



AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

Superare le sfide per riformare l'Unione Africana

africacenter.org/spotlight/overcoming-challenges-to-implement-the-african-unions-reforms
Martha Bakwesegha

Di [Martha Bakwesegha](#)

15 luglio 2025

I governi e i cittadini africani devono decidere di quale tipo di unione ha bisogno l'Africa per realizzare la sua aspirazione di un organismo regionale che promuova la pace, espanda la prosperità e rappresenti efficacemente gli interessi africani nei consessi internazionali.



Logo dell'Unione Africana esposto presso la sede dell'ente regionale ad Addis Abeba, in Etiopia. (Foto: AFP/Amanuel Sileshi)

L'Unione Africana (UA) è stata criticata per la mancanza di una leadership solida in crisi importanti come la Repubblica Democratica del Congo, i due Sudan, il Camerun e il Sahel. L'UA è inoltre attivamente impegnata a facilitare l'integrazione economica intercontinentale per sbloccare sinergie non realizzate di mercati e scambi commerciali in espansione all'interno di questo continente di 54 paesi e 1,5 miliardi di persone. Gli africani, inoltre, si aspettano che l'UA fornisca una voce convincente e collettiva per rappresentare gli interessi africani nei forum internazionali o quando sono necessarie risposte africane rapide e coordinate.

La varietà di questioni su cui l'Unione Africana dovrebbe fornire leadership e coordinamento sottolinea l'importanza di questo organismo panafricano. Tuttavia, i progressi sulle richieste di lunga data di riforme dell'Unione Africana in materia di pace e sicurezza, miglioramento dell'efficienza organizzativa, cooperazione economica e rappresentanza globale si sono protratti nel tempo.

Qualsiasi discussione sulle riforme dell'Unione Africana (UA) deve tener conto dell'entità del compito. Il predecessore dell'UA, l'Organizzazione per l'Unità Africana (OUA), era un compromesso tra due gruppi di stati appena indipendenti. Il "Gruppo di Casablanca" auspicava un'unione politica immediata dei paesi africani, con un'unica autorità, governi regionali sussidiari, una politica estera e di difesa comune e istituzioni comuni. Il "Gruppo di Monrovia" auspicava un'alleanza più flessibile, basata sulla graduale cooperazione economica regionale e sulla sovranità nazionale.

L'Unione Africana ha l'opportunità di diventare un'unione politica continentale più efficace, influente e istituzionalmente solida.

Queste differenze fondamentali persistono nell'Unione Africana, influenzando sulla sua capacità di costruire consenso su questioni chiave, tra cui pace e sicurezza. Gran parte della tensione si concentra su quanta sovranità nazionale i membri debbano cedere a un'Unione più forte, con alcuni più disposti di altri. Si consideri l'Area di Libero Scambio Continentale Africana (ACFTA), istituita nel 2018. Essa porta l'Africa [dalla cooperazione economica regionale verso una profonda integrazione economica](#), come previsto dalla dottrina del Gruppo Casablanca. Tuttavia, l'attuazione di un'unione doganale e la rimozione delle barriere non tariffarie sono state lente, a dimostrazione di [quanto i membri stiano attribuendo un peso fondamentale alla sovranità nazionale](#).

Esistono tensioni simili riguardo alle riforme tecnocratiche e politiche. Una scuola di pensiero sostiene che concentrarsi esclusivamente sui miglioramenti tecnici e amministrativi [potrebbe trasformare l'Unione Africana \(UA\) in una "burocrazia tecnocratica"](#) come le Nazioni Unite (ONU). Secondo questa visione, ciò di cui l'Africa ha invece bisogno è realizzare gli obiettivi panafricani stabiliti dai Padri Fondatori. Ciò implica un'organizzazione che organizzi un'azione coordinata tra i membri, ponga i cittadini al centro e affermi e difenda gli interessi africani a livello globale. La posizione opposta è che, sebbene l'UA abbia urgente bisogno di una voce collettiva, deve prima [risolvere il suo malessere e la sua paralisi istituzionale](#) per funzionare e offrire un contributo migliore all'Africa. Le due scuole di pensiero non si escludono necessariamente a vicenda, ma plasmano le pressioni contrastanti per le riforme.

