

Le missioni di Peacekeeping. 1: profili giuridici e la Monusco in Congo

Una ulteriore questione posta dalla necessità di riequilibrare regioni sottoposte a tensioni, guerre civili e, più spesso, percorse dai residui venefici del colonialismo è tipicamente quella inerente agli aspetti giuridici regolatori le missioni cosiddette portatrici di pace, presunta e foriera di nuovi interessi lesivi della autodeterminazione dei popoli forzati a riceverla perché le nazioni si possano spartire i miliardi stanziati. Fabiana Triburgo affronta questa montagna di interessi intrecciati in due puntate, in questa prima esemplificando sulla missione Monusco.

Regole d'ingaggio di Guerra e norme di Peacekeeping

I molteplici scenari di guerra che attualmente si stanno diramando a livello globale e le evidenti crepe dell'impianto Onu createsi dall'immobilismo del Consiglio di Sicurezza – per il sistema dei veti incrociati –, nonché dall'inefficacia in concreto delle recenti pronunce degli organi di giustizia internazionale, fanno emergere quella crisi del sistema di sicurezza internazionale che già si era manifestata durante il periodo della guerra fredda. Oggi, come allora, una delle principali ragioni di questa crisi è da ricercarsi in una sezione della Carta delle Nazioni Unite che non ha mai trovato attuazione ossia il capitolo VII – più in particolare gli articoli 42 e seguenti – nel quale, all'indomani della seconda guerra mondiale, si stabilì che l'uso della forza armata per la risoluzione dei conflitti non si sarebbe mai più dovuto

rimettere all'iniziativa del singolo stato – tranne nei casi di legittima difesa ex art. 51 della Carta – ma a un *contingente internazionale facente capo esclusivamente al Consiglio, quale garante della pace e della sicurezza internazionale.*

Secondo tali norme – poste al fine di garantire obiettività e imparzialità per ogni azione di carattere militare – il Consiglio, non solo avrebbe avuto il potere decisionale in merito all'uso della forza armata, ma avrebbe dovuto anche assumere la direzione delle operazioni militari. Rispetto a tale contingente – così come previsto dalla Carta delle Nazioni Unite (artt. 42, 43, 44, 45) – sarebbe poi dovuto sussistere l'obbligo per ciascuno degli stati membri dell'Onu, di stipulare con il Consiglio di Sicurezza dei veri e propri accordi per decidere il numero, il grado di preparazione nonché la dislocazione delle forze armate di volta in volta utilizzabili parzialmente o totalmente da parte del Consiglio. L'azione militare del Consiglio prevista dalla Carta delle Nazioni Unite nel Capitolo VII sarebbe stata quindi un'azione di polizia internazionale che si sarebbe dovuta esplicare previa risoluzioni del Consiglio di Sicurezza aventi il carattere di delibere operative. Tale azione di polizia sarebbe stata strettamente vincolata nella sua attuazione a sole due ipotesi: quella contro uno stato responsabile di aggressione, di minaccia o di violazione della pace o quella dispiegata in un singolo stato se al suo interno, in ragione di un conflitto civile, si fossero ravvisati gli estremi della minaccia alla pace.

Riscontrata dunque la mancata attuazione dell'impianto giuridico della forza militare internazionale – originariamente prevista dalla Carta delle Nazioni Unite per sottrarre al singolo Stato l'iniziativa dell'uso della forza armata – si può più agevolmente comprendere la nascita delle operazioni di “peacekeeping” comunemente definite “Missioni di Pace” o “Caschi blu dell'Onu”.

L'istituto del *peacekeeping* non è previsto in alcun articolo della Carta delle Nazioni Unite ma è strutturato su una norma consuetudinaria particolare nell'ambito del capitolo VII che si è formata a integrazione della Carta e a titolo della quale il Consiglio di Sicurezza ha sempre agito ogni volta che ha istituito una singola missione di pace. Inoltre il Consiglio di Sicurezza non ha solo il potere di creare le forze per il mantenimento della pace ma anche di regolarne l'attività. Allo stesso tempo, uno degli aspetti altrettanto importanti del *peacekeeping* è *la delega che il Consiglio di Sicurezza emana nei confronti del Segretario generale dell'Onu per compiere – mediante accordi con gli stati membri – le attività necessarie di reperimento e di comando delle forze internazionali in ordine a tali operazioni di pace*. I **principi** fondanti dell'iniziale costituzione del *peacekeeping* furono infatti: **la necessità del consenso alla sua azione da parte delle autorità territoriali di uno Stato; la neutralità del suo operato rispetto alle parti in conflitto; l'uso della forza limitato alla protezione dei propri militari o più in generale della missione** (sempre mediante il reperimento dei militari con accordi stipulati con i singoli stati). Tuttavia, come è facile immaginare il *peacekeeping* ebbe un timido inizio durante il periodo della guerra fredda ma con la caduta delle ultime repubbliche socialiste negli anni Novanta – in particolare durante il conflitto nell'ex Jugoslavia – raggiunse l'apice del proprio interventismo arrivando ad ampliare i propri settori di competenza e *spesso a derogare, almeno in parte, a uno o più di quei tre principi fondanti del peacekeeping di cui sopra*.

