

Il Consiglio di sicurezza e la situazione nella RDC: la risoluzione 2773 e i suoi effetti

Costanza Amendolito

Dottoranda di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. *Introduzione* – Il 21 febbraio 2025 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato all’unanimità la risoluzione 2773 in risposta alla recente *escalation* del conflitto nell’est della Repubblica Democratica del Congo (RDC). La decisione riflette la crescente preoccupazione della Comunità internazionale per l’insicurezza e l’instabilità che da anni affliggono le regioni orientali di questo Paese. Quest’area, situata nel cuore della regione dei Grandi Laghi, è teatro di scontri tra numerosi gruppi armati, come il Movimento del 23 marzo (M23). L’insicurezza è aggravata dall’incapacità del Governo centrale di Kinshasa di esercitare un controllo effettivo sui territori più lontani dalla capitale.

Dopo un decennio di relativa inattività, nel 2022 il gruppo M23 si è riorganizzato, arrivando a controllare e ad amministrare di fatto ampie porzioni di territorio nell’est del Paese. Il 26 gennaio 2025 i ribelli hanno preso il controllo di Goma, costringendo l’esercito congolese e le forze di pace delle Nazioni Unite a ritirarsi dalla capitale della provincia del Nord Kivu. È opportuno rammentare che nell’area è presente anche la missione MONUSCO¹, istituita dal Consiglio di sicurezza nel 2010² con l’obiettivo principale di proteggere la popolazione e di consolidare la pace³. Essa presenta una rilevante peculiarità: con la risoluzione 2098 del 2013 il Consiglio ha stabilito che «avrebbe incluso una “brigata di intervento” incaricata di neutralizzare le minacce dei gruppi armati al fine di salvaguardare l’autorità statale, la sicurezza dei civili e le attività di stabilizzazione del territorio»⁴. Autorizzando la componente militare della missione ad adottare tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi prescritti, il Consiglio ha permesso ai *peace-keepers* di impiegare la forza oltre i limiti della legittima difesa⁵. Peraltro, la natura della missione non ha subito variazioni. Invero, come evidenziato sia dalla risoluzione 2098⁶ che dalla dottrina, l’uso della forza nelle operazioni di pace rimane un’eccezione giustificata dall’estrema gravità della situazione⁷. Di conseguenza, l’aggiunta di una brigata autorizzata all’uso della forza ai sensi del capitolo VII della Carta non implica, come vedremo e come ribadito dallo stesso Consiglio di sicurezza, che l’intera missione abbia perso la protezione garantita dal diritto umanitario.

Vi sono due fattori chiave alla base del conflitto in quest’area della RDC. Il primo riguarda le ingenti risorse minerarie di importanza strategica ivi presenti, poiché l’azione portata avanti dall’M23 ha garantito al gruppo un maggiore controllo sulle attività estrattive e sul commercio di questi minerali da cui trae beneficio anche il Ruanda.

¹ United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo.

² Prende il posto della precedente missione MONUC istituita nel 1999.

³ S/RES/1925, 28 maggio 2010, par. 12.

⁴ S/RES/2098, 28 marzo 2013, par. 9.

⁵ Uno degli elementi che caratterizza le missioni di *peace-keeping* è rappresentato dal divieto dell’uso della forza da parte dei membri ad esclusione della legittima difesa e della difesa del mandato.

⁶ S/RES/2098, 28 marzo 2013, par. 9.

⁷ S. MARCHISIO, *L’ONU il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, I ed., 2000, p. 269.

