



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Sicurezza e peacekeeping in Africa: il caso congolese, 1960-2024

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Sicurezza e peacekeeping in Africa: il caso congolese, 1960-2024 / Maria Stella Rognoni. - STAMPA. - (2025), pp. 158-171.

Availability:

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/1459412> of the repository was last updated on 2026-03-11T09:02:11Z

Publisher:

Carocci

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

Conformità alle politiche dell'editore / Compliance to publisher's policies

Questa versione della pubblicazione è conforme a quanto richiesto dalle politiche dell'editore in materia di copyright.

This version of the publication conforms to the publisher's copyright policies.

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

Sicurezza e Peacekeeping in Africa: il caso congolese, 1960-2024

1. L'importanza dei maestri

Il tema della sicurezza nella Repubblica Democratica del Congo, per come è stato declinato nel corso del tempo, per gli attori coinvolti, per gli obiettivi sottesi e per gli esiti via via prodotti, porta su un terreno di ricerca che è quello che ho provato a sviluppare nel mio lavoro a partire dagli anni del dottorato: l'intersezione fra storia africanistica e storia internazionale. Un terreno caro a Gian Paolo Calchi Novati, che questo volume intende ricordare insieme con Angelo Del Boca.

Gli insegnamenti del prof. Calchi Novati, il suo modo di interpretare la professione e di usare la sua intelligenza di fronte alle cose del mondo mi sono stati preziosi nel corso degli anni e hanno contribuito ad affinare il mio campo di indagine e la mia sensibilità di storica africanista. Fu lui a incoraggiarmi ad adottare questo sguardo, a partire dalla recensione che volle scrivere del mio libro *Scacchiera congolese* (Calchi Novati, 2004). Dopo avere generosamente segnalato i punti di interesse di quella ricerca, sottolineando in particolare il merito dell'indagine pluri-archivistica, seppur limitata ad archivi occidentali, non mancò di osservare che sarebbe stato interessante estendere l'analisi, abbracciando anche fonti diverse, sulla spinta di domande di ricerca capaci di intercettare altre dimensioni oltre a quella più strettamente internazionalistica.

Colgo oggi, grazie allo stimolo che arriva dalla stesura di questo volume, per il quale ringrazio Paolo Borruso, quanto quelle osservazioni, pur a margine di una recensione, abbiano davvero segnato il mio lavoro successivo, sia sul piano della ricerca sia su quello della didattica. Grazie anche a quegli spunti, da allora ho cercato di integrare lo sguardo internazionalistico, proprio dei miei studi dottorali, con le prospettive e con le metodologie dei cosiddetti studi d'area, trovando in questo sforzo di allargamento degli orizzonti di ricerca uno spazio per me più consono e gratificante.

D'altra parte, le scelte di un campo di indagine rispetto a un altro sono spesso segnate dal momento storico che ci è dato di vivere, da ciò che percepiamo come urgente e necessario indagare di fronte ad accadimenti di cui, da storiche e storici, proviamo a cogliere le radici più lontane e profonde. E su questo piano Calchi Novati è stato per noi un vero maestro: capace di affiancare alla più rigorosa ricerca storiografica l'attività di pubblicista come acuto osservatore e analista della contemporaneità.

Nel mio caso, la fine del dottorato e la stesura del volume sulla prima crisi congolese hanno infatti coinciso con gli anni terribili della seconda guerra del Congo, dal 1998 al 2002-03, e con il ritorno di una missione di peacekeeping (PK) delle Nazioni Unite nel paese. Naturale allora, proprio mentre concludevo una ricerca incentrata anche sulla prima missione ONUC, interrogarmi sulle similitudini e sulle differenze fra i due interventi ‘esterni’ in Congo, sulla loro portata, sull’efficacia degli strumenti impiegati e sui contesti politici – interni e internazionali – che ne costituivano lo sfondo. Oggi, a oltre vent’anni di distanza, quella della sicurezza è ancora una questione aperta e certamente non risolta in Congo. L’avanzata del movimento M23 (Stearns, 2012; Kibiswa, 2025), la presa di Goma e poi di Bukavu, tra gennaio e febbraio del 2025, hanno riproposto le vicende congolese all’attenzione internazionale¹. Sono centinaia di migliaia gli sfollati interni e, nonostante la soluzione del ‘problema dell’Est’ figurasse fra le priorità di Félix Tshisekedi al momento del suo insediamento alla presidenza della Repubblica Democratica del Congo, nel gennaio del 2019, a sei anni di distanza, e nel secondo anno del suo secondo mandato presidenziale, la situazione non è risolta, semmai inasprita. La RDC ha da poco rotto le relazioni diplomatiche con il vicino Ruanda, il 25 gennaio scorso², e l’ipotesi di una soluzione regionale della crisi, nonostante complessi e ripetuti negoziati, appare lontana.

2. Pace e sicurezza nei discorsi del presidente Félix Tshisekedi, 2022-24

Il 22 dicembre 2022, davanti alle Camere riunite, Félix Tshisekedi aveva aperto il discorso sullo stato della nazione ricordando quella che definì allora “una vile aggressione del Ruanda sotto la copertura del movimento terroristico M23”. Dei quattro assi sui quali si impegnava a strutturare le scelte per l’anno successivo, l’ultimo del suo primo mandato presidenziale, il primo era appunto “il ripristino della pace e della sicurezza”, di pari passo con “il rafforzamento dell’autorità dello Stato”³.

Nelle 25 pagine di discorso, uno spazio ampio era riservato al ruolo delle Forze armate congolese (FARDC) e a quello della collaborazione regionale, in particolare attraverso il coinvolgimento della

¹ Il contributo, concluso nel marzo 2025, è stato consegnato proprio mentre nuovi eventi, difficili da prevedere anche solo poco prima che si verificassero, determinavano cambiamenti importanti, soprattutto sul piano diplomatico generale e su quello delle relazioni fra RDC e Ruanda, la cui portata concreta resta tuttora incerta. La nota conclusiva, aggiunta in ottobre su richiesta del curatore al momento della revisione finale del volume, vi fa cenno in breve.

