un esponente per ognuno dei quattro clan principali e metà per le minoranze). Le novità del nuovo organo di indirizzo politico della Somalia, sono soprattutto di immagine, in quanto esso è composto quasi tutto da nuovi personaggi, in gran parte di giovani sconosciuti¹¹. Questa nuova compagine governativa deve affrontare, praticamente dall'inizio, il varo della nuova Costituzione entro la fine del 2015 e le elezioni universali ad agosto 2016, oltre che liberare il Paese dagli Al Shabaab¹² e completare le istituzioni locali¹³.

Il compito del nuovo Governo non è certo di facile realizzazione e comunque solo nel medio/lungo periodo potrà dare dei risultati concreti. Nell'immediato, più interessante sul piano della partecipazione della società civile, ci sembra la costituzione del *Forum per l'Unità e la Democrazia* per iniziativa dell'ex Primo Ministro Abdiweli Sheikh Ahmed e di altre illustri personalità del mondo accademico, politico e delle associazioni con lo scopo di fornire un momento di dialogo a livello nazionale e internazionale sulle priorità del paese, e che si propone quale catalizzatore fondamentale per il programma di riforme e l'attuazione

¹¹ Di esponenti già noti vi sono solo l'ex governatore della banca centrale Abdusalam Omar, nominato ministro degli esteri, e l'ex capo di Stato maggiore Gen. Abdulkadir Sheikh Ali Dini, nominato ministro della difesa.

¹² Come è noto il gruppo terroristico al-Shabaab nasce come una emanazione delle cosiddette Corti islamiche, le frange islamiste somale che dalla fine degli anni '90 al 2006 hanno imperversato su Mogadiscio e hanno avuto le loro roccaforti tradizionali nel Sudovest del Paese. Il loro momento di massima espansione è stata la seconda metà del 2006, quando l'unione politica dei vari sceicchi prese il controllo di Mogadiscio ed estromise il Governo federale, che solo in un secondo momento riuscì a riprendere il controllo, grazie all'aiuto internazionale, di cui si dirà meglio in seguito. Alla loro sconfitta, però, la frangia combattente più accanita, denominata successivamente al-Shabaab, ha continuato a controllare una parte importante del Paese e ha proseguito il progetto jihadista contro il governo federale, fino all'accordo di Kampala del 2011. A questo gruppo terroristico, profondamente legato ad Al-Quaeda, si deve il massacro di 147 studenti dell'Università di Garissa, in Kenya, il 2 aprile 2015 oltre tutta una serie di attentati compiuti nella Capitale Mogadiscio a danno di funzionari internazionali, membri delle forze dell'ordine, ma anche sei semplici civili.

¹³ Per una accurata valutazione della situazione politica e delle condizioni di sicurezza in Somalia cfr. il *Rapport du Secrétaire général sur la Somalie du 12 mai 2015*, S/2015/331.

della Vision 2016¹⁴. Il Forum vuole proporre a tutti i somali ed ai partners internazionali una piattaforma per una Somalia democratica, moderata, laica e aperta ad ogni appartenenza politica, ponendosi come garante dei diritti civili, della libertà di stampa e della tutela delle donne e dei minori.

2.3 Il problema della pirateria al largo delle coste somale

Nell'esaminare la situazione attuale della Somalia, non si può prescindere dal ricordare il problema della pirateria al largo delle coste somale che ormai da anni preoccupa la comunità internazionale e che ha continuato ad essere oggetto di importanti risoluzioni da parte del Consiglio di sicurezza, anche dopo la nascita della repubblica federale somala e l'adozione della Costituzione provvisoria. Infatti gli episodi di pirateria al largo delle coste somale continuano ad essere una grave minaccia per la navigazione marittima, anche se bisogna segnalare che nel 2014 si è avuta una considerevole diminuzione di episodi del genere¹⁵, grazie soprattutto alla cooperazione che si è instaurata tra gli Stati, le organizzazioni internazionali, il settore privato e la società civile. Questo approccio che ha visto agire insieme attori diversi, ha permesso di applicare alcune soluzioni pratiche per il coordinamento navale ed operativo, affrontare in modo efficace le questioni giuridiche e giurisdizionali e cominciare ad avviare un processo di smantellamento dell'impresa illecita della pirateria a terra.

Per quanto riguarda l'attività del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite su tale argomento, dopo l'adozione della Costituzione somala, il primo atto che viene in evidenza è la ris. 2077 del 21 novembre 2012 in cui si sottolinea che è innanzitutto compito delle autorità somale adottare le misure necessarie per lottare contro la pirateria e che in tal senso il Paese si deve dotare *sans plus attendre* di un *corpus iuris* adeguato e soprattutto istituire una zona economica esclusiva, secondo le disposizioni della Convenzione di Montego Bay, in modo tale da precisare il fondamento giuridico che possa legittimare la protezione dei diritti sovrani della Somalia sulle sue risorse naturali e determinare la sua giurisdizione sugli spazi marittimi (par.4)¹⁶. Da notare che la Somalia si è in parte adeguata a tale richiesta in quanto, il 30 giugno 2014, il Presidente somalo ha emesso un proclama in cui indica che la zona economica esclusiva della Somalia si estende per 200 miglia marine a partire dalle linee rette di base da dove si misura il mare territoriale, ed ha inoltre pubblicato un *tableau* contenente la lista delle coordinate geografiche dei limiti di tale zona¹⁷. La ris. 2077 (2012) si ritiene sia importante per una valutazione della attuale situazione somala, in quanto, permette alcune considerazioni giuridiche sulla "rinascita" della Stato somalo. La risoluzione, fra l'altro, rinnova per ulteriori dodici mesi le autorizzazioni concesse agli Stati ed alle organizzazioni internazionali che cooperano con le autorità somale nella lotta contro la pirateria che si concretizzano, come è noto, in precise deroghe alla sovranità di questo Paese. A tale proposito alcune considerazioni, si ritiene, siano necessarie. Innanzitutto sembra utile

¹⁴ La prima vittoria di questo gruppo di somali illuminati è stato quello di costringere per due volte il Presidente ed i suoi alleati a cambiare radicalmente il consiglio dei ministri

¹⁵ Un esame dei problemi derivanti dagli episodi di pirateria al largo delle coste somale è contenuto nel *Rapport du Secrétaire général sur la situation concernant la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes*, del 16 ottobre 2014, S/2014/740.

¹⁶ Il problema della delimitazione degli spazi marini si è presentato come fondamentale fin dall'inizio del manifestarsi della pirateria nel Corno d'Africa, in quanto la legislazione somala, che risale al 1972, prevede unicamente un regime di acque territoriali estese a 200 miglia marine.

¹⁷Cfr. *Rapport du Secrétaire générale sur la situation concernant la piraterie*, cit. par.16.