Quest'ultimo, grazie ai legami con l'M23, esporta infatti una quantità di minerali superiore a quella estratta nel proprio territorio. Il secondo fattore riguarda la dimensione identitaria, in quanto il gruppo M23 è composto principalmente da individui di etnia tutsi, i quali, rifugiatisi in Congo per sfuggire al genocidio rwandese, lamentano di essere ivi discriminati in quanto minoranza. Anche in Ruanda, nonostante Kagame rappresenti l'*élite* al potere di etnia tutsi, questi rappresentano una minoranza. Kigali a sua volta denuncia le minacce che provengono dai territori oltre confine ad opera di altri attori non statali tra cui le *Forces démocratiques de libération du Rwanda*, costituite da membri di etnia hutu e sostenute da Kinshasa. Dunque, le tensioni etniche lungo il confine tra Ruanda e RDC risultano tanto rilevanti quanto la lotta per il controllo delle risorse minerarie⁸.

Entrambi gli elementi emergono chiaramente nella risoluzione 2773, oggetto del presente contributo. In primo luogo, sarà analizzata la qualificazione giuridica del conflitto armato e sarà considerato il ruolo degli attori in esso coinvolti, al fine di valutare le loro eventuali responsabilità ai sensi del diritto internazionale. In secondo luogo, ci si soffermerà sul valore giuridico della risoluzione, nonché sui suoi effetti nei confronti dei gruppi armati non statali. Infine, sarà esaminato il dibattito in seno al Consiglio in occasione dell'approvazione della risoluzione 2773, al fine di evidenziare le differenti opinioni espresse dai vari Stati membri e il ruolo che hanno avuto nell'adozione del testo finale.

2. *Il contenuto della risoluzione 2773: qualificazione del conflitto, gruppi armati e responsabilità internazionale* – L'analisi dei fatti evidenzia come il Consiglio di sicurezza si sia pronunciato su episodi di violenza avvenuti all'interno del territorio di un unico Stato, che coinvolgono le forze governative congolese e diversi gruppi armati non statali⁹. Ciò detto, la loro qualificazione giuridica non è agevole per almeno due ragioni. In primo luogo, perché un conflitto possa essere qualificato come non-internazionale ai fini dell'applicazione del diritto umanitario, è necessario che gli scontri raggiungano un certo livello di intensità e che le parti coinvolte presentino un grado sufficiente di organizzazione¹⁰. In secondo luogo, l'influenza esercitata da Stati stranieri, come il Ruanda, sulle dinamiche del conflitto interno complica ulteriormente l'individuazione della tipologia di conflitto e, quindi, del quadro normativo applicabile¹¹. Data la complessità della questione, il Consiglio evita di qualificare esplicitamente il conflitto, ma il riferimento alle gravi violazioni del diritto umanitario implica l'applicabilità agli scontri in corso di tale disciplina. Da ciò consegue che gli episodi di violenza nell'est della RDC possano essere considerati parte di un conflitto armato interno.

La vicenda in esame comporta la possibile esistenza di più livelli di responsabilità che il Consiglio di sicurezza prende in considerazione. Il primo ricade sul governo della

⁸ Cfr. <https://www.ispionline.it/it/publicazione/le-due-facce-del-conflitto-nel-congo-199671>.

⁹ S/RES/2773, 21 febbraio 2025, preambolo.

¹⁰ A. CULLEN, *The concept of non-international armed conflict in International Humanitarian Law*, Cambridge, 2010, p. 177 ss.

¹¹ K. SCOTT, K. CLAUSSEN, C. CÔTÉ, A. KANHEHARA, *Changing actors in international law*, Leiden, 2020, pp. 329-355.

