



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercenter, Università di Messina

Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

VALENTINA GRADO*

STRUMENTI INTERNAZIONALI VOLTI A CONTRASTARE IL LEGAME TRA MINERALI PREGIATI E CONFLITTI ARMATI

SOMMARIO: 1. Cenni sulle principali caratteristiche dei conflitti armati africani nell'epoca della globalizzazione. – 2. Sfruttamento di diamanti grezzi, oro e altri minerali pregiati (i cd. *conflict minerals*) quale fonte di finanziamento di alcuni conflitti. – 3. La normativa internazionale diretta a contrastare la “predazione” delle risorse naturali: il modesto ruolo svolto dallo *ius in bello*. – 4. Le potenzialità del diritto di pace: il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali. La dimensione “esterna” della sovranità economica. – 5. *Segue*: la dimensione “interna” dell'autodeterminazione economica. L'intervento “tutelare” della Comunità internazionale (rinvio). – 6. La qualificazione, da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, dei conflitti interni caratterizzati dal collasso delle strutture statali quale minaccia alla pace e alla sicurezza regionale. Cenni sui nuovi poteri d'ingerenza dell'ONU nei processi di ricomposizione e ricostruzione dello Stato. – 7. L'azione “mirata” ai sensi dell'art. 41 della Carta: l'embargo sul commercio dei diamanti grezzi quale strumento volto a privare gli *spoilers* dei processi di riconciliazione nazionale dei mezzi di sostentamento delle loro operazioni militari... – 8. *Segue*: ...e a imporre, nella fase post-conflittuale, sistemi di gestione delle gemme funzionali alla “sicurezza umana”. – 9. Le sanzioni individuali nel contesto dei *conflict minerals*: il loro ruolo nell'affermazione di doveri di diligenza in capo alle imprese private che utilizzano tali minerali. – 10. Osservazioni conclusive sull'azione del Consiglio di Sicurezza in materia di *governance* sulle risorse minerarie.

1. Cenni sulle principali caratteristiche dei conflitti armati africani nell'epoca della globalizzazione

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso si è sviluppata, specialmente nell'area subsahariana, una nuova tipologia di violenza organizzata, le cui caratteristiche – ampiamente approfondite dalla letteratura politologica¹ – vanno brevemente ricordate.

* Professore Associato di Diritto internazionale, Università degli studi di Napoli L'Orientale.

¹ V., fra l'altro, C. DAASE, *Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegsführung die internationale Politik verändert*, Baden-Baden, 1999; H. MÜNKLER, *Die neuen Kriege*, Reinbek, 2002; ID., *The Wars of the 21st Century*, in *Int. Rev. Red Cr.*, 2003, No. 840, p. 7 ss.; ID., *Die Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie*, Weilerswist, 2006; A. GOBBICCHI, *Prevedere i conflitti armati? Elementi di riferimento per l'elaborazione di un modello*, in *Osservatorio Strategico*, 2005, Suppl. n. 3, p. 9 ss.; M. KALDOR, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*², Cambridge, Malden, 2007.

In primo luogo si tratta di conflitti sorti all'interno di Stati la cui sovranità risulta fortemente indebolita a causa di una serie di fattori sia esogeni (derivanti dal contesto internazionale) sia endogeni. Fra i primi vanno annoverati: le eredità lasciate dal colonialismo, fra cui strutture di governo incapaci di controllare il territorio all'interno di confini statuali artificiali e di elargire servizi pubblici essenziali; il crollo dei prezzi delle materie prime agricole, risorse rappresentanti la quasi totalità delle esportazioni di molti Paesi africani; le politiche di aggiustamento strutturale applicate dalle istituzioni finanziarie internazionali, risultanti nell'informalizzazione dell'economia e nell'aumento delle diseguaglianze; infine, la fine del bipolarismo, e quindi del supporto politico, economico e militare fornito dalle due super-potenze agli Stati postcoloniali facenti parte delle rispettive zone d'influenza. Fra i fattori endogeni, invece, spiccano l'affermarsi di forme di gestione neopatrimonialista del potere e il conseguente sviluppo di pratiche di corruzione e di reti clientelari a base etnica, funzionali alla conservazione e al consolidamento dell'autorità delle élite politiche dominanti.

Il secondo aspetto peculiare concerne gli scopi della violenza, legati alla cd. "politica dell'identità". La rivendicazione del potere statale non poggia su un'ideologia volta alla trasformazione politica della società, ma si basa su una particolare identità (nazionale, etnica, religiosa o linguistica) dando vita, in particolare nell'area subsahariana, a mobilitazioni etniche, tribali o di clan. Occorre tuttavia sottolineare come molto spesso gli elementi "culturali" di rivalità risultano manipolati dalle forze politiche interne per garantirsi legittimazione e, soprattutto, il controllo delle risorse del Paese e degli aiuti esterni.