ricordare che, per quanto concerne le deroghe concesse a tutti i soggetti che collaborano con il governo somalo nella lotta contro la pirateria, e che consentono una “violazione” della sovranità di questo Stato, per la prima volta esse sono state concesse dal Consiglio di sicurezza con la ris. 1846 del 2008 per un periodo di 12 mesi¹⁸. Con altre risoluzioni dello stesso tenore, tali autorizzazioni derogatorie sono state rinnovate di anno in anno e, probabilmente, saranno prorogate fino al dicembre 2016¹⁹. Innanzitutto una considerazione di carattere generale: nella ris.1846 e nelle successive di identico contenuto, il Consiglio di Sicurezza agisce in virtù del cap. VII della Carta, senza ulteriore precisazione circa la natura delle misure adottate. In realtà le misure previste non sembrano facilmente riferibili alle categorie disciplinate dagli artt.40 e ss. della Carta. A nostro parere, prevedendo le risoluzioni in oggetto l'impiego di qualsiasi mezzo per prevenire e reprimere gli atti di pirateria, quindi anche l'uso della forza, le misure in esse previste possono essere inquadrare nelle disposizioni dell'art.42, da attuarsi, come è ormai prassi consolidata del Consiglio di sicurezza, in seguito ad un'autorizzazione concessa agli Stati. Inoltre, come già avvenuto in precedenti risoluzioni che hanno prorogato tali autorizzazioni, il Consiglio di Sicurezza si “premura” di fare due importanti, dal punto di vista giuridico, precisazioni. In primo luogo nella risoluzione si dice espressamente che *«que les autorisations reconduites dans la présente résolution s'appliquent à la seule situation en Somalie et n'affectent pas les droits, obligations ou responsabilités dérivant pour les États Membres du droit international, notamment les droits ou obligations résultant de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, pour ce qui est de toute autre situation»*, e si sottolinea in particolare *«que la présente résolution ne saurait être regardée comme établissant un droit international coutumier»*. La seconda importante precisazione è che *«les présentes autorisations n'ont été reconduites qu'à la suite de la réception de la lettre datée du 5 novembre 2012 par laquelle les autorités somaliennes ont signifié leur accord»*. A tale proposito è piuttosto difficile contestare che una prassi durata quasi dieci anni (almeno fino ad ora ma...ulteriormente prorogabile), supportata dall'*opinio iuris* che tali deroghe siano necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale, tanto da essere autorizzate dal Consiglio di sicurezza in base ai poteri conferitegli dal cap.VII della Carta, non possa essere considerata come presupposto per la formazione di una consuetudine internazionale. Fra l'altro il riferimento esplicito alla circostanza che tali autorizzazioni derogatorie *s'appliquent à la seule situation en Somalie*, ci sembra superato da fatti recenti: quando fra le misure per prevenire l'immigrazione clandestina, nel piano di azione UE per l'immigrazione, si chiede alle Nazioni Unite, *per motivi di sicurezza*, una risoluzione del Consiglio di sicurezza che autorizzi gli Stati a fermare i barconi nei porti di partenza (soprattutto libici), non si chiede

¹⁸ Nella ris. 1846 si legge: *«Le Conseil de Sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies décide que,.... pour une période de 12 mois à compter de l'adoption de la présente résolution, les États et les organisations régionales qui coopèrent avec le Gouvernement fédéral de transition dans la lutte contre la piraterie et les vols à main armée au large des côtes somaliennes et dont le Gouvernement fédéral de transition aura préalablement communiqué les noms au Secrétaire général sont autorisés : a) À entrer dans les eaux territoriales de la Somalie afin de réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée en mer, d'une manière conforme à l'action autorisée en haute mer en cas de piraterie en application du droit international applicable; b) À utiliser, dans les eaux territoriales de la Somalie, d'une manière conforme à l'action autorisée en haute mer en cas de piraterie en application du droit international applicable, tous moyens nécessaires pour réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée en mer (par. 10). (Le Conseil de Sécurité) affirme que les autorisations données dans la présente résolution s'appliquent à la seule situation en Somalie et n'affectent pas les droits, obligations ou responsabilités dérivant pour les États Membres du droit international, notamment les droits ou obligations résultant de la Convention, pour ce qui est de toute autre situation, et souligne en particulier que la présente résolution ne peut être regardée comme établissant un droit international coutumier»*.

¹⁹ Questo è quanto afferma il Segretario generale nel suo *Rapport sur la situation concernant la piraterie...* cit. par. 32.

un'analogia deroga alla sovranità statale dei Paesi interessati²⁰?

Un'ulteriore considerazione riguarda il consenso dello Stato la cui sovranità "viene violata"²¹. Conformemente a quanto stabilito dall'art. 20 del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001²², la necessità del consenso dello Stato la cui sovranità può legittimamente essere violata è la *condicio sine qua non* su cui tutte le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che permettono azioni di prevenzione e di repressione della pirateria da parte di attori esterni nel territorio somalo, si basano. Non è questa la sede per esaminare il problema del consenso come causa di esclusione dell'illecito, ma certamente non si può non notare che, in Somalia, negli anni, il soggetto che ha prestato il consenso a eventuali violazioni della sovranità è sostanzialmente mutato. Infatti al momento della prima risoluzione, nel 2008, ancora la Somalia poteva essere considerato uno "stato fallito": ci si chiede, allora, come poteva essere considerato valido il consenso manifestato da un governo...che in realtà non governava.

Diversa appare la situazione nel caso della proroga concessa nel 2012 e nelle successive risoluzioni. In questo caso siamo in presenza di un governo apparentemente legittimo che, essendo impossibilitato a gestire una situazione di emergenza quale la pirateria, *chiede* alla comunità internazionale di intervenire in suo aiuto, anche a scapito della sua sovranità territoriale. In conclusione, è evidente che senza l'appoggio costante delle forze navali internazionali e senza le misure di protezione adottate per il settore del trasporto marittimo, il fenomeno della pirateria non avrebbe avuto il ridimensionamento registrato dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO) e di cui si è già detto.

Per poter effettivamente debellare le regioni profonde della pirateria a largo delle coste somale, occorre, comunque, potenziare e migliorare gli sforzi in materia di consolidamento della pace o affermazione dello Stato di diritto. Infatti l'inefficienza dell'amministrazione pubblica, l'assenza di strutture amministrative e giudiziarie solide ed i gravi problemi di sicurezza fanno della Somalia un terreno propizio alle reti criminali: compito della comunità internazionale è sostenere lo Stato somalo in questo tentativo di rinascita politica ed economica, in modo tale da essere in grado di gestire autonomamente le risorse di cui è in possesso²³.

²⁰ Di una risoluzione del CdS che autorizzi l'intervento direttamente nei porti di partenza dei barconi ha espressamente parlato l'Alto rappresentante dell'UE per la Politica estera Federica Mogherini, illustrando il piano UE per l'immigrazione. La preoccupazione che ciò possa portare a una risoluzione del CdS dal contenuto simile a quelle adottate nel caso della Somalia per combattere la pirateria è stata manifestata, infatti, immediatamente dal governo libico, attraverso il suo ambasciatore all'ONU Ibrahim Dabbashi: «Non permetteremo un'operazione militare in Libano. Consentiremo solo un'azione coordinata tra UE ed il governo legittimo di Tobruk, che sia un'azione umanitaria. La preoccupazione maggiore è la sovranità della Libia».

²¹ Si legge nella ris. 1846 del 2008 (*Le Conseil de Sécurité*) *affirme en outre que les présentes autorisations n'ont été données qu'à la suite de la réception de la lettre datée du 20 novembre 2008, par laquelle le Gouvernement fédéral de transition a fait connaître son accord*. Stessa formula viene utilizzata nella ris. 2077 e nelle successive risoluzioni adottate, facendo però un generico riferimento alle *autorités somaliennes qui ont signifié leur accord*.

²² Secondo l'art. 20 del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001: «Il consenso validamente dato da uno Stato alla commissione da parte di un altro Stato di un atto determinato esclude l'illiceità di tale atto nei confronti del primo Stato sempre che l'atto medesimo resti nei limiti del consenso».

²³ Una proposta in questo senso è avanzata dal Segretario generale delle Nazioni Unite nel suo *Rapport concernant la piraterie e les vols à main armée...* cit. par. 60 pag. 16 in cui si sostiene: «Il import que les progrès réalisés en mer se traduisent par la mise en place d'une "économie bleue" qui permettra à la Somalie d'exploiter le potentiel économique de l'océan».

3. Il contributo della Comunità internazionale per la rinascita della Somalia

Se sicuramente la Somalia è a una svolta, ed il paese dimostra una voglia di riscatto e di stabilizzazione, le cifre della situazione dal punto di vista umanitario, economico e, politico di questo paese sono ancora impressionanti.

Quanto alla situazione umanitaria, il Rappresentante speciale del Segretario generale per questo Paese, Nicholas Kay, il 9 maggio 2015, in una riunione del Consiglio di Sicurezza dedicata al problema somalo, ha dichiarato che resta “*allarmante*”, in quanto più di 730.000 somali non sono in condizioni di far fronte ai loro bisogni alimentari essenziali; a costoro bisogna aggiungere circa 203.000 bambini che soffrono per malnutrizione, avendo necessità di avere accesso all’acqua potabile ed a migliori servizi di igiene. Bisogna poi tener conto delle persone “*deplacés*”, cioè di circa 40.000 persone, di cui la maggioranza costituita da donne e bambini, che ancora durante i primi mesi del 2015 sono stati espulsi, specialmente da Mogadiscio, verso i sobborghi dove la fruizione dei servizi di base è limitata.