RDC, che ha l'obbligo positivo di garantire la sicurezza all'interno del suo territorio e di proteggere la popolazione ivi presente. La risoluzione in commento conferma che la responsabilità di uno Stato può essere invocata quando gruppi armati stanno combattendo sul suo territorio e il governo non compie nessuna azione per proteggere la popolazione dagli effetti del conflitto¹². In materia di diritti umani, la prassi di alcune corti internazionali¹³ riconosce l'esistenza di un generico obbligo in capo agli Stati di proteggere la popolazione da qualunque violazione dei propri diritti, sia che provenga da un gruppo armato, sia commessa da privati¹⁴. Per quanto riguarda il diritto umanitario, la giurisprudenza internazionale non ha definito con chiarezza gli obblighi statali in merito alla prevenzione e repressione degli atti commessi dai gruppi armati sul proprio territorio ai sensi dell'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra¹⁵. Tuttavia, alcuni trattati applicabili ai conflitti armati interni¹⁶, come la Convenzione sulla proprietà culturale del 1999 o la Convenzione di Ottawa sulle mine antiuomo del 1998, impongono agli Stati parte di adottare misure precauzionali¹⁷. In linea generale, la prassi internazionale mostra che lo Stato può essere ritenuto responsabile per i danni causati da gruppi armati operanti sul suo territorio nel caso in cui non abbia esercitato adeguatamente il proprio dovere di *due diligence*¹⁸. La valutazione in merito al mancato rispetto di tale obbligo può essere attenuata tenendo conto di specifiche circostanze quali la necessità militare¹⁹, l'effettiva capacità del governo di agire e il luogo in cui sono stati commessi gli atti che lo Stato avrebbe dovuto prevenire o sanzionare²⁰.

Un secondo livello di responsabilità riguarda i gruppi armati coinvolti nel conflitto, in capo ai quali il Consiglio di sicurezza riconosce esplicitamente obblighi derivanti dal diritto internazionale umanitario²¹. Sebbene non sia la prima volta che il Consiglio si esprime in tal senso, questa presa di posizione è significativa, poiché la natura giuridica dibattuta dei gruppi armati non statali ha spesso sollevato interrogativi circa la loro soggettività. In effetti, ritenere gli attori armati non statali, nella loro dimensione collettiva, vincolati al rispetto del diritto umanitario implicherebbe il riconoscimento, almeno parziale, della loro soggettività giuridica internazionale. Per quanto riguarda il diritto internazionale umanitario, dottrina e giurisprudenza sono tendenzialmente concordi nel ritenere che la soggettività internazionale dei gruppi (in possesso di determinate caratteristiche) si basi sulla loro qualità di parte ad un conflitto non internazionale²². Dunque, in questo senso il Consiglio ha confermato un'opinione piuttosto consolidata²³.

¹² L. ZEGVELD, *The accountability of armed opposition groups in international law*, Cambridge, 2002, p. 164.

¹³ Si veda ad esempio: Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 giugno 1988, ric. n. 10126/82, *Plattform 'Arzte Fur Das Leben'*; 28 luglio 1998, ric. n. 23818/94, *Ergi v. Turchia*.

¹⁴ L. ZEGVELD, *op. cit.*, p. 173.

¹⁵ *Ivi*, p. 175.

¹⁶ L. ZEGVELD, *op. cit.*, p. 177.

¹⁷ Entrambe queste Convenzioni sono in vigore e sono state ratificate sia dal Ruanda che dalla Repubblica Democratica del Congo.

¹⁸ P. DUMBERRY, *Rebellions and Civil Wars State Responsibility for the Conduct of Insurgents*, Cambridge, 2022, p. 233.

¹⁹ L. ZEGVELD, *op. cit.*, p. 183.

²⁰ P. DUMBERRY, *op. cit.*, p. 263-278.

²¹ S/RES/2773, 21 febbraio 2025, preambolo.

²² L. ZEGVELD, *op. cit.*, p. 152.

²³ J. KLEFFNER, *The applicability of international humanitarian law to organized armed groups*, in *International Review of the Red Cross*, 2011, p. 444.

L'aspetto più significativo dell'approccio adottato dall'organo risiede invece nell'uso del termine "violazioni" in riferimento al mancato rispetto delle norme a tutela dei diritti umani da parte dei gruppi armati. Larga parte della dottrina esita a riconoscere l'applicabilità della disciplina a tutela dei diritti umani ai gruppi armati non statali nella loro dimensione collettiva²⁴. Tuttavia, la prassi del Consiglio di sicurezza²⁵, che impiega il termine "*violations*" sia per il mancato rispetto dei diritti umani sia per le violazioni del diritto umanitario, avvalorata la tesi opposta. Ciò implica che tutte le parti coinvolte in un conflitto armato non internazionale siano vincolate al rispetto delle norme in materia di diritti umani, la cui obbligatorietà durante le ostilità è pacificamente riconosciuta²⁶.