L'allargamento delle finalità inceppa l'ingranaggio

Già dopo il 1989 infatti si passa dall'iniziale attività di *peacekeeping* – attuata in scenari locali nei quali Usa e Urss non potevano affrontarsi direttamente – a missioni con finalità più ampie come il controllo del rispetto dei diritti

umani, l'attività di monitoraggio di libere elezioni, il rimpatrio dei rifugiati e le attività di soccorso in catastrofi naturali. Ad ogni modo, negli anni successivi il *peacekeeping* arriva a voler soddisfare, con il proprio intervento, obiettivi sempre più ambiziosi che rientrano nelle cosiddette attività di **"peace enforcement"** ossia *alla vera e propria imposizione della pace raggiunta con l'uso della forza militare*, derogando quindi a uno dei tre principi fondanti che avrebbero dovuto caratterizzare la sua attività ossia a **quello del non uso della forza**. *se non per autodifesa o difesa del mandato della missione*. È quanto avvenuto nel 2013 (Risoluzione n. 2098) con il tentativo di Peace enforcement della "Brigata di Intervento", cioè: una forza offensiva di combattimento del contingente Onu, destinata a venire impiegata per vere e proprie operazioni militari contro i gruppi armati presenti *nella Repubblica Democratica del Congo, prorogata fino al 2017 con una risoluzione del Consiglio di Sicurezza*. In particolare, tale Brigata era autorizzata a *condurre operazioni offensive mirate a neutralizzare i gruppi armati* al fine di determinare una stabilità politica nel paese ma, considerata la vastità del territorio, si è coordinata con l'esercito congolese nello svolgimento delle proprie attività che potevano prevedere attacchi militari su propria iniziativa fino al bombardamento aereo.

Il disastroso impegno in Kivu: Monusco

Tale attività in ogni caso sembra non aver conseguito alcun risultato duraturo nel tempo, considerato che **già nel 1999** era stata istituita, con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1279, **la missione di osservazione Monuc** (*United Nation Organization in the Democratic Republic of Congo*) operante nel territorio fino al 2010, a sua volta sostituita nello stesso anno *da una nuova operazione di peacekeeping* ossia la **Monusco** (*United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*) con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1925 del 29 maggio 2010. **Si ricorda**

che la Monusco, prorogata in un primo momento fino al 31 dicembre 2018, è tuttora operante. Più nello specifico, se la Missione di osservazione Monuc aveva il compito di monitorare l'implementazione dell'“*accordo di Lusaka*” che ha posto fine alla Seconda guerra del Congo (1997-2003) – detta anche Prima guerra mondiale africana, nata dalla rottura dell'alleanza del Congo con Ruanda e Uganda – il mandato principale della Missione di pace Monusco invece «è quello di proteggere i civili e supportare il governo congolese nel consolidamento del processo di pace». La regione interessata da decenni di violenze e saccheggi è in particolar modo quella del Kivu – a Est del paese, al confine con Burundi, Ruanda e Uganda – ricca di *Coltan* ossia un prezioso materiale utilizzato per la fabbricazione degli schermi dei cellulari e di altri minerali preziosi quali diamanti, oro e rame nonché di legnami di altissima qualità.

Il personale delle Nazioni Unite è malvisto dai gruppi armati in tale regione anche perché è testimone dei traffici di questi materiali a livello internazionale pur non avendo – come appare evidente – alcun potere, capacità o la reale volontà di limitare il contrabbando e lo sfruttamento illegale delle risorse del territorio congolese.