² <https://www.radiookapi.net/2025/01/28/emissions/parole-aux-auditeurs/rupture-diplomatique-rdc-rwanda-une-decision-souveraine>; consultato, come tutti i successivi collegamenti ipertestuali, il 16 marzo 2025.

³ <https://presidence.cd/uploads/files/Discours%20%20DE%20SON%20EXCELLENCE%20MONSIEUR.pdf>. Qui, come altrove, le traduzioni dagli originali in francese e in inglese sono di chi scrive.

Comunità dell’Africa orientale, come stabilito dal cosiddetto ‘processo di Nairobi’⁴: un’iniziativa diplomatico-militare assunta nell’estate del 2022 e volta, *in primis*, al disarmo e alla smobilitazione dei gruppi armati attivi nell’Est del paese.

Non un accenno Tshisekedi dedicò allora al ruolo della MONUSCO, la Missione delle Nazioni Unite per la Stabilizzazione del Congo – subentrata dal 2010 alla MONUC (Missione delle Nazioni Unite in Repubblica Democratica del Congo, avviata nel 1999) – che, due giorni prima di quel discorso di fine 2022, aveva visto l’ennesimo rinnovo del proprio mandato da parte del Consiglio di Sicurezza.

Un anno più tardi, il 22 novembre 2023, sempre in occasione del discorso presidenziale alla Nazione⁵ e alla vigilia delle elezioni presidenziali, la questione della sicurezza è ancora centrale, benché figuri come terzo dei sei obiettivi dichiarati in campagna elettorale, dopo la creazione di posti di lavoro e l’incremento del potere d’acquisto per i congolesi. “In un contesto dominato da quasi due anni dall’aggressione barbara ai danni del nostro paese perpetrata dal Ruanda e dai terroristi del M23 che la affiancano”, il Presidente riconosce l’impegno delle due Camere a sostenere la proroga dello stato di emergenza dichiarato nel maggio 2021 in Ituri e nel Nord Kivu. Ma le preoccupazioni relative alla sicurezza non si limitano a queste due regioni: altri gruppi armati, differenti fra loro per origini, obiettivi e modalità di azione, sono attivi in Ituri, Sud Kivu, Maniema, Tanganyika⁶. Ai conflitti di diversa natura richiamati dal Presidente si è fatto fronte, si dice, con una serie di riforme nell’ambito della Difesa: la legge promulgata nel maggio 2023 ha istituito la *Reserve de la Défence*, a detta di Tshisekedi una “grande riforma che mancava al nostro paese da decenni, è destinata a strutturare, o meglio a sistematizzare e a stabilizzare la capacità di risposta delle nostre forze di difesa nel medio e lungo termine”. Parole altisonanti per un settore che è sempre stato, nella storia del Congo contemporaneo, a dir poco problematico. Consapevole della necessità di mantenere dentro e fuori del paese alleati per rispondere alle minacce ricordate, Tshisekedi menziona collaborazioni regionali, con Uganda e Burundi, lancia la partnership con la Southern Africa Development Community (SADC) attraverso la nascita della Southern African Development Community Mission in the Democratic Republic of Congo (SAMIDRC)⁷; la MONUSCO, questa volta, viene menzionata, ma

⁴ <https://www.eac.int/nairobiprocess>; consultato il 16 marzo 2025.

⁵ <https://politiquerdc.net/2023/11/15/discours-de-son-excellence-monsieur-felix-antoine-tshisekedi-tshilombo-president-de-la-republique-democratique-du-congo-sur-letat-de-la-nation>.

⁶ La risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 20 dicembre 2024 notando il permanere e l’evolvere di cicli di conflitto che investono il paese cita in particolare: “foreign and domestic armed groups including the Mouvement du 23 Mars (M23), Coopérative pour le développement du Congo (CODECO), Allied Democratic Forces (ADF), Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), the Zaïre/FPAC, Résistance pour un Etat de droit (RED-Tabara), Mai-Mai groups, Twirwaneho”, Resolution 2765 (2024), adopted by the Security Council at its 9824th meeting, on 20 December 2024, S_RES_2765_(2024)-EN.pdf.

⁷ Lanciata nel dicembre del 2023, la SAMIDRC sostiene il governo di Kinshasa nel ripristino della pace e della sicurezza nell’Est del paese, cfr. <https://www.sadc.int/latest-news/deployment-sadc-mission-democratic-republic-congo>.

con un'enfasi che si sarebbe rivelata infondata, solo per anticiparne un prossimo ritiro⁸: “Dopo oltre due decenni di presenza sul nostro territorio, è giunto il tempo che il nostro paese prenda pienamente in mano il proprio destino e divenga l'attore principale della propria sicurezza e della propria stabilità”⁹.