Sotto un diverso profilo, anche se la responsabilità dei gruppi nella loro dimensione collettiva è ancora oggetto di dibattito, il regime relativo alle violazioni del diritto internazionale commesse da singoli individui ad essi appartenenti è ormai consolidato. L'applicazione del diritto penale ai conflitti armati non internazionali contribuisce a rafforzare il sistema di *accountability*, assicurando un più efficace meccanismo di repressione delle condotte illecite. Ciò risulta ancora più evidente se si considera che tale disciplina consente di perseguire, oltre agli autori materiali delle violazioni, anche i vertici dei gruppi armati per i crimini commessi dai loro subordinati, in applicazione del principio della responsabilità di comando²⁷.

Come noto, l'art. 8 dello Statuto di Roma²⁸ elenca una serie di comportamenti che possono configurare dei crimini di guerra, tra cui l'attacco deliberato contro i *peacekeepers*, quando questi abbiano diritto alla protezione accordata ai civili dal diritto umanitario²⁹. È proprio a tale condotta che fa riferimento il par. 14 della risoluzione 2773. Pertanto, alla luce delle già menzionate peculiarità che caratterizzano la MONUSCO, la protezione riconosciuta ai civili potrebbe essere accordata solo ai membri della brigata che non prendono direttamente parte alle ostilità³⁰. Ai fini della individuazione di un possibile crimine di guerra, sebbene il Consiglio di sicurezza faccia riferimento genericamente ad attacchi contro i *peacekeeper*, è necessario distinguere tra i membri della missione, verificando se i soggetti colpiti siano effettivamente impegnati in ostilità. Solo qualora non prendano parte attiva ai combattimenti l'attacco nei loro confronti potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 8 dello Statuto di Roma.

²⁴ L. MOIR, *The law of internal armed conflict*, Cambridge, 2002, pp. 193-231.

²⁵ S/RES/1231, 11 marzo 1999; S/RES/1376, 9 novembre 2001; S/RES/1417, 14 giugno 2002; S/RES/1464, 4 febbraio 2003; S/RES/1556, 30 luglio 2004; S/RES/1711, 29 settembre 2006; S/RES/1804, 13 marzo 2008; S/RES/1906, 23 dicembre 2009; S/RES/1991, 28 giugno 2011; S/RES/2295, 29 giugno 2016; S/RES/2327, 16 dicembre 2016.

²⁶ P. PUSTORINO, *Movimenti insurrezionali e diritto internazionale*, Bari, 2018, pp. 132-135.

²⁷ L. ÁLVAREZ, *Towards a regime of responsibility of armed groups in international law*, Cambridge, 2020, p. 37.

²⁸ La risoluzione 2773 non fa riferimento espresso allo Statuto di Roma, che è stato ratificato dalla RDC, non dal Ruanda.

²⁹ L'art. 8 qualifica gli attacchi deliberati contro il personale o il materiale di una missione di soccorso umanitario anche nel caso in cui questi avvengano nel contesto di conflitti armati non internazionali.

³⁰ Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949, relative alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali; 8 giugno 1977; art 13.

3. Interpretazione della risoluzione 2773 e sua portata parzialmente vincolante –

Per determinare se la risoluzione in esame abbia carattere vincolante, è necessario comprendere se essa possa qualificarsi come una *decisione*. Come affermato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere relativo alla *dichiarazione di indipendenza del Kosovo*, «il Consiglio di Sicurezza in base agli articoli 24 e 25 del capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, ha il potere di imporre obblighi ai sensi del diritto internazionale»³¹. Invero, l'art. 25 statuisce che i membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le *decisioni* del Consiglio di sicurezza in conformità alle disposizioni dello Statuto. «In assenza di norme codificate o di una giurisprudenza consolidata in materia, l'accertamento dell'esercizio da parte del Consiglio dei poteri derivanti dall'art. 25 richiede un'analisi caso per caso, fondata sull'esame delle disposizioni della Carta richiamate, sull'interpretazione del linguaggio adottato nella risoluzione e sul contesto della discussione che ne ha preceduto l'adozione»³².