Dal punto di vista economico, in tutti i settori produttivi la mancanza di risorse umane e mezzi finanziari resta l’ostacolo principale²⁴: L’economia somala dipende ancora in larga misura dall’aiuto e dai trasferimenti di fondi dall’estero, ma il finanziamento di progetti a condizioni non favorevoli nel campo dell’infrastrutture su grande scala dovrebbe essere limitato fino a quando la Somalia ha un livello di indebitamento estremamente alto²⁵.

Per quanto riguarda la situazione politica, malgrado nel Paese «*le dialogue politique a remplacé la loi des armes*»²⁶, il governo ha ancora molti compiti da realizzare, in quanto ci sono stati dei progressi in materia di federalismo, ma la revisione costituzionale non è andata avanti, così come l’organizzazione delle elezioni universali previste per il 2016.

Un ultimo punto debole della situazione somala è la sicurezza interna, le cui condizioni restano instabili per la presenza del movimento Al Shabaab, il cui attacco contro l’università di Garissa in Kenya, nell’aprile 2015, ha dimostrato che la minaccia terroristica di questo movimento non si limita alla Somalia, ma ha una portata regionale molto più vasta. Inoltre la crisi nello Yemen rischia di destabilizzare maggiormente la regione e di aprire un corridoio privilegiato ai movimenti jihadistes in Somalia.

Come la condizione della Somalia dimostra, il processo della sua stabilizzazione interna, di cui abbiamo detto nelle pagine precedenti, si è sempre giovato dell’aiuto e del supporto della Comunità internazionale. Non è certo questa la sede per esaminare il ruolo che le Nazioni Unite ed gli altri attori internazionali hanno avuto nel tempo riguardo al processo di ricostruzione dello Stato somalo²⁷, ma, limiteremo la nostra attenzione agli

²⁴ L’economia somala è basata soprattutto sull’agricoltura che rappresenta circa il 60% del PIL e che il copre il 65% dell’occupazione. Alle risorse agricole si aggiunge l’allevamento e l’esportazione di pesce, carbone di legno, cuoio e pellami in genere.

²⁵ L’ammontare del debito pubblico somalo verso i creditori pubblici è di circa 5.7 miliardi di dollari.

²⁶ In occasione di una riunione del Consiglio di Sicurezza dedicata alla Somalia, nel maggio 2015, il Rappresentante speciale del Segretario generale per questo Paese, Nichols Kay, ha sottolineato, fra l’altro, «*Nous voyons un pays, autrefois embourbé dans un conflit, qui progressivement fonctionne mieux et où le dialogue politique remplace la loi des armes*». Il comunicato stampa sull’intervento di Nichols Kay è reperibile sul sito UNNews@un.org del 19 maggio 2015.

²⁷ Molto brevemente è da ricordare che le Nazioni Unite hanno avuto un ruolo importante nella recente storia somala. Nel 1950 l’Onu istituì la c.d. “*italian Somaliland*”, un regime di amministrazione fiduciaria, la cui gestione venne affidata all’Italia, mentre la British Somaliland rimase un protettorato britannico. Tale

interventi di aiuto esterno che si sono avuti nel Paese dopo la prima fondamentale tappa dell'adozione della Costituzione provvisoria.

3.1 *Le Conferenze di Londra e di Bruxelles del 2013*

La cooperazione internazionale fondamentale per la rinascita di questo Paese è stata alla base di due conferenze internazionali che si sono tenute sull'argomento. La prima si è svolta a Londra nel mese di Maggio del 2013, focalizzata proprio sulla stabilizzazione della Somalia ed è stata co-organizzata dalla Gran Bretagna e dallo stesso governo somalo.

I lavori della Conferenza di Londra, cui hanno partecipato i rappresentanti di oltre 50 paesi e organizzazioni internazionali appositamente invitati, sono stati co-presieduti dal Primo Ministro britannico David Cameron e dal Presidente della Somalia Hassan Sheikh Mohamud²⁸. L'impostazione formale della conferenza, tendente a sottolineare con forza la co-organizzazione britannica e somala, è stata voluta da parte britannica per valorizzare adeguatamente la *ownership* somala dell'evento, e per sostenere i cambiamenti intervenuti nel corso dell'ultimo anno in Somalia, dove la fine del lungo periodo transitorio e la nomina di nuove, più legittime, istituzioni hanno aperto una nuova fase e posto le basi per un'effettiva stabilizzazione del Paese, dilaniato da più di vent'anni di guerra civile. In realtà la conferenza di Londra riflette il rinnovato interesse della Comunità internazionale per questo Paese. Secondo alcuni commentatori politici un inaspettato, e a nostro avviso eccessivo, ottimismo circola tra gli ambienti diplomatici internazionali sulla Somalia che starebbe per diventare un paese tranquillo, funzionale, senza minacce di terrorismo e pirateria e il futuro Eldorado economico, secondo le previsioni. Un ottimismo dettato dalle recenti sconfitte delle milizie islamiche Al-Shabaab inflitte dall'esercito di occupazione africano, dal nuovo Governo di Hassan Sheikh Mohamoud e dalla diminuzione della pirateria.

La Conferenza si è articolata su quattro grandi temi: sicurezza; giustizia e polizia; *accountability* e gestione delle risorse finanziarie da parte del Governo somalo; processo politico. L'obiettivo era quello di manifestare sostegno politico e coordinare il supporto tecnico e finanziario della comunità internazionale a favore dei piani di riforma elaborati da parte del Governo somalo e presentati ai *partners*. Infatti l'aspetto principale della conferenza ha riguardato la presentazione, da parte del governo somalo, dei suoi piani per lo sviluppo delle forze armate, della polizia, del sistema giudiziario e di gestione dei conti

situazione si perpetrò fino al 1960, anno dell'indipendenza somala e della riunificazione formale tra le due parti del territorio. Dal 1992 al 1995 l'Onu è stato presente in Somalia con la missione Unisom 1 (1992), Unitaf (a comando Usa) e Unisom 2 con il compito di fornire e di facilitare l'assistenza umanitaria necessaria per far fronte alla terribile carestia che affliggeva il Paese e nello stesso tempo monitorare il cessate il fuoco che aveva posto transitoriamente fine alla lunga guerra civile. Come è noto, le missioni Onu in Somalia non riuscirono a raggiungere i risultati sperati, tanto da abbandonare il Paese in modo precipitoso. In anni più recenti, l'attività delle Nazioni Unite in Somalia, si è concentrata su alcuni aspetti fondamentali: favorire una soluzione politica del conflitto somalo, incoraggiando e sostenendo la missione AMISOM dell'Unione Africana di cui si dirà più dettagliatamente nelle pagine seguenti, rafforzare la lotta alla pirateria nelle acque antistanti la Somalia, con l'adozione di alcune risoluzioni che, in modo assolutamente innovativo nell'ambito del diritto internazionale, permettono ancora oggi interventi di navi straniere in territorio somalo; rafforzare il sistema delle sanzioni per tentare di debellare il movimento terrorista di Al Shaab. Una nuova missione Onu, MANUSOM, di cui si dirà nelle pagine seguenti è stata attivata nel 2013. Cfr. *supra* par.5 note 50 e 51.

²⁸ Nel corso del 2013 anche altri eventi si sono occupati del problema della stabilizzazione della Somalia.. Tra essi, gli incontri del G8, la Conferenza Internazionale di Tokyo sullo Sviluppo in Africa, che si è tenuta a inizio giugno, e la conferenza sugli Stati fragili promossa dall'UE a inizio settembre.

pubblici in modo da ottenere l'accordo della comunità internazionale sulle modalità di sostegno alla realizzazione di questi progetti e nello stesso tempo ottenere dal governo somalo, la definizione delle modalità con cui intende risolvere le questioni politiche in sospenso nel Paese.

Il giudizio sulla conferenza non può essere completamente positivo, in quanto si sono chiaramente manifestate le mire espansionistiche di alcuni Paesi (in particolare Gran Bretagna e Kenya) sulla Somalia, senza un adeguato appoggio al suo sviluppo endogeno ed alla elaborazione di una concreta politica di *State building*.