A rielezione avvenuta, nel discorso di insediamento del 22 gennaio 2024, Tshisekedi torna sugli impegni assunti in campagna elettorale, attribuendo alle “oscure brame di certi Stati vicini, di attori esterni o internazionali, con la complicità di alcuni dei nostri”¹⁰ le principali responsabilità della situazione di insicurezza e di assoluta precarietà che le regioni dell'Est, in particolare, continuano a vivere. Qui, in un discorso più breve e di diversa caratura rispetto ai precedenti, l'accento è posto sulla coesione nazionale e su quella che viene definita “la volontà di vivere insieme come collettività”¹¹. Un'esortazione forse efficace sul piano retorico, di fronte a un pubblico in quell'occasione anche internazionale, che stride però con la realtà di cifre non eluse qualche mese dopo dallo stesso Tshisekedi che, nell'ultimo discorso alla Nazione,¹² l'11 dicembre 2024, tracciava i contorni della crisi securitaria: 7 milioni i congolesi che hanno dovuto lasciare le proprie case, cifra che fa della RDC uno dei paesi più coinvolti da questo “dramma umanitario”. Per la prima volta in un discorso alla nazione, il presidente associava la questione dei rifugiati interni a processi di voluto “spopolamento e ripopolamento in zone strategiche” del paese a vantaggio di “popolazioni straniere” promosso dal Ruanda. Sulla messa in opera delle previste riforme nel settore della difesa, ma anche sulla prosecuzione dell'operazione SAMIDRC, che ha visto la collaborazione con le FARDC di forze della SADC fornite da Sudafrica, Tanzania e Malawi, il governo di Kinshasa puntava per ristabilire il proprio controllo sulle regioni oggi parzialmente occupate da M23, ma attraversate anche da altri elementi di insicurezza: si accennava al banditismo urbano e alle tensioni derivanti dalle controversie di origine consuetudinaria e comunitaria, e anche in questo ambito si puntava sulla piena attuazione di riforme varate a fine 2024.

⁸ L'“exit strategy” della MONUSCO dal Congo è menzionata nella risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2666/2022, “Resolution 2666 (2022), adopted by the Security Council at its 9226th meeting, on 20 December 2022”: [https://docs.un.org/en/S/RES/2666\(2022\)](https://docs.un.org/en/S/RES/2666(2022)); da allora tutte le risoluzioni del CdS relative alla situazione in RDC richiamano il piano di ritiro della MONUSCO coordinato fra Nazioni Unite e governo congolese. Di fatto risoluzioni successive, fino alla più recente del dicembre 2024, hanno prorogato il mandato MONUSCO pur ridimensionandolo quanto a obiettivi e effettivi sul terreno. Cfr. S_RES_2765_(2024)-EN.pdf.

⁹ <https://politiquerdc.net/2023/11/15/discours-de-son-excellence-monsieur-felix-antoine-tshisekedi-tshilombo-president-de-la-republique-democratique-du-congo-sur-letat-de-la-nation/>, pag. 7.

¹⁰ https://congo-guardian.com/2024/01/22/document-lintegral-du-discours-dinvestiture-de-tshisekedi-ii/#google_vignette.

¹¹ “Una «volontà di vivere insieme come collettività» in cui saranno banditi i flagelli dell'odio, del tribalismo, del clanismo e di tutti gli antivalori che oggi minano lo sviluppo del nostro paese”. Così il presidente, con parole che ricordano, in modo significativo, i toni usati dalle leadership africane delle indipendenze degli anni Sessanta del Novecento. *Ibidem*.

¹² <https://www.presidence.cd/uploads/files/VF%20DISCOURS%20PR05%20NATION%202024%20copie.pdf>.

L'ultimo aspetto che è interessante ricordare nel tratteggiare alcuni elementi della 'questione della sicurezza' in Congo si riflette ancora una volta in un discorso tenuto dal presidente Tshisekedi davanti all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 25 settembre 2024. Dopo una dichiarazione di adesione piena ai principi del multilateralismo, rafforzata da una citazione, non a caso, del Segretario generale delle Nazioni Unite Dag Hammarskjöld – “Lo scopo delle Nazioni Unite non è di condurre l'umanità al paradiso ma di preservarla dall'inferno” – , nel richiamare la “crisi umanitaria senza precedenti” vissuta dall'Est della RDC a causa della ripresa e del rafforzamento del movimento M23 “sostenuto dal Ruanda”, il presidente congolese, oltre a chiedere la condanna di ogni atto di aggressione e sanzioni *ad hoc* contro lo stesso Ruanda, ritenuto il responsabile ultimo della situazione, richiama il concetto di “genocidio per guadagno economico” – GENOCOST¹³ – un concetto promosso inizialmente da una piattaforma di giovani congolese della diaspora¹⁴, volto a sensibilizzare l'opinione pubblica sul legame fra ricchezze naturali e violenza a partire dalla ‘storia lunga’ del Congo. Vale notare come questa storia lunga sia posta alla base del discorso pubblico dell'attuale governo di Kinshasa che, con una retorica efficace ma parziale, si presenta come vittima di appetiti esterni, di varia natura a seconda delle epoche, mossi comunque dalle enormi ricchezze di cui il paese dispone: la legge n. 22/065 del 26 dicembre 2022 ha riconosciuto ufficialmente il 2 agosto come giornata dedicata alla memoria di tutte le vittime del genocidio a sfondo economico in Congo¹⁵. La stretta attualità e la proiezione del Congo sulla scena internazionale richiamano quindi una volta di più il tema della sicurezza e della ‘pacificazione’ di tutto o parte del paese, al centro dell'agenda politica interna, regionale e internazionale del Congo, che fin dall'indipendenza si è confrontato con tentativi di secessione e molteplici e protratte ‘ribellioni’ (Macola, 2021). Naturale, quindi, che proprio questo tema interpellasse anche la ricerca nelle sue più diverse declinazioni.

3. L'evoluzione del peacekeeping: il Congo da laboratorio a motore del cambiamento

Da una prospettiva storico-internazionalistica, lo studio delle operazioni di PK e, più in generale, degli interventi di ristabilimento e mantenimento della pace anche nelle declinazioni più ‘evolute’ degli ultimi anni – intesi quindi come processi complessi e multilivello – offre una lente interessante per leggere e analizzare le trasformazioni dei rapporti fra i diversi attori coinvolti e la stessa

¹³ <https://www.genocost.org/que-savoir-du-geno-cost>.

¹⁴ <https://congoayuk.wordpress.com>.