Le eredità del passato pesano pesantemente sul presente

Il ruolo eccessivamente dominante dell'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo nelle funzioni quotidiane dell'UA è all'origine di alcune delle disfunzioni istituzionali dell'organismo regionale. Questa è un'eredità del passato. L'OUA fu fondata nel 1963, nel pieno di aspre guerre anticoloniali, quando solo 34 paesi africani erano indipendenti. Aveva [due missioni principali](#): difendere l'indipendenza dei nuovi stati e coordinare la decolonizzazione totale dell'Africa fornendo supporto militare a oltre due dozzine di movimenti armati. Questi compiti imponevano una struttura centralizzata, in gran parte segreta e gerarchica, affidata all'Assemblea. La transizione verso l'UA iniziò nel 1994, dopo la caduta dell'apartheid, con l'opzione di una struttura più aperta, trasparente e decentralizzata, [che riflettesse i cambiamenti fondamentali in Africa](#).



Roles of the African Union's Key Bodies

ASSEMBLY	The supreme policy and decision-making organ. Composed of all Member State Heads of State and Government.
Executive Council	Coordinates and takes decisions on policies in areas of common interest to Member States. It is responsible to the Assembly. Composed of foreign ministers or such other ministers or authorities as are designated by the governments of Member States.
Specialized Technical Committees (STCs)	STCs are thematic committees on key AU projects and programs. STCs are responsible to the Executive Council. Composed of Member State ministers or senior officials.
Permanent Representatives Committee (PRC)	The PRC is charged with preparing the work of the Executive Council. Composed of Permanent Representatives and other plenipotentiaries of Member States.
Peace & Security Council (PSC)	The AU's organ for the prevention, management and resolution of conflicts. Composed of 15 elected Member States.
African Union Commission (AUC)	The AU's secretariat. Composed of a Chairperson, Deputy Chairperson and six commissioners as well as staff.
Pan-African Parliament (PAP)	Platform for people from all African states to participate in discussions and decision-making on issues facing the continent. Members are designated by the legislatures of their Member States.
Economic, Social, & Cultural Council (ECOSOCC)	Advisory organ that provides opportunity for African civil society organisations to contribute to the AU's principles, policies and programs. Composed of social and professional groups from AU Member States.
Judicial, Human Rights & Legal Organs	Organs are the: African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), African Court on Human and Peoples' Rights (AfCHPR), AU Commission on International Law (AUCIL), AU Advisory Board Against Corruption (AUABC) and the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC).
Financial Institutions	Proposed institutions are the: African Central Bank, African Investment Bank and the African Monetary Fund.
African Peer Review Mechanisms (APRM)	Aims to foster the adoption of policies, values, standards and practices of political and economic governance that lead to political stability, accelerated economic integration, economic growth and sustainable development.
Regional Economic Communities (RECs) Regional Mechanisms (RMs)	The RECs are regional groupings of African states that facilitate regional economic integration between members and through the wider African Economic Community (AEC). The RMs for Conflict Prevention, Management and Resolution are part of the overall security architecture of the Union.

Source: Adapted from African Union Handbook, 2023

Tuttavia, la cultura decisionale dell'OUA, fortemente gerarchica, è persistita. Le decisioni sono ancora in gran parte affidate all'Assemblea dei Capi di Stato, sebbene questa si riunisca in genere solo una volta all'anno. La Commissione dell'Unione Africana (UAC), il segretariato responsabile dell'attuazione quotidiana dell'agenda dell'UA, non è pienamente autorizzata. Il Parlamento panafricano, che dovrebbe essere eletto a suffragio universale e avere pieni poteri legislativi, rimane consultivo e privo di poteri effettivi. Anche il Consiglio Economico, Sociale e Culturale (ECOSOCC), che dovrebbe dare voce alle organizzazioni della società civile nelle decisioni dell'UA, ha funzioni consultive e consultive. La [Corte Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli](#), incaricata di tutelare i diritti umani e ridurre l'impunità, è altrettanto limitata, con una limitata capacità di applicazione.