Molto più importante, dal punto di vista del coinvolgimento internazionale, è stata la conferenza di Bruxelles convocata dalla Somalia e dall'Unione europea il 16 settembre 2013, che rappresenta il primo sistematico tentativo dell'Unione europea di appoggiare il "rinato" Stato somalo²⁹. La Conferenza, in modo emblematico, aveva ad oggetto "*A New deal for Somalia*". In realtà con il termine "new deal" si è voluto enfatizzare un patto di reciproca responsabilità e di condivisione dei rischi fra la Somalia e la comunità internazionale, prevedendo un notevole sforzo economico destinato ad alimentare le speranze del Paese³⁰. Al termine della Conferenza è stato approvato dal governo federale e dalla comunità internazionale il c.d. *Nuovo Patto per la Somalia* che enuncia le priorità fondamentali per raggiungere l'obiettivo del consolidamento della pace e del rafforzamento dello Stato. L'aiuto finanziario alla Somalia sarà erogato attraverso un nuovo dispositivo finanziario, il *Fonds somalien pour le développement et la reconstruction*, che deve sostenere il piano di rilancio economico, programmato su due anni (2014/15) contestualmente presentato dal governo³¹. Le priorità che la cooperazione euro-somala si prefigge di soddisfare sono riassunte in cinque *Peacebuilding and Statebuilding goals (PSGs): Inclusive Politics, Security, Justice, Economic Foundations and Revenues and Services*. In generale qualsiasi forma di aiuto dovrà seguire le priorità concordate con il governo e entro il 2016 il 66% dei finanziamenti esterni sarà registrato nel bilancio dello Stato ed i risultati saranno monitorati continuamente.

Si tratta di uno sforzo sicuramente inedito in quanto, come già sottolineato in precedenza, le carenze dello Stato somalo sono ancora notevoli: è necessario raggiungere un certo livello di sicurezza interna, dare un significato concreto al termine "giustizia" attraverso la ricostruzione di un apparato giudiziario effettivo, individuare delle adeguate politiche di coesione. In realtà la stessa nozione di società civile è assai dubbia in un paese in cui ogni organizzazione non è statale, in cui non è possibile distinguere fra attività economiche volte al profitto privato o al benessere della popolazione, dove la presenza pervasiva di armi non rende agevole distinguere tra attori armati e non. Malgrado il Patto per la Somalia, non affronti tutti questi problemi, ancora oggi resta il principale strumento di coordinamento dell'azione internazionale in Somalia³², mettendo in evidenza l'importanza di una politica inclusiva e di un'intesa reciproca per costruire un federalismo forte ed efficace.

²⁹Un resoconto dettagliato dei lavori della Conferenza e delle proposte somale è reperibile sul sito <http://somalia-newdeal-conference.eu/>.

³⁰ Si prevede un finanziamento di 1,8 miliardi di euro, di cui 650 della sola Unione Europea, in aggiunta al miliardo già stanziato a partire dal 2008.

³¹ Per un'analisi del Patto per la Somalia cfr. AHMED DUALEH, *Somalia*, 2014, reperibile sul sito www.Africaneconomicoutlook.org.

³² In questo senso il Rapporto del Segretario Generale sulla Somalia del 12 maggio 2015. S/2015/331 par.17 p. 4.

4. Il ruolo della missione dell'Unità Africana AMISOM.

Per quanto riguarda l'intervento delle organizzazioni regionali in Somalia, un ruolo importante per la sua stabilizzazione politica, la creazione di uno stato di diritto e la prevenzione e la repressione dei movimenti terroristici spetta all'Unione africana (UA)³³. Momento fondamentale dell'intervento dell'UA in questo paese, è la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1744 del 20 febbraio 2007 con cui viene autorizzata, per un periodo di sei mesi, un'operazione dell'Unione africana, AMISOM, incaricata essenzialmente di collaborare con le autorità somale nella fase iniziale della stabilizzazione del Paese.

Originariamente la missione non sarebbe dovuta rientrare nell'ambito dell'Unione Africana, ma all'interno di un programma di supporto al processo di pace voluto dall'IGAD (*Inter-Governmental Authority on Development*)³⁴ che nel 2005 aveva deciso di dispiegare una forza di "appoggio" conosciuta con il nome di IGASOM. Tale intervento dell'IGAD era stato previsto per assecondare la richiesta dell'allora presidente delle Istituzioni Transitorie Abdullahi Yusuf che già nella seconda metà nel 2004, reclamava una forza di pace che avrebbe dovuto consentire alle autorità governative di far rientro a Mogadiscio per tentare di stabilizzare il paese. Nei mesi successivi anche l'Unione Africana ha cercato di appoggiare l'iniziativa dell'IGAD, ma malgrado tutti gli sforzi, IGASOM è rimasto da sempre un progetto mai realizzato. Senza avere la possibilità in queste note di esaminare in dettaglio il fallimento di tale progetto, si può sottolineare che a impedire l'effettivo dispiegamento delle forze previste contribuirono due fattori fondamentali: la mancanza di un consenso tra le fazioni somale sui paesi che avrebbero dovuto fornire le truppe e l'iniziale rifiuto dell'ONU di sospendere il regime di embargo sulle armi, vigente in Somalia e stabilito dalla ris. 751 del 1992.

A sbloccare la situazione di fatto fu l'Etiopia, che intervenendo in Somalia anche su richiesta del governo transitorio, riuscì a sconfiggere le forze fedeli alle Corti islamiche³⁵.

L'intervento dell'Etiopia fu per molti aspetti disastroso, sia in termini politici che umanitari, ma diede l'impulso per ripensare finalmente alla costituzione di una forza di pace, avendo il primo ministro etiopico Meles Zenawi condizionato il ritiro delle forze etiopiche al dispiegamento di una missione internazionale. E' stato proprio in seguito alla presa di posizione dell'Etiopia che il Consiglio di Pace e Sicurezza (*Peace and Security*

³³ L'Unione africana è stata creata nel 2000 per sostituire l'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA, istituita nel 1963). Tra i suoi fini vi sono l'integrazione socio-economica del continente africano, la promozione di istituzioni democratiche così come la protezione dei diritti. Per una approfondita analisi dell'atto istitutivo dell'UA cfr. R. CADIN, *L'atto istitutivo dell'Unione Africana*, in *Riv. coop. giur.*, 2001, p.77.

³⁴ Il trattato che istituisce l'IGAD, che nel 1996 succede all'IGADD (*Inter-Governmental Authority on Development and Disaster*) contiene norme che assegnano all'organizzazione sub-regionale un ruolo determinante in materia di risoluzione delle controversie e di mantenimento delle relazioni pacifiche fra gli Stati. Infatti tra i principi dell'IGAD, elencati nell'art.6 A si annovera la «risoluzione pacifica dei conflitti inter-statali e internazionali attraverso il dialogo» e il mantenimento della pace, sicurezza e stabilità regionali». Il testo del trattato e la documentazione relativa all'organizzazione è reperibile sul sito <http://www.igad.org>. Per un'analisi della struttura, obiettivi, e funzionamento dell'IGAD cfr. A. ALAO, *The role of African regional and sub-regional organizations in conflict prevention and resolution*, Working Paper n. 23, University of London, 2000, p.7.

³⁵ Il primo intervento dell'Etiopia in Somalia si è protratto dal 2006 al 2009, soprattutto a tutela della politica statunitense, di cui è il principale alleato, nella zona, ed è stato determinante per combattere il terrorismo islamico.

Council)³⁶ dell'Unione Africana con una risoluzione del 19 gennaio 2007, approvava il dispiegamento di AMISOM, successivamente autorizzato dal Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 1744(2007).

Con tale risoluzione, il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato gli Stati membri dell'Unione Africana ad adottare tutte le misure appropriate per offrire sostegno al dialogo e alla riconciliazione fra le parti, garantendo la possibilità e sicurezza degli spostamenti e la protezione di tutte le persone coinvolte nel processo di riconciliazione nazionale, inclusi i leader politici, i capi dei clan, i capi religiosi e i rappresentanti della società civile. La ris. 1744(2007) si pone nell'alveo della ris. 49/57 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1994 contenente la *Declaration on the Enhancement of cooperation between the United Nations and Regional Arrangements or Agencies in the Maintenance of International Peace and Security*, che ha stabilito in via principale una connessione diretta tra il fondamento consensuale delle operazioni e la creazione e il dispiegamento di queste all'interno dello Stato interessato. In tali situazioni il consenso dello Stato e l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, costituiscono i parametri di riferimento per l'interpretazione stessa del mandato conferito alla missione³⁷.