Con riferimento al primo criterio, nella risoluzione 2773 il Consiglio qualifica la situazione nella RDC come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, dichiarando di agire ai sensi del capitolo VII della Carta ONU. Come noto, questa non fornisce una definizione di minaccia alla pace, lasciando al Consiglio ampia discrezionalità nel valutarne l'esistenza. A partire dagli anni '90, il concetto di minaccia alla pace si è progressivamente ampliato fino a ricomprendere casi di violazioni di obblighi fondamentali per la Comunità internazionale ed emergenze umanitarie che si verificano non solo in ambito internazionale, ma anche nel contesto di disordini interni ad uno Stato³³. Di conseguenza, in virtù della prassi secondo cui episodi di estrema violenza all'interno di uno Stato possono configurare una minaccia alla pace³⁴, il Consiglio è legittimato ad invocare il capitolo VII nel pronunciarsi sulla situazione nella RDC. Tuttavia, sebbene le risoluzioni adottate ai sensi del capitolo VII siano generalmente considerate vincolanti³⁵, tale presunzione non può essere applicata in maniera automatica. Inoltre, anche qualora un paragrafo della risoluzione sia ritenuto obbligatorio, ciò non implica necessariamente che l'intero testo della stessa abbia carattere vincolante. Come di prassi, anche nella risoluzione in commento il Consiglio non specifica quale articolo del capitolo VII costituisca la base giuridica della sua azione³⁶. Tuttavia, le richieste rivolte alle parti suggeriscono che lo stesso abbia agito ai sensi dell'art. 40, adottando misure provvisorie, che consistono tipicamente nella sospensione delle ostilità, nel ritiro delle truppe e nel cessate-il-fuoco³⁷. Mentre le misure adottate ai sensi degli articoli 41 e 42 hanno generalmente carattere vincolante la questione è più incerta per quelle previste dall'art. 40. Ciò è stato confermato dal Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia che, nella sentenza del 1995 sul caso *Tadić*, ha rilevato il carattere controverso della natura obbligatoria delle misure provvisorie *ex art. 40*, senza tuttavia prendere posizione

³¹ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 22 luglio 2010, par. 85.

³² CIG, *Legal consequences for states of the continued presence of South Africa in Namibia (Southwest Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, 21 giugno 1971, par. 114.

³³ S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 224.

³⁴ J.A. FROWEIN, *Article 39*, in B. SIMMA ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, III ed., 1994, p. 610.

³⁵ M. WOOD, E. STHOEGER, *The UN Security Council and International law*, Cambridge, 2022, p. 34.

³⁶ P. GARGIULO, *Sicurezza Collettiva*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. IX, 2016, p. 892.

³⁷ J.A. FROWEIN, *Article 40*, in B. SIMMA ET AL. (eds.), *op. cit.*, p. 619.

sul punto³⁸. In dottrina, il dibattito rimane aperto e, mentre la dottrina italiana tende a ritenere che le misure provvisorie adottate dal Consiglio abbiano carattere facoltativo³⁹ e natura meramente raccomandatoria⁴⁰, alcuni autori stranieri non escludono del tutto la loro vincolatività, valorizzando la collocazione dell'art. 40 nel capitolo VII⁴¹. Vi è anche una terza tesi che attribuisce natura vincolante a tali misure in base alla volontà espressa dal Consiglio nella risoluzione pertinente, valutando come elementi chiave i termini impiegati e il dibattito preparatorio⁴². Questa interpretazione trova conferma nella prassi dell'organo, che annovera casi in cui gli Stati parte al Consiglio hanno attribuito un valore vincolante alle risoluzioni adottate ai sensi dell'art 40⁴³. A questo proposito è possibile citare la risoluzione 598 del 1987 relativa al conflitto Iran-Iraq⁴⁴ e la risoluzione 660 del 1990 con cui venne imposto all'Iran di ritirarsi dal Kuwait⁴⁵.