¹⁵ Quella del 2 agosto è una scelta non casuale, rimanda infatti allo scoppio della seconda guerra del Congo nel 1998 e alle responsabilità ruandesi e ugandesi nel conflitto:

<https://www.congoresearchgroup.org/fr/2023/08/04/commemoration-officielle-du-genocost-est-ce-le-debut-dune-construction-de-la-memoire-collective-en-rdc/>. Per il testo della legge: <https://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/DH/Loi.022.65.26.12.2022.html>.

evoluzione dello strumento del PK con le relative implicazioni. Molti sono quindi gli ambiti ai quali la ricerca storica può dedicarsi a partire da questa specifica prospettiva di analisi. Ne prendiamo qui in considerazione alcuni, per mettere in evidenza la ricchezza e la varietà dei possibili temi di ricerca. Con riferimento alle operazioni di PK promosse dalle Nazioni Unite, rimanendo sul piano delle relazioni internazionali, si può ad esempio analizzare come si costruiscono e cambiano nel tempo i rapporti fra i paesi che mettono a disposizione proprie truppe come Caschi Blu e paesi che più di altri determinano le decisioni politiche, su tutti, i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza; fra il Consiglio stesso e il governo del paese ospitante la missione; fra le Nazioni Unite e altri organismi rilevanti sul piano regionale o continentale. Tutte queste dimensioni, e molte altre, entrano in gioco nel caso del Congo, che si presta quindi in modo particolare per valutare quanto proprio l'esperienza concreta e specifica abbia concorso a trasformare la nozione stessa del concetto di sicurezza e influito quindi sugli strumenti teorici e pratici da mettere in opera per raggiungerla. D'altra parte, le cifre riportate dall'ultima risoluzione del Consiglio di Sicurezza già richiamata – con oltre 25 milioni di persone dipendenti da aiuti umanitari e 6,5 milioni di rifugiati interni (oggi saliti a quasi 7 milioni, a seguito dell'avanzata del M23 in Nord e Sud Kivu), con 527 mila rifugiati nel paese provenienti da altri Stati limitrofi e più di un milione di congolesi rifugiati al di fuori del territorio nazionale¹⁶ – costituiscono un bilancio pesantemente negativo rispetto al coinvolgimento ultraventennale delle stesse Nazioni Unite in Congo. Le ragioni dietro alla volontà di superare la MONUSCO e di prevederne la chiusura definitiva non testimoniano solo possibili velleità 'sovraniste' da parte del governo di Kinshasa, ma dimostrano, fra l'altro, l'obiettivo incongruenza fra il mandato della missione e la sua realizzabilità stante la complessità delle condizioni sul terreno (Howe, 2024; Hellmüller, Tan, Bera, 2024).

Il caso

La RDC, come noto, è il paese al mondo che ha ospitato le più complesse e costose missioni ONU a partire dalla nascita stessa dello strumento del PK: dalla prima ONUC, attiva dal luglio 1960 al giugno 1964, alla MONUC, nel periodo compreso tra il luglio 1999 e il luglio 2010, fino alla missione ancora in corso, frutto dell'evoluzione della MONUC in MONUSCO, volta appunto alla stabilizzazione della RDC.

Sempre il Congo ha visto nel 2013 la creazione della 'Brigata di intervento' – Force Intervention Brigade (FIB) – con il compito di "neutralizzare i gruppi armati" e "l'obiettivo di contribuire a ridurre la minaccia che gli stessi gruppi armati rappresentano per l'autorità dello stato, la sicurezza dei civili

¹⁶ Cfr. *supra*, nt. 6.

nell'Est della RDC, nonché di preparare il terreno per le attività di stabilizzazione"¹⁷. Si tratta di una struttura militare sotto l'ombrello dell'ONU, frutto di un accordo tra l'Unione Africana (UA), l'International Conference on the Great Lakes Region (ICGRL) e la SADC, legittimata all'azione offensiva e non più solo difensiva e, per questo, inserita in un quadro di eccezionalità e straordinarietà. Eccezionalità e straordinarietà dichiarate per salvaguardare il rispetto dei principi fondamentali del PK: imparzialità, consenso dello stato ospitante e uso della forza solo per autodifesa¹⁸.

Gli attori

Gli attori coinvolti nel processo di PK possono essere analizzati sia per quello che svolgono sul campo e nelle sedi di elaborazione degli interventi e delle politiche da mettere in opera, sia – almeno per alcuni di essi – come *comunità epistemiche*, cioè come attori che, nello svolgimento dei propri compiti, si interrogano sul proprio operato, ne analizzano gli sviluppi e si impegnano a mettere in pratica le lezioni via via apprese ed eventualmente a farne i nuovi presupposti su cui basare gli interventi futuri. Ai più ovvi attori politici e militari – Consiglio di Sicurezza e Segretario generale delle Nazioni Unite, gli Stati che forniscono truppe ai Caschi Blu, i membri permanenti del Consiglio, l'UA con i suoi diversi organi, le comunità regionali africane con i rispettivi strumenti operativi – vanno aggiunte la pletora di portatori di interessi diversi che opera sul piano locale e regionale e che ha voce in capitolo nel processo, così come la stessa comunità accademica che partecipa alla costante valutazione e rivalutazione teorica dei principi del PK.

Sicurezza e securitizzazione

Dall'analisi dei passi che a partire dal luglio 1960 decretano l'avvio della prima missione ONU in Congo si può, per esempio, indagare come sia stato utilizzato, nel tempo, il concetto di sicurezza per dare fondamento all'intervento, vagliare chi sia stato in grado (in fasi diverse) di appropriarsene, spesso attraverso un processo che oggi indichiamo col termine 'securitizzazione'. Fin dal luglio 1960, infatti, a fronte dell'ammutinamento di settori delle Forze armate congolese e di scontri in varie aree del paese, e a seguito della secessione del Katanga prima e del Sud Kasai poi, si decise che questa crisi – e non altre – dovesse richiedere un intervento internazionale. Allo stesso modo, le dimensioni del conflitto che deflagra in Congo dopo la destituzione di Mobutu e l'insediamento di Laurent Kabila alla presidenza (maggio 1997), cui fanno seguito il rovesciamento delle alleanze e un nuovo conflitto che coinvolgerà fino a otto Stati della regione (Kisangani, 2012; Prunier, 2009; Reyntjens, 2009; de

¹⁷ "Resolution 2098 (2013), adopted by the Security Council at its 6943th meeting, on 28 March 2013", S_RES_2098(2013)-FR.pdf.