Altri obiettivi previsti nel mandato della missione sono: provvedere alla protezione delle Istituzioni Federali di Transizione e alla sicurezza delle infrastrutture chiave; fornire assistenza per l'attuazione del *Piano delle Nazioni Unite per la Sicurezza e la Stabilizzazione Nazionale*; contribuire alla creazione delle condizioni di sicurezza necessarie alla fornitura dell'assistenza umanitaria; garantire la protezione del personale e dei servizi impiegati, e garantire libertà e sicurezza di movimento al personale stesso. A questo scopo, il Consiglio di Sicurezza ha rimosso l'embargo sulle armi stabilito con la risoluzione 751 (1992) relativamente alle armi e alle forniture destinate all'uso della missione e necessarie per contribuire a sviluppare le istituzioni nei settori della sicurezza, e ha stabilito che gli Stati che procurano tali forniture e assistenza informino il comitato per le sanzioni a tale riguardo³⁸.

La missione AMISOM nasce tecnicamente come "*Peace Support operation (PSO)*", ovvero una forza di appoggio all'apparato di sicurezza delle Istituzioni Federali di Transizione, e avrebbe dovuto essere composta da ottomila uomini con un mandato

³⁶ Il Consiglio di Pace e Sicurezza dell'Unione africana è definito dall'art. 2 par.1. del protocollo istitutivo, come un *peace-making organ* per la prevenzione, la gestione e la soluzione dei conflitti in Africa. È costituito da 15 Stati membri eletti dall'Assemblea dell'Unione Africana secondo un'equa rappresentanza geografica dei quali 10 sono eletti per 2 anni e 5 per tre anni al fine di garantire continuità dell'organo (art.5 par. 1 lett. a e b). Tra le funzioni del Consiglio UA si segnala la preservazione della pace, della sicurezza e della stabilità in Africa, da ottenersi sia attraverso mezzi diplomatici, sia attraverso mezzi coercitivi, che possono concretizzarsi in missioni di *peace-support, peacebuilding, e post-conflict reconstruction*. Sul Consiglio cfr. R.NIGRO, *Il Consiglio di pace e Sicurezza e il sistema di sicurezza collettiva nell'Unione Africana*, in *In.Law*, 2006, p.7.

³⁷ In questo senso G. CELLAMARE, *Le attività di mantenimento della pace nei rapporti tra le Nazioni Unite*, op. cit. p. 51.

³⁸ Sul ruolo dell'Unione Africana nella crisi somala ed in particolare sulla missione AMISOM, cfr. F. IPPOLITI, *Il ruolo dell'Unione Africana nella crisi somala : la missione AMISOM ed i rapporti con il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, in *Com. int.*, 2008, p. 673; R. MAJINGE, *Regional Arrangements and the Maintenance of International Peace and Security: The Role of African Union Peace and Security Council*, in *Can. YB Int. Law*, 2010, p. 97; S. PALIWAL, *The Primacy of regional Organizations in International Peacekeeping. The African Example*, in *Virg. Jour. Int. Law*, 2010, p.185; R. CADIN, *Origine ed evoluzione del sistema di sicurezza collettiva dell'Unione Africana*, in *Federalismi.it*, del 24 marzo 2010.

rinnovabile ogni sei mesi³⁹, ma immediatamente si manifestarono i primi problemi. Innanzitutto si è registrato un forte ritardo nel dispiegamento delle forze previste dovuto all'indisponibilità dei paesi del continente africano a inviare truppe in Somalia, paese giudicato troppo a rischio, anche per la ancora forte presenza di movimenti terroristici. A tale timore dei paesi africani coinvolti si aggiungevano motivi di natura economica. Infatti il modello su cui fu impostata AMISOM è stato il c.d. AMIB Concept⁴⁰, un metodo di finanziamento delle missioni che tenendo conto della precaria situazione economica degli Stati africani coinvolti, si basa quasi esclusivamente sui *pledge*, ovvero sugli impegni dei donatori internazionali, che molto spesso, malgrado formali promesse, non arrivano effettivamente nelle casse dello Stato interessato⁴¹.

Un altro aspetto rilevante è che il mandato conferito, inizialmente, ad AMISOM non era privo di ambiguità: ad esempio esso non faceva riferimento alla protezione della popolazione civile, carenza questa che avrebbe in futuro compromesso il rapporto con essa. Proprio per eliminare le ambiguità e le lacune del mandato, con le successive risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza, ed in particolare con la ris. 2093 (2013,) esso è stato ampliato, fornendo all'AMISOM poteri sempre più ampi anche per combattere la pirateria al largo delle coste somale e controllare l'embargo sulle armi e sul carbone di legno (*charbon de bois*)⁴².

³⁹ Al momento del dispiegamento solo l'Uganda fu disposta ad offrire le truppe per il contingente; poi si aggiunse anche il Burundi. Nel gennaio del 2008 gli uomini effettivi di AMISOM erano ancora poco più di duemilacinquecento, mentre oggi sono circa settemila, un numero comunque inferiore agli ottomila pianificati all'origine

⁴⁰ Così definito perché previsto per la prima volta per l'*African Union Mission in Burundi* (AMIB), un forza militare dispiegata dall'Unione Africana in questo Paese nel 2003, durante la guerra civile. AMIB ha operato per un anno quando è stata sostituita dall'operazione delle Nazioni Unite per il Burundi (UNOB).

⁴¹ A sostenere economicamente AMISOM oggi sono diversi Paesi occidentali, tra cui Stati Uniti e l'Unione Europea. La Casa Bianca ha messo a disposizione, oltre a ingenti quantità di denaro – circa 187 milioni di dollari fra gennaio 2007 e marzo 2010 – anche il materiale logistico e di addestramento. Nell'aprile del 2009, durante la conferenza dei donatori per la Somalia organizzata a Bruxelles, l'UE ha promesso solo per AMISOM circa 160 milioni di dollari, non tutti però effettivamente pervenuti nelle casse della missione. Se si considerano le cifre iniziali effettivamente erogate dai donatori internazionali si comprende il motivo per cui il dispiegamento del contingente sia avvenuto con estremo ritardo: su un totale di 622 milioni di dollari promessi, il denaro effettivamente pervenuto nelle casse di AMISOM nel gennaio 2008 ammontava ancora a poco più di 30 milioni.

⁴² Si legge in fatti nel par. 1 della ris. 2093 del 2013 «*Décide d'autoriser les États membres de l'Union africaine à maintenir jusqu'au 28 février 2014 le déploiement de l'AMISOM, qui est autorisée à prendre toutes mesures nécessaires, en pleine conformité avec les obligations que lui imposent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme et dans le strict respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de l'indépendance politique et de l'unité de la Somalie, afin de s'acquitter des tâches ci-après : a) Maintenir une présence dans les quatre secteurs définis dans le concept stratégique du 5 janvier 2012 et, dans ces secteurs, en coordination avec les Forces S/RES/2093 (2013) 4 13-25097 de sécurité du Gouvernement fédéral somalien, faire reculer la menace que représentent Al-Chabab et les autres groupes d'opposition armés, notamment en réservant un traitement approprié aux repentis, à titre provisoire et en coordination avec l'ONU, afin de créer dans toute la Somalie des conditions propices à une gouvernance effective et légitime; b) Favoriser le dialogue et la réconciliation en Somalie en contribuant à la libre circulation, à la sécurité de passage et à la protection de tous ceux qui participent au processus de paix et de réconciliation en Somalie; c) Assurer comme il se doit la protection des autorités somaliennes pour les aider à exercer leurs fonctions gouvernementales, et sécuriser les infrastructures essentielles; d) Aider, dans les limites de ses capacités et en coordination avec d'autres parties, à l'application des plans nationaux de sécurité, grâce à la formation et l'encadrement des Forces de sécurité du Gouvernement fédéral somalien, notamment dans le cadre d'opérations conjointes; e) Contribuer, selon la demande et dans les limites de ses moyens, à créer les conditions de sécurité nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire; f) Aider, dans la limite de ses moyens civils actuels, le Gouvernement fédéral de la Somalie, en collaboration avec l'ONU, à étendre l'autorité de l'État dans les zones reprises à Al-Chabab; g) Protéger son*

La presenza di AMISOM in Somalia è diventata fondamentale per favorire il processo di stabilizzazione e di ricostruzione del Paese, tanto che il suo mandato è stato ripetutamente prorogato⁴³. Da ultimo, fino al momento in cui si scrive, con la ris. 2232 del 28 luglio 2015, il Consiglio di sicurezza, manifestando la propria soddisfazione per gli sforzi compiuti dall'AMISOM e riconoscendo a tale operazione un ruolo fondamentale nel complessivo processo di *State building* della Somalia, ha prorogato la missione fino al 30 maggio 2016⁴⁴.