Giovani miliziani filogovernativi del Burundi inseguono i manifestanti a Bujumbura nel maggio 2015, sotto gli occhi di un agente di polizia (in blu).
(Foto: [AP/Berthier Mugiraneza](#))

La tensione tra l'Assemblea e gli organi dell'Unione Africana ostacola la capacità dell'Unione Africana di rispondere a crisi gravi. L'Unione Africana, ad esempio, non è riuscita a far rispettare le sue consolidate regole sui cambi di governo incostituzionali, come dimostrano le sue [risposte incoerenti ai colpi di Stato](#) in Burkina Faso, Guinea, Mali, Niger e Sudan. Ci sono stati anche casi in cui le decisioni di organi chiave sono state annullate da altri.

Un esempio è la decisione del Consiglio di Pace e Sicurezza dell'Unione Africana (UA) del dicembre 2015 di inviare la Missione Africana di Prevenzione e Protezione in Burundi (MAPROBU) per ridurre l'escalation di violenza innescata dalla richiesta dell'allora Presidente Pierre Nkurunziza di un terzo mandato, costituzionalmente proibito. Questa tempestiva decisione è stata annullata dall'Assemblea dell'UA durante il suo vertice del gennaio 2016. Il governo del Burundi ha successivamente intrapreso lo [smantellamento degli Accordi di Arusha](#), che avevano guidato il Paese nella ripresa dalla guerra civile del 1993-2005, e da allora il Burundi ha vissuto una persistente instabilità. L' [elusione dei limiti di mandato in Burundi](#), inoltre, ha aperto la strada ad altri leader africani per fare lo stesso, contribuendo ad ulteriori tensioni sulla pace e la sicurezza nel continente.

Parte del problema è dovuto alle difficoltà di coordinamento all'interno dell'UA e alla limitata capacità di dare seguito e attuare le decisioni chiave, un retaggio dell'OUA. Organi dell'UA come il Consiglio per la Pace e la Sicurezza, il Meccanismo Africano di Revisione Pari e l'ECOSOCC [spesso non riescono a coordinare le loro attività](#). Ciò ha minato la capacità dell'UA di esprimersi con una voce coerente su questioni critiche.

L'ultimo programma di riforma dell'Unione Africana: molti successi, molti ostacoli

L'ultimo punto focale per la riforma dell'UA è stato lanciato nel 2016. L'UA ha riunito eminenti esponenti africani provenienti da governi, settore privato, società civile, mondo accademico e agenzie internazionali per un'ampia consultazione e la preparazione di raccomandazioni per una revisione istituzionale " [urgente e necessaria](#) " dell'organizzazione. Il presidente ruandese Paul Kagame è stato incaricato di coordinare i lavori e di presentare una relazione finale all'Assemblea. Le conclusioni e le proposte principali sono state presentate in occasione di un vertice straordinario dei Capi di Stato e di Governo dell'UA nel novembre 2018.

Sono stati identificati i seguenti problemi:

- L'UA è molto frammentata e concentrata su troppe aree di interesse.
- La struttura complessa dell'UA e la sua limitata capacità gestionale portano a metodi di lavoro inefficienti, a un processo decisionale inadeguato e a una mancanza di responsabilità.
- L'Unione Africana non è né finanziariamente indipendente né autosufficiente, ma per gran parte del suo finanziamento fa affidamento sui finanziamenti dei partner.
- Il coordinamento tra l'Unione Africana e le Comunità Economiche Regionali (CER) è limitato.

Per affrontare queste sfide è stata avanzata una proposta di riforma completa:

- Ridurre le priorità dell'Unione Africana e riallineare le sue istituzioni.
- Ampliare la partecipazione dei cittadini.
- Migliorare l'efficienza operativa.
- Migliorare l'indipendenza finanziaria.

L'allora Presidente della Commissione dell'UA, Moussa Faki Mahamat, osservò all'epoca che la limitata capacità dell'UA di far sentire la voce collettiva dell'Africa e di difendere gli interessi africani a livello globale [continua a rappresentare una sfida importante](#). Riferendosi ai casi in cui l'UA non è riuscita a predisporre una risposta efficace e coordinata che fosse presa sul serio a livello internazionale, disse: "Il tempo stringe. Ci rendiamo conto che il mondo sta cambiando e che individualmente non contiamo più nulla... Il ritmo con cui stiamo agendo non è sufficiente".