4. *La questione della vincolatività della risoluzione nei confronti di un gruppo armato non statale* – Con riferimento al linguaggio impiegato nella risoluzione 2773, al par. 2 il Consiglio utilizza il verbo “*decides*” verso il gruppo armato M23 per l'immediata cessazione delle ostilità, il ritiro dalle aree controllate e l'interruzione della costituzione di una parallela amministrazione nel territorio della RDC. Secondo la prassi degli Stati e la dottrina prevalente, l'uso del verbo “*decides*” denota l'intenzione del Consiglio di imporre un obbligo giuridico⁴⁶. Diversamente, l'interpretazione di termini quali “*calls upon*”⁴⁷ o “*demands*”⁴⁸ risulta più complessa, in ragione di una prassi meno uniforme. Con riferimento al primo, la Corte internazionale di giustizia, nel ricordato parere sulla *Namibia*, ha affermato che l'uso di “*calls upon*” in una risoluzione può assumere valore vincolante, come dimostrato dall'ordine rivolto al Sudafrica di ritirarsi dalla Namibia, la cui violazione fu dichiarata illegale dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 276 del 1970. Per quanto riguarda il termine *demands*, l'analisi della prassi del Consiglio evidenzia che, in alcuni casi, le richieste formulate con questo verbo sono state ritenute obbligatorie dagli Stati membri. Un esempio significativo è rappresentato dalle risoluzioni adottate contro l'Iraq dopo l'invasione del Kuwait⁴⁹, che furono considerate vincolanti da molti membri del Consiglio⁵⁰. Un ulteriore caso è costituito dalla serie di risoluzioni con cui il Consiglio, a partire dal 2006, ha chiesto all'Iran di sospen-

³⁸ Caso *Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Case No. IT-94-1-AR72, 2 ottobre 1995, par. 33.

³⁹ S. MARCHISIO, *op. cit.*, p. 231.

⁴⁰ B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Milano, XI ed., 2017, p. 255 s.

⁴¹ E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Portland, 2004, p. 179.

⁴² P. GARGIULO, *op. cit.*, p. 918.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ S/RES/598, 20 luglio, 1987.

⁴⁵ S/RES/660, 2 agosto 1990; E. SUY, N. ANGELET, *Article 25*, in J.P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, III ed., 2005, p. 1190.

⁴⁶ E. SUY, N. ANGELET, *op. cit.*, p. 915; M. WOOD, E. STHOEGER, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁷ Par. 12 della risoluzione.

⁴⁸ Par. 15 della risoluzione.

⁴⁹ S/RES/660, 2 agosto 1990; S/RES/661, 6 agosto 1990; S/RES/662, 9 agosto 1990.

⁵⁰ M. WOOD, E. STHOEGER, *op. cit.*, p. 41.

dere il suo programma nucleare⁵¹: Stati Uniti e Regno Unito⁵² ne hanno espressamente affermato la natura obbligatoria.

Accertato il carattere vincolante della decisione di cui al par. 2 della risoluzione in commento, resta da determinare nei confronti di quali entità essa produca effetti. Secondo la dottrina prevalente, le decisioni del Consiglio vincolano solo gli Stati membri⁵³, in conformità al principio per cui un trattato non può creare obblighi né diritti per soggetti terzi senza il loro consenso. Tale precetto è espressamente sancito dall'art. 34 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, che riflette in larga misura il diritto consuetudinario.