¹⁸ Ad ogni rinnovo del mandato della MONUSCO le relative risoluzioni del Consiglio di Sicurezza richiamano tale eccezionalità. Si veda anche la più recente del dicembre 2024: S_RES_2765_(2024)-EN.pdf, p. 11.

Villers, 2009), porteranno le Nazioni Unite a lanciare la MONUC nel 1999 e a prorogarne il mandato, per aggiustamenti successivi, fino ad oggi.

Individuate ed analizzate le scelte prevalse – quindi le decisioni di istituire le missioni, di finanziarle, di sostenerle politicamente – si può indagare se e fino a che punto tali scelte abbiano lasciato spazio a forme di dissenso o di critica costruttiva; ci si può chiedere quale sia stato l'impatto di questo dissenso e di questa critica sul campo, chi se ne sia fatto portatore e con quali risultati, se il dissenso sia riuscito, per esempio, a riorientare le interpretazioni prevalenti sulla nozione di sicurezza.

Posto che oggi, come in parte anche negli anni Sessanta, le missioni di PK non sono esenti da critiche, soprattutto da parte di chi da quelle missioni dovrebbe trarre vantaggio, ossia le popolazioni civili per prime, è interessante capire se le ridefinizioni dei mandati e degli strumenti operativi siano volte ad imprimere efficacia alle operazioni stesse o piuttosto siano indirizzate a nutrire la legittimazione degli attori più esposti, anche a prescindere dagli effetti prodotti sul terreno.

4. Quale peacekeeping per quale sicurezza? La lezione congolese

Tra la prima stagione del PK e quella attuale sappiamo che si è prodotto un cambiamento di paradigma rispetto alla definizione di 'sicurezza': mentre in epoca di guerra fredda e di prime indipendenze africane questa veniva intesa come salvaguardia dello Stato (e della leadership politica al suo vertice), oggi ha invece un'accezione molto più ampia, fino a comprendere il rispetto dei diritti umani, la protezione dei civili, la stabilità regionale, la responsabilità nell'uso delle risorse naturali. Non solo: la ricerca politologica più recente in questo campo sottolinea un ritorno del PK come strumento di *State-building*, dato che tutti gli obiettivi delle operazioni multilivello, come la MONUSCO, fanno leva sul ruolo dello Stato come attore chiave per il buon esito degli scopi prefissati. Si tratta davvero di una novità? L'analisi storica delle vicende congolese nel dispiegarsi delle diverse missioni di pace porta a constatare che ogni operazione ha sempre avuto anche scopi di *State-building* e che non saremmo quindi di fronte a un elemento di novità. Anzi, proprio questo aspetto, allora come oggi, introduce spazi di frizione nel cruciale rapporto fra lo Stato ospitante e l'insieme degli organi che costituiscono l'ossatura dell'intervento esterno.

Ci si può chiedere allora in che misura il caso del Congo abbia contribuito a indirizzare questo presunto cambiamento, prima teorico e poi operativo, e quale sia il rapporto tra determinanti endogene e determinanti esogene.

PK di prima generazione: 1960-64

Prendiamo ora brevemente in considerazione i due periodi del nostro studio di caso, a partire dal 1960-64, quando, in piena guerra fredda ma anche nel periodo delle indipendenze africane, il paradigma della sicurezza era costruito intorno alla nozione di salvaguardia dello Stato. Quali osservazioni possiamo trarre dall'esperienza dell'ONUC?

Il peculiare processo di securitizzazione innescato dal Segretario generale delle Nazioni Unite fin dall'inizio dell'operazione – attraverso una forte enfasi sull'importanza di una missione di successo, anche al di là degli interessi in gioco sul campo¹⁹ – ha permesso, nel tempo, di ampliare il mandato della missione e di spingere al limite la nozione di PK. Nel corso della crisi, e in concomitanza con una specifica evoluzione dei rapporti interni e internazionali di allora, ai Caschi Blu fu riconosciuta la possibilità di usare la forza per portare a termine il mandato (Findlay, 2002, pp. 51-86). Sullo sfondo dello spirito dell'epoca, che considerava la salvaguardia dei tre pilastri del PK – imparzialità, consenso e uso della forza solo per autodifesa – come dogmi, si comprende quanto sia stata importante l'operazione stessa di 'securitizzazione' della posta in gioco in Congo per ottenere un cambiamento nell'atteggiamento della maggior parte degli Stati impegnati nella missione sul campo e a New York²⁰.

Nel 1964 l'ONUC si è conclusa avendo portato a termine il compito di riunificare il paese, avendo quindi 'salvaguardato' la sicurezza dello Stato nella sua integrità: ma a quale prezzo? Che tipo di Stato è stato salvaguardato? A vantaggio di chi? A quali costi? Il regime di Mobutu avrebbe presto risposto a queste domande.