Da allora, [sono stati raggiunti traguardi](#) significativi, tra cui la nomina di un nuovo team dirigenziale e di direttori, la riduzione del numero di commissioni e dipartimenti dell'UA, l'introduzione del reclutamento basato sul merito, l'attuazione di nuove politiche sulla rappresentanza regionale e l'attuazione di una verifica obbligatoria delle competenze. La struttura di governance del Fondo per la Pace dell'UA, creato per aiutare l'Unione a raggiungere l'autosufficienza nel finanziamento delle operazioni di pace e sicurezza, è pienamente operativa. Entro il 2024, aveva raccolto il 96% dell'obiettivo iniziale di 400 milioni di dollari interamente dai contributi dei membri.

Tuttavia, restano ancora ostacoli significativi.

Le decisioni chiave dell'Assemblea non vengono ancora attuate a causa della discrepanza tra l'Assemblea e il Comitato dei Rappresentanti Permanenti (RPC), composto da tutti gli Stati membri e incaricato di allineare le priorità dell'Assemblea con il lavoro della CUA. Esiste inoltre una discrepanza tra il PRC e gli altri organi dell'UA, dovuta in gran parte alla sovrapposizione di competenze tra PRC e CUA.

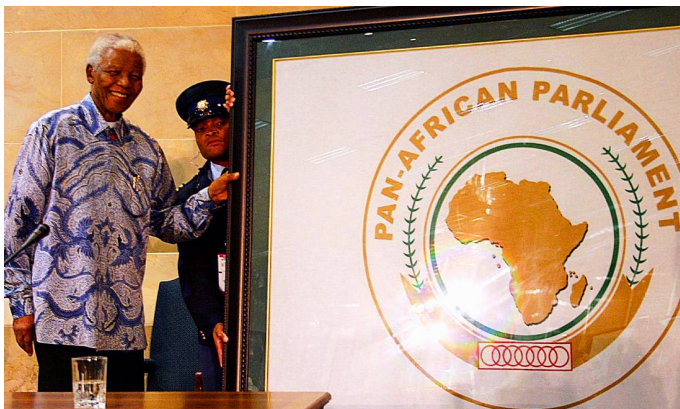


Gli abitanti della RDC orientale fuggono mentre il gruppo ribelle M23 conquista il territorio. (Foto: AFP)

La verifica obbligatoria delle competenze non è stata pienamente attuata, in parte a causa del blocco delle assunzioni nel 2018 e delle lotte intestine tra i paesi membri e la Commissione dell'Unione Africana, con alcuni che lamentavano la manipolazione del processo per negare ai loro cittadini la prosecuzione del servizio, nonostante la maggior parte avesse superato la valutazione delle competenze. Allo stesso tempo, le verifiche hanno rivelato prove schiaccianti di [nepotismo, corruzione e qualifiche non verificate](#).

La riduzione dell'AUC da otto a sei dipartimenti ha creato tensioni organizzative su ruoli e responsabilità. Molti hanno criticato l'accorpamento del Dipartimento per la Pace e la Sicurezza con il Dipartimento per gli Affari Politici, [tra cui l'ex presidente sudafricano Thabo Mbeki](#), il quale ha avvertito che questi dipartimenti avevano funzioni distinte. Riunirli sotto un'unica unità avrebbe diluito la risposta dell'UA alle crisi di sicurezza e il suo impegno politico nel rappresentare e difendere gli interessi africani sulla scena globale.

Nonostante i progressi nell'autosufficienza finanziaria, alcuni Stati membri non pagano puntualmente le proprie quote, o non le pagano affatto. Nel bilancio 2025, gli Stati membri hanno coperto il 98% del bilancio operativo dell'UA, mentre i donatori (principalmente Paesi europei) [hanno finanziato il 78% del bilancio dei programmi](#). Ciò continua a minare l'agenzia dell'UA e la titolarità dei suoi programmi.