Sembra evidente che la missione AMISOM, inizialmente istituita nel 2007 per soli sei mesi e con un mandato piuttosto limitato, ha, nel tempo, mutato la sua qualificazione giuridica. Infatti è importante sottolineare che l'intenzione iniziale del dispiegamento dei Caschi Verdi in Somalia era sostanzialmente quello di fornire una forza di stabilizzazione in attesa di una futura sostituzione con una missione di pace delle Nazioni Unite, ma tale sostituzione non si è verificata, malgrado l'istituzione nel 2013 di una forza di pace delle Nazioni unite, di cui si dirà nelle pagine seguenti, che si è limitata ad affiancare AMISOM.

Identificare la missione dell'Unione Africana, anche solo da un punto di vista terminologico, risulta oggi abbastanza difficile: come già detto, tecnicamente AMISOM è stata istituita come una *Peace Support Operation* (PSO) approvata ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, ovvero secondo le norme che possono prevedere l'applicazione di misure coercitive. Tuttavia l'evoluzione che si è avuta nelle funzioni di AMISOM rende difficile identificarla come una semplice operazione di *peace-keeping*, ma piuttosto, tenendo conto del mandato che ad essa è stato conferito nelle risoluzioni che si sono susseguite nel tempo, sembra più esatto inquadrare la missione AMISOM nella più recente tendenza manifestata dal Consiglio di sicurezza di utilizzare le organizzazioni regionali in modo molto più ampio, prevedendo la loro partecipazione ad operazioni di *State-building* e non solo ad azioni che richiedono l'uso della forza.

Alcune considerazioni sono necessarie anche per quanto riguarda l'inquadramento dal punto di vista dello Statuto dell'ONU. Infatti la missione AMISOM, non è stata istituita, come sarebbe stato opportuno secondo un'interpretazione letterale della Carta di San Francisco, in base al suo capitolo VIII – intitolato accordi regionali – che riconosce il compito delle organizzazioni regionali di dirimere le questioni di carattere locale tra i Paesi che ne fanno parte, ed eventualmente di intraprendere azioni coercitive, con l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza e sotto la sua direzione⁴⁵, ma in base al Capitolo

personnel, ses installations, son matériel et sa mission, et assurer la sécurité et la liberté de circulation de son personnel, ainsi que du personnel des Nations Unies exerçant des fonctions prescrites par le Conseil de sécurité.

⁴³ In particolare ved. le risoluzioni 1772(2007); 1801(2008); 1831(2008); 1863(2009); 1910 (2010); 1964(2010); 2010(2011); 2036 (2012); 20173(2012); 2077(2012); 2182(2016).

⁴⁴ Si legge al par. 3 della ris. 2232: «*Décide d'autoriser les États membres de l'Union africaine à proroger jusqu'au 30 mai 2016 le déploiement de l'AMISOM, conformément aux dispositions du paragraphe 1 de la résolution 2093 (2013) et, ainsi qu'il l'a demandé à l'Union africaine, pour un effectif maximal de 22 126 agents en tenue, dans le cadre d'une stratégie de sortie globale de l'AMISOM, après quoi une réduction de l'effectif de la force de la Mission sera envisagée, et décide en outre que la Mission est autorisée à prendre toutes les mesures nécessaires, dans le plein respect des obligations qui incombent à ses États Membres en droit international humanitaire et en droit international des droits de l'homme et dans le strict respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de l'indépendance politique et de l'unité de la Somalie, pour s'acquitter de son mandat.*

⁴⁵ È noto che l'art.53 dello statuto delle Nazioni Unite prevede che il Consiglio di sicurezza utilizzi «gli accordi e le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione» ed aggiunge che nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza». L'azione delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e la necessaria autorizzazione del Consiglio di Sicurezza sono stati oggetto di numerosi ed approfonditi studi da parte della dottrina di cui non è possibile dar conto in modo esaustivo. Solo a titolo

VII della Carta che, come è stato ampiamente dibattuto in dottrina, riguarda azioni *direttamente* (corsivo nostro) intraprese dal CdS per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, che, come è noto, nella prassi vengono svolte dagli Stati su autorizzazione del Consiglio di sicurezza⁴⁶.

Tale impostazione rientra nel *modus operandi*, soprattutto più recente, del Consiglio di sicurezza, che molto di rado nelle sue risoluzioni ha fatto riferimento al cap.VIII, preferendo autorizzare i singoli Stati membri di una organizzazione, piuttosto che l'organizzazione come soggetto autonomo (*Décide d'autoriser les États membres de l'Union africaine*), e quindi facendo rientrare la sua autorizzazione nel capitolo VII.

Secondo un' autorevole dottrina, il Consiglio di Sicurezza ha dimostrato da sempre "scarso interesse per il capitolo VIII" e ciò potrebbe spiegarsi considerando che "così facendo il Consiglio evita il requisito piuttosto impegnativo, della direzione che l'art. 53 prevede", rifacendosi alla norma consuetudinaria formatasi a proposito dell'autorizzazione agli Stati⁴⁷.

Se da un punto di vista terminologico e tecnico la missione AMISOM è piuttosto difficile da inquadrare, politicamente il suo carattere è fin troppo chiaro. I caschi verdi infatti hanno un mandato che li sovraespone agli attacchi da parte degli Shabaab proprio perché sono percepiti dall'opposizione armata come una parte in conflitto schierata a protezione delle sole Istituzioni Federali di Transizione.

La stessa logica del conflitto dunque ha costretto la missione dell'Unione Africana a diventare interamente parte in causa del confronto bellico, sia nella forma che nella sostanza.

Basti pensare che già il giorno seguente ai gravi attentati di Kampala dell'11 luglio 2010 che hanno provocato 76 morti e centinaia di feriti e sono stati rivendicati dagli Shabaab, le forze AMISOM hanno intrapreso una serie di ritorsioni attraverso massicci bombardamenti in quartieri di Mogadiscio ritenuti dei covi degli Shabaab, causando diverse vittime anche tra la popolazione civile. In tal senso la crisi in Somalia continua a mostrare come sia difficile pensare ad una missione in grado di ristabilire un sufficiente grado di sicurezza in quasi totale assenza di dialogo politico.

esemplificativo e rinviando alla dottrina ivi citata cfr. U. VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali nel sistema dell'ONU*, in *Com.int.*, 1998, p. 428; M. IOVANE, *La Nato, le organizzazioni regionali e le competenze dl Consiglio di Sicurezza*, in *tema di mantenimento della pace*, *ibid*, p. 43; Z. DEEN-RACSMÁNI, *A Redistribution of Authority between the UN and Regional Organizations in the Field of the Maintenance of Peace and Security*, in *Leid. Jour. Int. Law*, 2000, p. 297; U. VILLANI, *Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix*, in *Recueil des cours*, 2001, vol. 290, p. 225 ; F. LATTANZI, M. SPINEDI (a cura di), *Le organizzazioni regionali ed il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004 ; M. KAMTO, *Le rôle des «accords et organismes régionaux» en matière de la paix et de la sécurité internationales à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la pratique internationale*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 2007, p.771 ; T. FELICIO, *The United Nations and Regional Organizations. The Need for clarification and cooperation*, in *St. dipl.*, 2009, p. 13; L. BISSON DE CHAZOURNES, *Les relations entre organisations regionales et universelles*, in *Recueil des Cours*, 2010; vol.347,p.264; G. CELLAMARE, *Le attività di mantenimento della pace nei rapporti tra le Nazioni Unite e le Organizzazioni regionali, I e II parte*, in *Com. Int.* 2013, p. 51 e p. 233.