Dal 1999 a oggi

Prendiamo, infine, in considerazione la nuova stagione del PK, che in Congo abbraccia il periodo dalla fine del 1999 ad oggi, compreso il passaggio MONUC-MONUSCO del 2010 (Reynaert, 2011; <https://monusco.unmissions.org/historique>): una missione lunga, molto complessa, strutturata intorno a varie fasi e con sviluppi che hanno contribuito, nel corso del tempo, ad individuare un nuovo

¹⁹ "L'operazione in Congo probabilmente andrà ben oltre la vicenda di Suez sotto ogni aspetto. Se avremo successo e se il Consiglio di Sicurezza accetterà le linee e la filosofia sviluppate nel mio rapporto di ieri, ciò significherà probabilmente l'apertura di un nuovo e decisivo capitolo nella storia dei paesi sottosviluppati e delle Nazioni Unite. Per la prima volta ci confrontiamo con le realtà dell'era postcoloniale, e spero che non falliremo", Archivio Biblioteca Nazionale di Svezia, MS L179; 155, telegramma, Hammarskjöld a Philippe de Seynes, 19 luglio 1960.

²⁰ Si veda, a titolo di esempio, la risoluzione adottata dal Consiglio di Sicurezza il 24 novembre 1961, due mesi dopo la morte del Segretario generale Dag Hammarskjöld, "Security Council Resolution, adopted by the Security Council at its 982nd meeting, on 24 November 1961", <https://digitallibrary.un.org/record/631987?v=pdf>.

paradigma di sicurezza che va oltre la salvaguardia dello Stato per includere valori più ampi, ritenuti degni di essere ‘garantiti’ nella scia della riflessione teorica già avviata con la fine della guerra fredda (Paddon Rhoads, 2016; Howe, 2024), quali la protezione dei civili, il rispetto dei diritti umani, la prevenzione delle ricadute dei conflitti e il riassetto economico-finanziario dello Stato²¹.

Nel 1999, sullo sfondo dei negoziati di Lusaka, volti a raggiungere il cessate il fuoco per uno dei conflitti più sanguinosi e vasti per numero di Stati – e di civili – coinvolti che l’Africa avesse mai attraversato, il Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite approvò l’istituzione della MONUC. L’operazione, il cui mandato era limitato inizialmente al monitoraggio del cessate il fuoco, ai sensi del capitolo VI della Carta, ben presto divenne più robusta – questa volta in base al capitolo VII – fino ad abbracciare una quantità sempre maggiore di funzioni volte a tutelare una nuova serie di valori, *in primis* la protezione dei civili. Alla base del nuovo mandato vi era un’esplicita accettazione dell’uso della forza, che negli anni avrebbe portato ad estendere i compiti della missione fino a comprendervi la neutralizzazione dei ‘ribelli’ attraverso la Brigata d’Intervento, cioè la prima forza di combattimento offensiva delle Nazioni Unite.

Vi è in effetti una coincidenza temporale fra l’emergere di un nuovo paradigma – seguito a una rivalutazione generale intrapresa da tempo della nozione di PK, culminata con la pubblicazione nel 2000 del Rapporto Brahimi²² e nella nozione di *human security* (Gilder, 2024) – e le decisioni assunte dal Consiglio di Sicurezza con riferimento alle vicende congolese: queste, nello stesso periodo, sono di tale gravità da stimolare l’applicazione del nuovo paradigma e strumenti ad esso consoni. Da qui la progressiva estensione del mandato alla MONUC, che tuttavia non si rivelerà all’altezza delle aspettative e sarà trasformata in MONUSCO nel 2010 (Reynaert, 2011; Clark, 2011; Simm, 2013, pp. 149-177). A sua volta, la MONUSCO, di fronte al fallimento reso emblematico dalla prima presa di Goma da parte del movimento M23 nell’aprile 2012, si aprirà a una collaborazione sempre più stretta con vari attori regionali. La creazione della Force Intervention Brigade è la risposta operativa alla firma del Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the Region (PSC Framework) del 24 febbraio 2013²³.

Da allora ad oggi, la dimensione regionale della crisi e le soluzioni anch’esse regionali da individuare per risolverla hanno via via assunto un peso sempre maggiore, nonostante ripetuti fallimenti e

²¹ Per una prospettiva sugli interventi delle Nazioni Unite a favore delle popolazioni civili attraverso il Peacebuilding Fund, istituito dal 2006 si veda, Mangan, Bapt, May 2024, pp. 1-15.

²² https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a_55_305_e_brahimi_report.pdf.

²³ <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/drc130224frameworkagreementdrcregion.pdf>.

tentativi di rilancio. Limitandoci agli ultimi tre anni, nel quadro del ‘processo di Nairobi’²⁴ e del parallelo ‘processo di Luanda’²⁵, nel novembre 2022 si schiera la East Africa Community Regional Force, EACRF (Ham, 2024; Sabala, Muhindo, 2025)²⁶, una forza di PK cui partecipano Kenya, Uganda, Burundi e Sud Sudan: un’operazione nata per appoggiare le Forze armate congolese nella lotta contro i vari gruppi armati attivi nelle regioni dell’Est e per portare avanti, insieme alle molte organizzazioni umanitarie operanti nel paese, l’assistenza alla popolazione civile coinvolta nei conflitti e nell’instabilità regionale. Chiusa la EACRF nel dicembre 2023 su richiesta dello Stato ospitante, con un mandato molto simile ma con il coinvolgimento di altri attori regionali, ha inizio la SAMIDRC, la missione istituita dalla SADC fin dal maggio 2023 (Mataire, 2025)²⁷, di fatto però avviata nel dicembre dello stesso anno, con la partecipazione di truppe del Malawi, del Sudafrica e della Tanzania: un’evoluzione auspicata dal governo di Kinshasa, sempre meno convinto della neutralità degli stati dell’EAC e pronto invece ad accogliere il ruolo di mediazione della SADC²⁸. Di fronte all’avanzata del movimento M23, con la presa di Goma e di Bukavu, e a seguito di perdite ingenti subite in Kivu, la stessa SADC ha annunciato il progressivo ritiro di questa forza multiregionale e auspicato la ripresa dei negoziati fra le parti e la convergenza fra il processo di Nairobi e il processo di Luanda²⁹.