L'ex presidente sudafricano Nelson Mandela partecipa a un evento a sostegno del Parlamento panafricano nel 2006. (Foto: AFP/Fati Moalusi)

In un [rapporto di follow-up all'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo](#) del febbraio 2024, il Presidente Kagame ha sottolineato la mancanza di volontà politica e i diversi impegni degli Stati membri verso le riforme, esortandoli a non " [fingere che queste differenze non esistano](#) ", ma a trovare una via di mezzo. Il rapporto ha fatto riferimento al ruolo autoritario dell'Assemblea dell'UA, osservando che il suo programma era troppo elaborato, lungo e affrontava questioni che non richiedevano la valutazione a livello di Capi di Stato. Istituzioni comuni come il Parlamento panafricano e la Corte africana [non sono in grado di svolgere le funzioni stabilite dall'Atto costitutivo](#), nonostante le proposte di renderle indipendenti e di concedere loro pieni poteri.

Nella sua [dichiarazione alla stessa Assemblea](#), Moussa Faki ha lamentato che "la tendenza frenetica a prendere decisioni senza una reale volontà politica di attuarle è cresciuta a tal punto da essere diventata devastante per la nostra credibilità individuale e collettiva". Ha osservato che tra il 2021 e il 2023, il 93 per cento delle decisioni dell'Assemblea non è stato attuato.

Lezioni storiche per l'attuale sforzo di riforma

Per quanto riguarda l'elevazione della voce dell'Unione Africana a livello internazionale, l'esperienza dell'OUA offre insegnamenti per il presente. Ad esempio, l'OUA ha coordinato con successo un boicottaggio africano del Sudafrica dell'apartheid, inducendo la maggior parte dei membri a interrompere le relazioni e persino a rilasciare passaporti

che proibivano i viaggi in Sudafrica. Coloro che non hanno attuato l'intero pacchetto di sanzioni hanno attirato l'ira dell'opinione pubblica e la loro influenza è diminuita considerevolmente. Molti hanno contribuito volontariamente al movimento globale anti-apartheid.

L'OUA ha inoltre [svolto un ruolo decisivo nella risoluzione dei conflitti](#) in Sudafrica e in altri Paesi usciti dal colonialismo e dall'apartheid, come Angola, Capo Verde, Mozambico, Namibia e Zimbabwe. Attori internazionali, come le Nazioni Unite, il Commonwealth e le grandi potenze, non solo hanno preso spunto dall'OUA, ma hanno anche evitato di essere percepiti come persone che operavano per scopi contrastanti.

L'OUA ha elaborato una visione chiara, condivisa dai suoi membri, e ha tenuto il pubblico informato e coinvolto.

Per raggiungere questi risultati, l'OUA ha forgiato una visione chiara e condivisa dai suoi membri, ha tenuto informato e coinvolto il pubblico attraverso la sua Agenzia di Stampa Panafricana (PANAPRESS) e l'Unione delle Organizzazioni Radiotelevisive Nazionali d'Africa (URTNA), e ha collaborato attivamente con coalizioni accademiche come il Consiglio per lo Sviluppo della Ricerca sulle Scienze Sociali in Africa (CODESRIA). Ha inoltre sfruttato la forte rappresentatività dell'Africa presso le Nazioni Unite per creare iniziative come il Comitato Speciale delle Nazioni Unite sulla Decolonizzazione e il Consiglio delle Nazioni Unite per la Namibia.

L'OUA si è inoltre distinta nel mobilitare e mantenere viva l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale, collaborando con questi soggetti, governi e legislature. Sebbene il contesto odierno sia diverso, questi insegnamenti sono estremamente rilevanti e applicabili all'UA, che si trova ad affrontare le sfide che i paesi e le comunità africane del continente e la diaspora in senso più ampio si trovano ad affrontare.

Sulla questione di quanta sovranità i paesi africani dovrebbero cedere per costruire una vera unione politica, l'UA potrebbe anche trarre insegnamento dalla storia. Nel novembre 2024, i sette membri della Comunità dell'Africa Orientale (EAC) hanno firmato un accordo e definito una tabella di marcia per [accelerare la creazione di una federazione politica](#) come quarta e ultima tappa dell'integrazione dell'EAC.