⁴⁶ Ved. *infra* par.5.

⁴⁷ In questo senso B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2012⁹, P. 350. Secondo L. POLI, *La responsabilità di proteggere ed il ruolo delle organizzazioni regionali*, Napoli, 2011, p.122 il Capitolo VIII sin dalla redazione dello statuto e per tutta la durata della guerra fredda è rimasto "dormiente". Posizione opposta, soprattutto in riferimento alla prassi relativa all'art.52 è espressa da L. PASQUALI, *Il contributo delle organizzazioni regionali al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con mezzi non implicanti l'uso della forza*, Torino, 2012, p.11 nota 35.

5. L'ONU torna in Somalia

Come previsto nella ris. 2093 (2013)⁴⁸, dopo 20 anni dall'esito negativo delle precedenti operazioni ONUSOM I (*Operation de le Nations Unies en Somalie*) (1992)⁴⁹ e ONUSOM II (1993-1995)⁵⁰ che avevano il compito di facilitare l'assistenza umanitaria necessaria per fronteggiare la carestia che affliggeva il Paese e di monitorare il cessate il fuoco previsto dalle Nazioni Unite al termine della lunga guerra civile, i caschi blu dell'ONU ritornano in Somalia. In tal senso con la ris. 2102 del 2 maggio 2013, approvata all'unanimità, riconoscendo l'importanza di coordinare efficacemente gli aiuti prestati dalla comunità internazionale al governo somalo, il Consiglio di sicurezza ha istituito la *Mission d'assistance des Nations unies en Somalie* (MANUSOM) per una durata iniziale di dodici mesi⁵¹.

⁴⁸ Infatti nella ris. 2093 in cui il Consiglio di Sicurezza esamina gli sforzi compiuti dal governo federale somalo in favore della pace, della stabilità e della riconciliazione nazionale ed elogia il ruolo importante avuto nel processo di stabilizzazione dall'operazione dell'Unione africana AMISOM si legge «*Convient avec le Secrétaire général que le Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie s'est acquitté de son mandat et devrait maintenant être dissous, et convient également qu'il devrait être remplacé dès que possible par une nouvelle Mission Politique Spéciale élargie*» (par.18) anche se non in tempi stretti in quanto «*Convient en outre avec le Secrétaire général que les conditions de déploiement d'une opération de maintien de la paix par les Nations Unies ne sont pas encore réunies en Somalie, et le prie de suivre l'évolution de la situation, notamment en définissant les critères qui permettraient d'apprécier l'opportunité de déployer une opération de maintien de la paix et attend avec intérêt qu'il lui présente ces informations à l'occasion de ses rapports périodiques*» (par.19).

⁴⁹ L'operazione ONUSOM I è stata istituita dal Consiglio di sicurezza con la ris.751 del 4 aprile 1992 per sorvegliare il rispetto del cessate il fuoco a Mogadishio e per assicurare la protezione del personale e del materiale dell'ONU nei porti, in modo tale da facilitare la distribuzione gli aiuti umanitari. Nell'agosto del 1992, il mandato di ONUSOM I è stato ampliato con la ris. 775.. La missione ONUSOM I è stata presente in Somalia dall'aprile 1992 al maggio 1993. Dal dicembre 1992 al maggio 1993 è stata presente in Somalia un'altra operazione sotto comando degli Stati Uniti, la UNITAF (*United Task force*), anche conosciuta come operazione *Restore Hope* allo scopo di stabilizzare la situazione in Somalia, a fronte di un crescente stato di caos e di grave carestia.

⁵⁰ L'operazione ONUSOM II è stata presente sul territorio somalo dal 26 marzo 1993 al 2 marzo 1995 ed è stata istituita con la ris. 814 del 26 marzo 1993, con il compito di consolidare, estendere e mantenere la sicurezza nell'intero territorio somalo. Con la successiva ris. 837 del 6 giugno 1997, adottata in seguito ad un attacco somalo contro un gruppo di caschi blu pakistani, alla Forza venne affidato il compito di prendere “ogni necessaria misura contro i responsabili degli attacchi armati” che, purtroppo, ha costituito la “giustificazione” per un brutale attacco, nel nome delle Nazioni Unite, contro i quartieri controllati dal generale somalo Aidid, che provocò l'uccisione di vittime innocenti. La missione ONUSOM II venne ritirata nel marzo 1995 come previsto dalla ris. n.954 del 4 novembre 1994.

⁵¹ Si legge nel par. 1 della risoluzione: «*Décide de créer, d'ici au 3 juin 2013, la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM) pour une période initiale de douze mois, qu'il compte proroger par périodes successives selon qu'il conviendra et selon la recommandation du Secrétaire général, et d'en confier la direction à un représentant spécial du Secrétaire général*». Nella stessa ris. 2102 si da notizia della nomina di Nicholas Kay, quale rappresentante speciale del Segretario generale in Somalia, che sostituisce Augustine Mahinga indicato come uno dei sette sponsor della Costituzione del 2012 e che non aveva mai goduto dell'appoggio popolare. Al momento in cui si scrive, con la ris. 2232 del 28 luglio 2015, il mandato della missione MANUSOM è prorogato al 30 marzo 2016 (par.21). E' prassi costante del Consiglio di sicurezza limitare nel tempo il mandato delle Forze da esso costituite e poi procedere a continue proroghe. Secondo B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, 9° ed., Padova 2012, p.281 «*Con il sistema della proroga e quindi dell'automatica scadenza del mandato della Forza e quindi di inattività del Consiglio, si vuole rafforzare il principio che le operazioni delle Forze, anche se condotte sotto la guida del Segretario generale, restano interamente sottoposte all'autorità del Consiglio., con il compito di consolidare, estendere e mantenere la sicurezza nell'intero territorio somalo*». Sulle *peace-keeping operations*, sulla loro evoluzione e sulla autorizzazione all'uso della forza esiste una vasta bibliografia di cui non è possibile rendere conto. Solo a titolo esemplificativo, e rinviando alle opere ivi citate cfr.: J. BOYD, *UN Peace-Keeping Operations: A Military and Political Appraisal*, New

Il mandato di MANUSOM, definito dal punto 2 della risoluzione in esame già quanto mai ambizioso, è stato ulteriormente ampliato dal Consiglio di sicurezza con la ris. 2158 del 29 maggio 2014 con cui si affida a MANUSOM l'ulteriore compito di sostenere il governo federale anche per «*la gestion des finances publiques*» (p. 1 lett.b al.i) e di garantire la sicurezza marittima(par.1lett.c al.ii)⁵². E nelle successive modifiche, la missione deve offrire i propri buoni uffici per favorire il processo di riconciliazione condotto dal governo federale somalo ed in particolare supportare gli sforzi del governo nella definizione della *governance* del Paese, nella riforma del settore della sicurezza, nella costruzione dello Stato di diritto, attuando la riforma della Costituzione provvisoria del 2012, permettendo lo svolgimento del referendum costituzionale e quindi la convocazione delle elezioni entro il 2016. Rientra nel mandato della missione anche il compito di aiutare le autorità locali nelle indagini relative alle violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario. La risoluzione sottolinea, con particolare enfasi, la necessità di perseguire le violazioni dei diritti umani soprattutto quando queste coinvolgono le donne ed i bambini (p. 2 lett. d ii e iii). La missione, che avrà sede a Mogadiscio, sarà presieduta da un rappresentante speciale del Segretario generale, coadiuvato da due vice, uno con il compito di coordinare tutte le iniziative intraprese in Somalia dalle varie agenzie ed istituti dell'ONU, e l'altro a cui sarà affidato il coordinamento delle attività umanitarie.