Per quanto concerne la parte non statale del conflitto, non si rinviene una base giuridica certa che conferisca al Consiglio di sicurezza il potere di imporre obblighi di condotta al gruppo M23. Tuttavia, la risoluzione in esame ribadisce una prassi consolidata, in base alla quale il Consiglio si rivolge ai gruppi armati, esortandoli a conformarsi alle disposizioni delle risoluzioni⁵⁴. Ciò che la distingue dai casi precedenti è l'impiego del verbo *decides*, solitamente riservato all'imposizione di obblighi giuridici agli Stati. Pertanto, sebbene il par. 2 non possa ritenersi giuridicamente vincolante per il gruppo M23, l'utilizzo, nei confronti di un attore armato non statale, di un linguaggio solitamente rivolto agli Stati segnala una tendenza verso una progressiva equiparazione, almeno sul piano fattuale, delle parti coinvolte nel conflitto.

5. Analisi del dibattito svoltosi in occasione dell'adozione della risoluzione 2773 – Un ulteriore elemento utile al fine di interpretare il testo di una risoluzione può essere l'analisi della discussione che ha condotto alla sua adozione⁵⁵. Nel caso in esame, trattandosi di una risoluzione approvata all'unanimità, gli Stati concordano su diversi aspetti fondamentali, tra cui l'impossibilità di risolvere il conflitto con mezzi militari, la necessità di una soluzione diplomatica e l'importanza di preservare l'integrità e l'unità territoriale della Repubblica Democratica del Congo.

Al di là di questi punti condivisi però, alcune differenze tra le posizioni dei Paesi possono essere individuate. Per quanto riguarda i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, Francia e Russia sottolineano la necessità di una soluzione diplomatica, soprattutto a tutela della popolazione civile. Più rilevanti sono invece gli interventi del Regno Unito e degli Stati Uniti. Il Regno Unito è l'unico Stato a menzionare esplicitamente le violazioni del diritto, affermando l'obbligo delle parti di rispettare la risoluzione e ipotizzando l'adozione di ulteriori misure in caso di inadempienza. Gli Stati Uniti, invece, pongono l'attenzione sulle sanzioni già imposte, considerate uno strumento per attribuire responsabilità agli ufficiali dei gruppi armati colpevoli di violazioni dei diritti

⁵¹ S/RES/1969, 31 luglio 2006.

⁵² S/PV.5500, 31 luglio 2006.

⁵³ A. KATO, *Really Binding? Security Council Resolution 2728(2024) and Non-State Actors*, in *EJIL: Talk!*, 9 settembre 2024.

⁵⁴ M. WOOD, E. STHOEGER, *op. cit.*, p. 53.

⁵⁵ Parere sulla *Namibia*, cit., par. 114.

umani. Queste posizioni si riflettono nelle parole della risoluzione in cui si richiede il riconoscimento della responsabilità dei membri di tali gruppi.

Un aspetto distintivo delle posizioni espresse dagli Stati africani riguarda l'insistenza sulla necessità di una soluzione regionale al conflitto. L'Algeria, in particolare, ribadisce il principio secondo cui i problemi africani debbano essere affrontati con soluzioni africane, criticando al contempo le ingerenze straniere e la persistenza di logiche coloniali basate sulle sfere di influenza. Somalia e Sierra Leone condividono detta prospettiva, con quest'ultima che pone altresì l'accento sullo sfruttamento illegale delle risorse naturali, aspetto successivamente incluso nel testo della risoluzione.

L'idea di una soluzione regionale è sostenuta anche dalla Cina, presidente di turno del Consiglio di sicurezza, che esprime supporto per risoluzioni che operino in sinergia con i processi regionali, rafforzando in questo modo la posizione dei Paesi africani, ma ribadendo anche il ruolo centrale delle Nazioni Unite nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Infine, come previsto dall'art. 37 del Regolamento provvisorio di procedura del Consiglio di sicurezza, la RDC e il Ruanda sono stati invitati a partecipare al dibattito senza diritto di voto, in quanto direttamente coinvolti nella questione. La RDC non si limita a denunciare le azioni del gruppo M23, ma accusa esplicitamente il Ruanda di controllare e sostenere il gruppo armato. Il rappresentante ruandese, dal canto suo, respinge le accuse e ribalta la questione, sottolineando la responsabilità della RDC per il presunto supporto fornito alle Forze di Liberazione Democratiche. Inoltre, il Ruanda critica l'operato del Consiglio, accusandolo di adottare un approccio selettivo nell'attribuzione delle responsabilità.