5. Il futuro del PK tra politica di potenza e ricerca di mediazione

Come nella prima stagione del PK, l’andamento delle vicende sul terreno e la dimensione politica – interna, regionale e internazionale – ha portato a estendere il perimetro di intervento delle Nazioni Unite, spingendo al limite i confini del PK. Si parlò allora di PK ‘rafforzato’; oggi, di nuovo, le specificità dei conflitti e la necessità del loro superamento portano a cercare strumenti innovativi, a riflettere sulla loro efficacia (o inefficacia), impongono un dialogo costante fra attori diversi – governi, gruppi armati, popolazione civile, ONU, UA e altri ancora – che diventa tuttavia facile

²⁴ Il processo negoziale promosso dalla EAC nell’aprile 2022, volto a favorire il dialogo fra il governo della RDC e i diversi gruppi armati attivi nell’Est del Congo; <https://www.eac.int/nairobiprocess>.

²⁵ A Luanda, il 6 settembre 2002, venne firmato l’accordo per il cessate il fuoco e per la normalizzazione delle relazioni fra RDC e Uganda: l’accordo fu accolto come la tappa necessaria alla conclusione della seconda guerra del Congo. Da allora, attraverso complesse vicende negoziali e svariati sviluppi sul terreno, l’Angola ha continuato a svolgere un ruolo importante.

²⁶ <https://www.eac.int/eac-regional-force#:~:text=The%20East%20African%20Community%20Regional%20Force%20%28EACRF%29%20is, stability%20in%20the%20eastern%20part%20of%20the%20country.>

²⁷ <https://www.sadc.int/fr/node/5230>.

²⁸ <https://politiquerdc.net/2023/11/15/discours-de-son-excellence-monsieur-felix-antoine-tshisekedi-tshilombo-president-de-la-republique-democratique-du-congo-sur-letat-de-la-nation/>.

²⁹ Il summit straordinario della SADC tenutosi ad Harare l’11 marzo, nell’annunciare il ritiro della SAMIDRC dalla RDC, ha confermato il prossimo incontro fra governo congolese e movimento M23 previsto per il 18 marzo 2025. Cfr. Martin, 2025.

terreno di manipolazione politica, di costruzione di retoriche *ad hoc* in tutto o in parte distanti dalla ragioni stesse delle operazioni di ‘ristabilimento’ della pace e di stabilizzazione interna.

Da questo punto di vista, significativo il discorso di Tshisekedi davanti all’Assemblea generale delle Nazioni Unite, nel settembre 2022. Il presidente, infatti, ricordando enfaticamente di parlare a nome della popolazione congolese, non si limitò a denunciare il ruolo del Ruanda nella destabilizzazione delle regioni dell’Est, ma adombrò il rischio della perdita di legittimità dell’Organizzazione a fronte di ciò che egli considerava, già allora, un’azione volutamente tiepida del Consiglio di Sicurezza sullo sfondo dell’incalzare degli eventi³⁰.

Se affianchiamo questa denuncia alle successive e reiterate richieste da parte del governo congolese di arrivare alla chiusura della MONUSCO, possiamo ipotizzare che l’esperienza congolese, oggi, come negli anni Sessanta, possa contribuire ad innescare un ripensamento più generale dello strumento del PK così come inteso fino ad oggi. D’altra parte, lo stesso Segretario generale, per ragioni certo diverse, non ultime quelle economiche, ha più volte richiamato la necessità di ripensare la MONUSCO³¹.

È però altrettanto vero che, di fronte agli sviluppi più recenti sul terreno, l’ultima risoluzione del Consiglio di Sicurezza del febbraio scorso³² torna a dare centralità alla stessa MONUSCO nel quadro degli sforzi di mediazione regionali e continentali in corso: siamo di nuovo al punto di partenza? In effetti, anche limitandosi all’operato delle Nazioni Unite, la lettura diacronica delle innumerevoli risoluzioni del Consiglio di Sicurezza volte ad affrontare la situazione in Congo, dei rapporti periodici del Segretario generale e dei tanti documenti ufficiali che si susseguono a fare da contrappunto agli eventi sul terreno, compresi quelli della prima missione ONU degli anni Sessanta, sembra suggerirlo. Pare comunque opportuno allargare lo sguardo per cogliere, dietro alle difficoltà nella costruzione di una pacificazione duratura nelle regioni dell’Est del Congo e ai riflessi negativi che ne derivano alla legittimità stessa delle organizzazioni coinvolte in questo estenuante processo di mediazione diplomatica e militare, tutta la complessità di una realtà che tiene insieme una molteplicità di dimensioni³³. Sul piano intergovernativo e della diplomazia regionale, si susseguono diverse

³⁰ https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/77/cd_fr.pdf.

³¹ Cfr. “Report of the Secretary-General, 20 June 2024”: <https://digitallibrary.un.org/record/4053372?ln=en&v=pdf>.

³² “Resolution 2773 (2025), adopted by the Security Council at its 9865th meeting, on 21 February 2025”: <https://digitallibrary.un.org/record/4076897?v=pdf>.

³³ Sul ruolo che la mediazione può giocare in questo complesso processo, cfr. in particolare Holtslag, 2024.

iniziative³⁴, accompagnate da perplessità e polemiche: dalla mediazione del presidente di turno dell'Unione Africana, João Lourenço, all'intervento dell'emiro del Qatar, Tamim bin Hamad Al Thani, che ha portato il 18 marzo Félix Tshisekedi e Paul Kagame a concordare un cessate il fuoco. Questi sforzi riflettono la volontà di non abbandonare il dialogo a favore della sola politica di potenza. Tuttavia, è evidente il rischio che l'intensificarsi di tali interventi politici e diplomatici ne riduca l'efficacia e la credibilità, mentre sul campo continuano senza sosta le violenze: che colpiscono, come sempre, soprattutto i civili³⁵.