Immagine: [AU](#)

L'organismo regionale dell'Africa orientale mira a riacquistare lo slancio dell'EAC originaria (prima che le tensioni interne ne portassero al collasso nel 1977). Quella versione della Comunità si stava [avviando verso un'autorità unica](#). I fondatori originari, Kenya, Uganda e Tanzania, condividevano una compagnia aerea, un'autorità portuale, una ferrovia, un servizio postale, una banca di sviluppo, un'università (con tre istituti costituenti) e una strategia industriale integrata, basata sui vantaggi specifici di ciascun membro. Un'autorità per i servizi comuni gestiva istituzioni e servizi comuni, apportando vantaggi pratici ai cittadini. Ad esempio, un cittadino di uno Stato membro poteva depositare denaro presso uno sportello postale e riceverlo in meno di 10 minuti a un destinatario di un altro Stato. L'EAC originaria era gestita da un segretariato composto da personale amministrativo e tecnico, nonché da rappresentanti politici di ciascun Paese. Questi ricevevano le indicazioni dell'autorità, che godeva della piena fiducia degli Stati membri e poteva quindi operare in modo indipendente e professionale.

Il successo di questo esperimento risiedeva nello sviluppo, da parte della Comunità, della capacità tecnocratica di gestire i propri affari senza perdere la visione politica dell'unità africana e la difesa degli interessi africani. Ciò si basava sull'idea che gli africani orientali stessero meglio come unità piuttosto che come singoli stati.

In attesa

Nonostante la disorganizzazione e l'incoerente attuazione delle decisioni persistono, l'Unione Africana ha ancora l'opportunità di diventare un'unione politica continentale più efficace, influente e istituzionalmente solida, come auspicato dai Padri Fondatori. Tuttavia, vi è un'urgente necessità di rivalutarne le operazioni e le funzioni per conferirle un significato e uno scopo rinnovati. Ciò richiederà volontà politica, una missione condivisa, la condivisione del potere tra istituzioni chiave e un rinnovato senso di urgenza. Soprattutto, richiede una forte partecipazione e titolarità dei cittadini, poiché grandi progetti di questo tipo dipendono in larga misura dalla pressione dal basso.

Martha Bakwesegha dirige il Programma Regionale per il Corno d'Africa del Life & Peace Institute, con sede a Nairobi, in Kenya. Partecipa regolarmente a dialoghi regionali e continentali sulle politiche di pace e sicurezza con l'Unione Africana e con l'Autorità Intergovernativa per lo Sviluppo (IGAD). La Dott.ssa Bakwesegha è un'esperta nella risoluzione dei conflitti con oltre 25 anni di esperienza nel lavoro su questioni di pace e sicurezza in Africa con diverse organizzazioni internazionali. Le opinioni espresse sono personali.

Risorse aggiuntive

- Paul-Simon Handy e Félicité Djilo, [“La Commissione dell'Unione Africana a un bivio”](#), *JSS Today*, Institute for Security Studies, 20 novembre 2024.
- Hubert Kinkoh, [“Un nuovo campione potrebbe portare a termine le riforme dell'Unione Africana”](#), *JSS Today*, Institute for Security Studies, 20 marzo 2024.
- Lynsey Chutel, [“L'Unione Africana ha un piano brillante per l'Africa, se riuscisse a realizzarlo”](#), *Quartz Africa*, 16 febbraio 2019 (aggiornato il 20 luglio 2022).
- Paul Nantulya, [“L'Unione Africana a 20 anni: molto successo, altre sfide da affrontare”](#), *Spotlight*, Africa Center for Strategic Studies, 22 febbraio 2022.
- Ambasciatore Said Djinnit, [“The Case for Update the African Union Policy on Unconstitutional Changes of Government”](#), *Policy and Practice Brief*, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), ottobre 2021.
- Liesl Louw-Vaudran, [“I problemi del Parlamento panafricano riflettono una crisi di leadership”](#), *JSS Today*, Institute for Security Studies, 10 giugno 2021.
- Joseph Siegle e Candace Cook, [“I limiti del mandato presidenziale sono fondamentali per il progresso democratico e la sicurezza in Africa”](#), *Orbis* 65, n. 3 (2021).
- Paul Nantulya, [“L'Unione Africana oscilla tra riforme e più o meno la stessa cosa”](#), *Spotlight*, Africa Center for Strategic Studies, 19 aprile 2019.