Il terzo tratto distintivo riguarda sia le unità che i metodi di combattimento. In numerosi conflitti non si verificano scontri tra forze armate regolari e unità gerarchicamente organizzate, essendo i protagonisti della violenza costituiti da un'eterogenea tipologia di gruppi che va dalle milizie legate al partito al potere o al signore locale della guerra, ai mercenari, ai gruppi di autodifesa, alle bande criminali e alle unità fuoriuscite dagli eserciti regolari in decadenza. Quanto ai metodi di combattimento, quello maggiormente impiegato si basa sulla tecnica della guerriglia volta a acquisire il controllo del territorio (soprattutto delle aree ricche di risorse naturali) talvolta attraverso il controllo "politico" della popolazione e, talaltra, mediante la sua espulsione. L'uso della violenza e delle varie tecniche di intimidazione contro i civili spiegano l'elevatissimo numero di rifugiati, sfollati e vittime nonché le atrocità commesse nei loro confronti, come la cd. pulizia etnica, lo stupro sistematico e gli assassini di massa.

L'ultima caratteristica è data dalle modalità di finanziamento del conflitto. L'economia di questo nuovo tipo di violenza dipende da una serie eterogenea di fonti di finanziamento quali le rimesse dei gruppi della diaspora, la deviazione dell'assistenza umanitaria per scopi privati, il sostegno dei governi confinanti, ma soprattutto lo sfruttamento (ovvero estrazione, produzione e commercio) delle risorse naturali del suolo e del sottosuolo (quali petrolio, legname, diamanti, oro, altri minerali preziosi, oppio, avorio, prodotti agricoli). Quest'ultima forma di finanziamento assume un rilievo particolare per due diversi motivi, su cui avremo modo di ritornare in seguito. In primo luogo, ove si consideri che i proventi derivanti dal saccheggio delle risorse sono impiegati dai gruppi combattenti soprattutto per l'acquisto di armi e materiali militari (strumenti indispensabili per acquisire e mantenere il controllo del territorio), questa fonte tende a divenire una delle determinanti principali del permanere dello stato di conflitto. In secondo luogo, l'immissione nel mercato globale delle risorse naturali (non importa se legale o meno) e

l'approvvigionamento di armi necessita dell'esistenza di collegamenti con attori (imprese multinazionali, reti criminali operanti su scala transnazionale) che traggono profitto dal traffico di tali merci.

La dinamica conflittuale brevemente illustrata ha condotto, in diversi casi, ad una situazione di cd. "Stato collassato"². Per l'assoluto rilievo che tale fattispecie assume ai fini della presente indagine, occorre individuarne gli elementi costitutivi.

Alla luce della prassi (basti ricordare le gravi crisi verificatesi in Paesi come la Somalia, la Liberia, la Sierra Leone, la Repubblica Democratica del Congo e la Repubblica Centrafricana³), emerge come il primo elemento sia costituito dal collasso delle strutture di funzionamento dello Stato. Posto che per il diritto internazionale rileva l'effettivo esercizio della potestà d'imperio sulla comunità umana stanziata su un determinato territorio, si pone il problema di determinare quando uno Stato non possa più considerarsi dotato di un

² Le situazioni di crisi di effettività di uno Stato hanno notoriamente portato a una proliferazione delle locuzioni volte a designare tale fenomeno, fra cui spiccano le espressioni *collapsed/collapsing States* ma soprattutto *failed/failing States*. Premesso che l'impiego di tali espressioni risulta non corretto dal punto di vista del diritto internazionale, poiché questo ordinamento si basa sul principio della sovrana uguaglianza degli Stati e non riconosce ancora l'esistenza di "categorie" *sui generis* di Stati, sembra opportuno chiarire i motivi per cui nell'ambito della presente indagine si è evitato l'uso della locuzione *failed/failing States*, preferendo impiegare – per comodità espositiva – quella (maggiormente neutrale) di situazione di cd. "Stato collassato" (o di formule dal significato equivalente).

La prima ragione è data dal fatto che l'espressione *failed/failing States* non ha un significato univoco, potendo indicare una varietà di situazioni, incluse quelle del tutto opposte alla fattispecie cui si vuole far qui riferimento. Si pensi, ad esempio, ai regimi tirannici, ossia a quegli Stati che – pur "mancando" di conformarsi ad alcuni valori ormai diffusisi nell'ambito della Comunità internazionale – sono dotati di strutture in grado di esercitare con pienezza i poteri d'imperio; ai regimi predatori, dove l'organizzazione governativa – pur essendo funzionante – "manca" di agire nell'interesse dell'intera collettività; o, infine, agli Stati colpiti da gravi crisi economiche, caratterizzati dalla "mancanza" di adeguatezza dei servizi resi ai cittadini (ma non di poteri d'imperio). In secondo luogo soprattutto la formula *State failure* tende a addossare le responsabilità dello sgretolamento delle strutture sovrane esclusivamente sulle autorità locali; come accennato, le cause del fenomeno della crisi dello Stato-organizzazione sono tuttavia riconducibili a fattori non solo endogeni ma anche esogeni. Infine, non è difficile scorgere nell'espressione *failed/failing States* il tentativo di giustificare eventuali interventi posti in essere da soggetti esterni, in quanto finalizzati ad assistere "coloro che hanno fallito"; questa formula si presta pertanto a pericolose strumentalizzazioni.