Bibliografia

Braeckman C. (2025), *De Kinshasa à Goma, la paix demeure introuvable*, in "Afrique XXI", 27 ottobre, <https://afriquexxi.info/De-Kinshasa-a-Goma-la-paix-demeure-introuvable>.

Calchi Novati G.P. (2004), recensione, "Africa", LIX, 1, 2004, pp. 147-148.

Clark J.N., (2011), *UN Peacekeeping in the Democratic Republic of the Congo: Reflections on MONUSCO and Its Contradictory Mandate*, in "Journal of International Peacekeeping", 15, pp. 363-383.

de Villers G. (2009), *République démocratique du Congo, de la guerre aux élections. L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001 – août 2008)*, L'Harmattan, Paris.

Findlay T. (2002), *The Use of Force in UN Peace Operations*, SIPRI-Oxford University Press, Oxford-New York.

Gilder A. (2024), *Peace Operations and Human Security. Introduction to the Special Issue*, in "Journal of International Peacekeeping", 27, 1, pp. 1-11.

Ham W. (a cura di) (2024), *The East African Community Regional Force in the DR Congo: A Regional Retrospective*, Friedrich-Ebert-Stiftung Peace and Security Competence Center, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/21570.pdf>.

³⁴ Per una panoramica sintetica sulle reazioni dei media congolese a questo incedere della diplomazia, cfr. <https://www.radiookapi.net/2025/03/25/actualite/revue-de-presse/ouragan-dialogue-kinshasa-m23-luanda-met-fin-sa-mediation>

³⁵ L'UNHCR ha registrato nell'ultimo mese – dal 14 febbraio al 24 marzo 2025 – l'entrata nel solo Burundi di 70 mila persone fuggite dalle violenze nel Sud Kivu, per i dati complessivi sulla regione, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/115353>. Alla luce degli sviluppi intervenuti fra marzo e giugno 2025, che hanno portato alla firma di un accordo di pace siglato il 27 maggio a Washington dai ministri degli Esteri ruandese e congolese, alla presenza del Segretario di Stato statunitense, ci si domanda se tale passo apra una nuova fase della lunga "saga diplomatica" fra Kinshasa e Kigali. Il carattere transattivo dell'accordo – sicurezza in cambio di risorse – non rappresenta una novità se non per il fatto che l'amministrazione Trump, intestandosi il successo della mediazione, ha rivendicato la propria *commercial diplomacy* come la sola via per una pace duratura. Queste premesse, così come l'assenza di sforzi concreti volti a costruire una pur minima base di fiducia fra le parti, lasciano aperti i dubbi già espressi sia sul piano dell'efficacia dell'accordo sia su quello della credibilità dell'intera operazione diplomatica. Si veda, fra gli altri, Colette Braeckman, *De Kinshasa à Goma, la paix demeure introuvable*, in "Afrique XXI", 27 ottobre 2025, <https://afriquexxi.info/De-Kinshasa-a-Goma-la-paix-demeure-introuvable>.

- Hellmüller S., Tan X.R., Bera C. (2024), *What Is in a Mandate? Introducing the UN Peace Mission Mandates Dataset*, in “Journal of Conflict Resolution”, 68, 1, pp. 166-192.
- Holtslag E. (2024), *Negotiating Peace in the Democratic Republic of Congo: Unpicking Challenges, Opportunities and the Role of Regional and International Actors*, in “WMO Conflict Insight Journal”, 2 May, <https://worldmediation.org/negotiating-peace-in-the-democratic-republic-of-congo-unpicking-challenges-opportunities-and-the-role-of-regional-and-international-actors/>.
- Howe B. (2024), *Global Governance, Human Security, and UNPKOs*, in “Journal of International Peacekeeping”, 27, pp. 36-62.
- Kibiswa N.K (2025), “Ethnonationalism and Conflict Intractability in Africa. The Case of the Banyarwanda/Banyamulenge (Bany2) in the Democratic Republic of the Congo (DRC) and Paths to Silencing the Guns”, in N.I. Eramah, J.O. Bolarinwa, I.M. Alumona (a cura di), *Silencing the Guns*, vol. I, Palgrave-Macmillan, Singapore.
- Kisangani E.F. (2012), *Civil Wars in the Democratic Republic of Congo, 1960-2010*, Lynne Rienner Publishers, London.
- Macola G. (2021), *Una storia violenta. Potere e conflitti nel bacino del Congo (XVIII-XXI secolo)*, Viella, Roma.
- Mangan F., Bapt E. (May, 2024), *The DRC Case Study*, The UN University, Centre for Policy Research.
- Martin G. (2025), “SADC to Withdraw Troops from the DRC”, 13 March, in <https://www.defenceweb.co.za/african-news/sadc-to-withdraw-troops-from-the-drc>.
- Mataire R. (5 February 2025), *DRC/Rwanda Peace Process Unpacked*, in “The Herald”, <https://www.herald.co.zw/drc-rwanda-luanda-peace-process-unpacked/>, consultato il 14.3.2025.
- Paddon Rhoads E. (2016), *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations*, Oxford University Press, Oxford.
- Prunier G. (2009), *From Genocide to Continental War*, Hurst, London.
- Reynaert J. (2011), *MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus*, in “International Peace Information Service (IPIS)”.
- Reyntjens F. (2009), *The Great African War. Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*, Cambridge University Press, Cambridge-New York.
- Sabala K., Muhindo V.J. (March 4, 2025), *The East African Community Regional Force in the Democratic Republic of the Congo: Successes, Challenges and Prospects*, ACCORD: <https://www.accord.org.za/ajcr-issues/the-east-african-community-regional-force-in-the-democratic-republic-of-the-congo-successes-challenges-and-prospects/>
- Simm G. (2013), *Sex in Peace Operations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stearns J. (2012) *From CNDP to M23. The Evolution of an Armed Movement in Eastern Congo*, The Rift Valley Institute, London.