6. *Conclusioni* – Il Consiglio di sicurezza affronta il conflitto nel'est della RDC senza definirne esplicitamente la natura, ma il riferimento a violazioni del diritto umanitario induce a qualificarlo come conflitto armato interno. In questo contesto, lo Stato congolese è tenuto a garantire la sicurezza nel proprio territorio, ma il coinvolgimento di attori esterni, come il Ruanda, rende più difficile l'attribuzione delle responsabilità. I gruppi armati non statali sono considerati vincolati al diritto umanitario, ma la loro soggettività giuridica con riferimento al rispetto dei diritti umani rimane oggetto di dibattito. Tuttavia, sul piano del diritto penale internazionale, la responsabilità individuale per crimini di guerra è ben consolidata e il Consiglio ne ribadisce l'importanza. La risoluzione 2773 conferma, dunque, l'esistenza di più livelli di responsabilità, senza però risolvere le incertezze normative che ancora caratterizzano il ruolo degli attori armati non statali nel diritto internazionale.

La qualificazione della situazione nella Repubblica Democratica del Congo come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale legittima l'intervento del Consiglio di sicurezza ai sensi del capitolo VII della Carta. Tuttavia, il richiamo a tale capitolo e il riferimento all'art. 40 come base giuridica dell'azione del Consiglio non sono, di per sé, sufficienti a conferire carattere vincolante all'intera risoluzione. Nonostante ciò, l'uso del termine *decides* nel par. 2 consente di affermare che almeno tale disposizione

abbia carattere obbligatorio, pur producendo effetti esclusivamente nei confronti degli Stati parte.

Per quanto concerne i paragrafi successivi, nei quali il Consiglio si rivolge agli Stati utilizzando verbi come *demands* e *calls upon*, l'assenza di un orientamento univoco nella prassi non consente di affermare con certezza la loro portata obbligatoria. A questo proposito, occorre rilevare che l'interpretazione della risoluzione alla luce dei criteri enunciati dalla Corte internazionale di giustizia nel parere sulla *Namibia*⁵⁶ non consente di pervenire a conclusioni giuridicamente univoche circa la natura vincolante di un atto. Infatti, la scelta della terminologia impiegata in una risoluzione e la determinazione delle conseguenze derivanti dalla sua applicazione sono il risultato di valutazioni politiche e di equilibri legati alla situazione contingente. In particolare, nel dibattito analizzato, se da un lato vi è consenso circa le prescrizioni da imporre al gruppo armato non statale, dall'altro non si riscontra un'analogia unanimità nella valutazione della condotta del Ruanda e della Repubblica Democratica del Congo. Questa dinamica si riflette nella scelta terminologica adottata nella risoluzione, il cui verbo *decides* è impiegato per rivolgersi ai gruppi armati, mentre l'espressione *calls for* è utilizzata nei paragrafi dedicati alla condotta del Ruanda e della RDC. In questa prospettiva, l'elaborazione di una disciplina consolidata che consenta di determinare con maggiore certezza le conseguenze giuridiche derivanti dall'uso di specifici termini nelle risoluzioni contribuirebbe a rafforzare la prevedibilità dell'azione del Consiglio di sicurezza. Tuttavia, un'eccessiva rigidità interpretativa rischierebbe di limitare la flessibilità operativa dell'organo, elemento essenziale per l'efficacia della sua funzione.

Aprile 2025

⁵⁶ Parere sulla *Namibia*, cit., par. 114.