Il contrabbando delle ricchezze della regione del Kivu viene favorito dalle multinazionali europee e americane nei paesi confinanti, primo fra tutti il Ruanda che si configura tra i primi produttori mondiali di *Coltan*, nonostante il proprio territorio sia del tutto privo di tale minerale. È proprio il criminale riciclaggio delle risorse minerarie della Repubblica Democratica del Congo – mediante lo sfruttamento della popolazione civile – a determinare il rafforzamento dei gruppi armati che combattono contro le forze militari del governo congolese – in particolare i miliziani dell'**M23** (*Movimento 23 marzo*) – accusati da Kinshasa e dalle Nazioni Unite di essere sovvenzionati dal Ruanda, con la conseguente impossibilità a ripristinare la pace e la sicurezza nel territorio. Ad ogni

modo, *il rappresentante speciale del Segretario dell'Onu, responsabile della Missione Minurso, Bintou Keita ha dichiarato recentemente che anche neutralizzare la milizia Adf (Allied Democratic Force) nel nord del Kivu – responsabile nel giugno del 2024 dell'uccisione di 274 civili – rimane una delle priorità della Missione di pace. La fine della missione – per l'aggravarsi delle relazioni tra le forze di pace e la popolazione civile nel Nord Kivu in conseguenza di alcuni eventi accaduti nel biennio precedente – era stata prevista in un primo momento il 30 giugno del 2024.*

Tuttavia in prossimità della scadenza l'ambasciatore della Repubblica Democratica del Congo presso le Nazioni Unite, in un discorso dinanzi al Consiglio di Sicurezza, ha dichiarato che «in conseguenza della continua aggressione del Ruanda nel Nord Kivu la seconda fase di ritiro delle truppe della Monusco, in seguito a una comune valutazione, sarà posta in essere quando le condizioni lo consentiranno».

Anche il capo della Missione Bintou Keita ha affermato che non esiste una tempistica per il ritiro dalle province del Nord del Kivu e dell'Ituri per cui le forze di pace nell'Est del paese hanno sospeso il loro ritiro, iniziato a febbraio 2024, senza che attualmente vi sia una nuova tempistica fissata per la fase conclusiva delle operazioni di pace.

Il Governo dei territori

Un'altra forma di intervento delle Forze dell'Onu, ancora più ingerente, che ha finito per riguardare di nuovo l'ex Jugoslavia si è verificata quando il Consiglio – invocando il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – ha organizzato per prassi un **governo dei territori**. La differenza ontologica più rilevante del *peacekeeping* rispetto al cosiddetto *governo dei territori* è che *il primo prevede un potere pubblico limitato delle forze delle Nazioni Unite che si deve affiancare – almeno in linea di principio –*

necessariamente a quello delle autorità locali *mentre nelle ipotesi di "governo dei territori" vi è una sostituzione integrale dell'Onu a tali autorità anche solo temporaneamente.* Il governo dei territori – sul piano ideologico pur se rientrando nel *peacekeeping* – ha avuto origine nel principio di *autodeterminazione dei popoli* e nel processo di *decolonizzazione* sviluppatosi a partire dagli anni Sessanta, per cui nei territori interessati dalla fine di un conflitto civile o nei quali era messa in discussione la sovranità statale l'Onu ha cercato di ergersi quale garante in concreto degli interessi delle popolazioni locali. Questo *processo di deviazione del peacekeeping* tuttavia si è intensificato alla fine della Guerra Fredda quando sono scoppiati numerosi conflitti civili in stati ex colonie ma *in un'ottica sempre più orientata di fatto verso il **Peacebuilding postbellico*** – ossia verso quel processo di consolidamento della pace e della sicurezza internazionale – garantito dalle Forze dell'Onu nei territori interessati.

Le missioni di *peacekeeping* si sono quindi moltiplicate e ampliate fino al punto che alcune di esse hanno previsto di fatto lo svolgimento di alcune funzioni di governo nei territori nei quali hanno operato. La competenza del Consiglio, in questo modo, non solo è passata inevitabilmente dalle guerre internazionali a quelle civili, *ma più volte alla vera e propria ricostruzione degli stati al termine dei conflitti armati.* Infatti, muovendosi nella dimensione del *peacebuilding*, è stato più agevole per il Consiglio di Sicurezza – nelle situazioni postconflitto – sconfinare verso il **governo dei territori**, come è avvenuto tra il 1995 e il 1999 nell'ex Jugoslavia oltretutto quando le forze internazionali di pace finirono con il sostituirsi del tutto ai governi nazionali. Si può legittimamente affermare quindi che la prassi del Consiglio di Sicurezza ha ampiamente deviato dalle norme del Capitolo VII fino a interpretare *come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale* – delle quali il Consiglio di Sicurezza ha la principale responsabilità –

qualsiasi “situazione di pericolo” all’interno di uno stato. In questo modo non solo si è finito con il legittimare l’applicazione di qualsiasi misura che apparisse al Consiglio sufficientemente adeguata. ma si è provocata la *trasformazione delle originarie missioni di peacekeeping in missioni di fatto di **governo dei territori**, se non addirittura come vedremo in vere e proprie **missioni di state building**.*

continua nei Balcani: Peacekeeping 2