Seguendo una prassi diffusa nelle risoluzioni di creazione di una missione di pace caratterizzate da un sempre maggiore dispiegamento di forze di polizia, anche nel caso di MANUSOM si prevede la istituzione di una *unité de garde*, con il compito di garantire la sicurezza del personale dell'ONU, e che dovrebbe essere composta da uno speciale contingente di 300 soldati di AMISOM⁵³. Come sottolineato dal Segretario generale nel suo rapporto al Consiglio di Sicurezza del 18 agosto 2014: «*Au cours des dernières années, l'Organisation a notamment examiné la possibilité de déployer des groupes de gardes. Ces groupes, composés de personnel militaire ou de police ou d'autres forces de sécurité nationales mises à la disposition de l'Organisation par un ou plusieurs États Membres sous forme de contingents déployés sur autorisation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, ont pour mission de protéger le personnel, les locaux et les biens des missions des Nations Unies opérant dans des régions dangereuses. Un groupe de gardes a été déployé à la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq dès 2004, et trois autres ont été créés en*

York, 1972; I. C. MEIJER, *UN peace-Keeping forces: The Conditions of Changes*, in *Leid. Jour. Int. Law*, 1994, p.63; P. PICONE, *Il peacekeeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Riv. dir. int.*, 1996, p. 5; L. PINESCHI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, Padova, 1998; L. CONDORELLI, *Le azioni dell'ONU e l'applicazione del diritto internazionale umanitario: il "Bollettino" del Segretario Generale del 6 agosto 1999*, in *Riv. dir. int.*, 1999, p. 1049; M. FRULLI, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza*, in *Riv. dir. int.*, 2001, p.347; S. DORIGO, *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Riv. dir. int.* 2002, p. 903; A. BELLAMY, P. WILLIAMS, *Understanding peacekeeping*, Cambridge, 2010²; T. TARDY, *A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations*, in *International peacekeeping*, 2011, p.152.

⁵² Sulla missione MANUSOM cfr. R. MURPHY, *United Nations Peacekeeping in Lebanon and Somalia and the Use of Force*, in *Jour. Con. Sec. Law*, 2003, p. 71.

⁵³ La richiesta della costituzione di questa *unité de garde* è già contenuta nel punto 2 della ris. S/res/2093(2013) in cui si legge: «*Renouvelle la demande qu'il a faite au paragraphe 9 de sa résolution 2036 (2012) de voir constituer sans plus tarder, dans les limites de l'effectif autorisé de l'AMISOM, une garde de taille appropriée pour assurer la sécurité, l'escorte et la protection du personnel international, notamment les fonctionnaires des Nations Unies, et prie l'Union africaine de lui fournir, dans le prochain rapport qu'elle lui soumettra, des précisions sur les progrès réalisés et sur le calendrier fixé en vue de sa constitution*». Tale richiesta è ribadita al p. 10 della ris. 2102 secondo cui: «*Est conscient des contraintes de sécurité évoquées par le Secrétaire général, souligne qu'il importe d'assurer la sécurité du personnel des Nations Unies, et salue à cet égard l'engagement pris par l'AMISOM de constituer une garde de 311 hommes, comme il est demandé au paragraphe 2 de la résolution 2093 (2013)*».

2013 (au BINUCA, le 29 octobre, à la MANUL, le 27 novembre, et à la MANUSOM, le 24 décembre)⁵⁴, anche se in realtà, ci sembra che le funzioni attribuite al contingente di supporto alla missione MANUSO presentano qualche particolarità. Infatti sebbene il Segretario generale, nella sua lettera indirizzata al Consiglio di Sicurezza il 24 dicembre 2013, continui a ribadire che il contingente dovrebbe garantire una “*protection statique*”, probabilmente per enfatizzare che l’uso delle armi è consentito solo in casi eccezionali, il mandato della *unité de garde* è specificato in modo estremamente dettagliato, prevedendo anche la possibilità di adottare misure addizionali nel caso in cui si registrasse un peggioramento della situazione generale. Si legge infatti nella lettera: «*De manière plus précise, l’unité de garde des Nations Unies exercerait les fonctions suivantes : a) elle assurerait une sécurité statique, des patrouilles, et contrôlerait l’accès aux installations et équipements de la MANUSOM et de l’UNSOA à Mogadiscio, y compris si la MANUSOM devait s’installer hors de l’aéroport international de Mogadiscio; b) elle agirait pour dissuader de possibles attaques par des éléments extrémistes contre ces installations et équipements; c) elle fournirait une capacité d’extraction rapide dans l’aéroport international de Mogadiscio; et d) elle soutiendrait la Mission de l’Union africaine en Somalie (AMISOM) et les Forces nationales somaliennes en procédant à l’extraction et à l’évacuation du personnel des Nations Unies situé en dehors de la zone de l’aéroport dans l’éventualité où il serait immédiatement menacé de violence physique. Dans le cas où d’autres situations justifiaient l’utilisation de l’unité de garde, particulièrement dans les régions, je recommanderais au Conseil de sécurité les mesures additionnelles qui pourraient être requises*»⁵⁵.

Dal punto di vista giuridico, la missione MANUSOM rientra nelle c.d. missioni multidimensionali o multifunzionali che si sono affermate nella prassi delle Nazioni Unite⁵⁶ subito dopo la fine della guerra fredda e nelle quali l’intervento dell’organizzazione risulta sempre più articolato. In tal senso la rilevanza e per certi versi la sfida della missione MANUSOM è dovuta a vari fattori. Infatti secondo gli obiettivi di questa operazione, come in altre analoghe nel continente africano, essa non si limita alla gestione di un periodo post-conflittuale, ma contribuisce in modo determinante sia al processo di stabilizzazione delle istituzioni politiche ed alla creazione di uno stato di diritto, ed ha un ruolo determinante anche nella repressione dei gruppi terroristici operanti nel territorio, e nell’adozione delle misure atte a garantire la sicurezza marittima dagli assalti dei pirati. In altri termini, nell’ambito di una strategia globale di stabilizzazione, alla missione vengono affidati compiti eterogenei che rientrano sia nelle “classiche” operazioni di *peace-keeping* che nelle più recenti azioni di *peace-enforcement*. Inoltre il contesto logistico ed ambientale in cui la missione viene ad operare svolge un ruolo decisivo. Infatti non si può sottacere che MANUSOM arriva in Somalia dopo il fallimento di altre due missioni : è vero che essa gode del consenso (se non della richiesta) del governo federale, requisito che mancava nelle missioni ONUSOM I

⁵⁴ Cfr. Nations Unies, Assemblée générale, *Questions de politique générale intéressant les missions politiques spéciales Rapport du Secrétaire général*, UN Doc. A/69/325, p.20. Nella ris. 2158(2014) del 29 maggio 2014, il Consiglio di Sicurezza «se félicite du récent déploiement d’une unité de gardes des Nations Unies en vue de renforcer la sécurité des complexes de l’MANUSOM».

⁵⁵ Lettre datée du 20 décembre 2013, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général. S/2013/764.

⁵⁶ B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite...cit.* p.282, li definiscono operazioni di “terza generazione”. Sulle operazioni c.d. multifunzionali cfr., fra gli altri, G. CELLAMARE, *Le operazioni di peacekeeping multifunzionali*, Torino, 1999; J. MATHESON, *United Nations Governance of Postconflicts Societies*, in *Amer. Jour. Int. Law.* 2001, p.76; E.ASKU, *The United Nations Intra-State Peacekeeping and normative change*, Manchester, 2003; R. CADIN, *Considerazioni generali e nuove tenenze in materia di peacekeeping*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n.3/2014 p. 552; F. BATTAGLIA, *Le missioni multidimensionali delle Nazioni Unite per il mantenimento e la costruzione della pace: analisi critica della recente prassi nel continente africano*, in *Federalismi.it, Focus Africa*, 2005/3, p. 2.

e ONUSOM II, ma non si può certo trascurare la frastagliata situazione geo-politica della Somalia, con forti spinte autonomiste nel territorio, ed inoltre la presenza di movimenti terroristici che, individuano nelle Nazioni Unite, un nemico da abbattere

6. Conclusioni

Volendo dare una risposta al quesito che ci siamo posti nel titolo di questo lavoro, cioè se per quanto riguarda la Somalia, è possibile parlare della rinascita di un Stato fallito, si ritiene che sia ancora troppo presto per poter trarre delle conclusioni. Dei passi avanti sono stati certamente compiuti, come testimoniano i rapporti sulla situazione del Paese, ma ancora tanto resta da fare e le attese ed i bisogni della popolazione locale non sono stati certo soddisfatti. La Somalia non è ancora assolutamente in grado di autogestirsi ed ha bisogno che tutti gli attori internazionali, dalle Nazioni Unite alla stessa Unione europea collaborino in modo fattivo per il futuro del popolo somalo e per dare dignità di Stato a questo paese così a lungo martoriato.