Per un inquadramento giuridico del suddetto fenomeno v., fra l'altro, D. THÜRER, M. HERDEGEN, G. HOHLOCH, *Der Wegfall effektiver Staatsgewalt. The "Failed State"*, Heidelberg, 1996; A. YANNIS, *State Collapse and Prospects for Political Reconstruction and Democratic Governance in Somalia*, in *Afr. YB. Int. Law*, 1997, p. 23 ss.; J. BARTL, *Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im "Failed States"*. *Das Beispiel Somalia*, Frankfurt am Main etc., 1999; N.-L. WALLACE-BRUCE, *Of Collapsed, Dysfunctional and Disoriented States: Challenges to International Law*, in *Neth. Int. Law Rev.*, 2000, p. 53 ss.; R. KOSKENMÄKI, *Legal Implications Resulting from State Failure in the Light of the Case of Somalia*, in *Nord. Jour. Int. Law*, 2003, p. 1 ss.; G. KREJIEN, *State Failure, Sovereignty and Effectiveness. Legal Lessons from the Decolonization of Sub-Saharan Africa*, Leiden, Boston, 2004; I. LIEBACH, *Die unilaterale humanitäre Intervention im »zerfallenen Staat« («failed States»)*, Köln, Berlin, München, 2004; R. GEISS, *"Failed States". Die normative Erfassung gescheiterter Staaten*, Berlin, 2005; H. SCHRÖDER, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit im Zusammenhang mit failed und failing States*, Baden-Baden, 2006; G. CAHIN, *L'État défaillant en droit international: quel régime pour quelle notion?*, in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit. Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, 2007, p. 177 ss.; ID., *Le droit international face aux «État défaillants»*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *L'Etat dans la mondialisation. Colloque de Nancy*, Paris, 2013, p. 51 ss.; V. EPPING, *Völkerrechtliche Aspekte defektiver Staatlichkeit*, in ID., H.-J. HEINTZE (Hrsg.), *Widerherstellung staatlicher Strukturen in Nach-Konflikt-Situationen. Theoretische Fragen und Fallstudien*, Berlin, 2007, p. 9 ss.; C. GIORGETTI, *A Principled Approach to State Failure. International Community Actions in Emergency Situations*, Leiden, Boston, 2010.

³ Sul primo caso v., per tutti, C. M. PONTECORVO, *Armed Conflicts in Somalia under International Law*, Napoli, 2012; sugli altri v. *infra*, par. 2.

governo effettivo. Il criterio suggerito da alcuni autori, consistente nella constatazione dell'assenza di un controllo dell'autorità governativa su parti del territorio dovuto a un prolungato conflitto interno, non sembra essere pertinente⁴. Il mero fatto che si verifichi – nell'ambito di una struttura sovrana – una guerra civile non porta infatti di per sé alla distruzione dell'organizzazione di governo; al contrario, in una situazione del genere non solo permane un'autorità politica, ma assume rilievo anche l'organizzazione del movimento insurrezionale qualora quest'ultima gli consenta di esercitare poteri di governo su una parte del territorio⁵. Sembra pertanto maggiormente corretto procedere all'individuazione dei requisiti minimi di effettività di cui l'apparato di governo deve disporre.

Dato che il conseguimento (all'interno di un dato territorio) del monopolio dell'uso della forza costituisce l'elemento imprescindibile della categoria dello Stato (moderno), gran parte della dottrina ha individuato un primo elemento connotativo della situazione di cd. "Stato collassato" nella perdita di tale monopolio, ossia nel mancato funzionamento delle strutture governative chiamate a garantire l'ordine e la legge (ovvero del sistema giudiziario, di quello penitenziario, delle forze di polizia e di quelle per la difesa esterna)⁶. Come è agevole comprendere, questa carenza (istituzionale o funzionale⁷) impedisce al governo di esercitare le funzioni (individuabili in termini riassuntivi) del mantenimento della pace interna e della garanzia dell'ordinata vita sociale, da cui dipende (come vedremo) anche il mantenimento della pace, stabilità e sicurezza a livello internazionale.

La mancanza di un governo effettivo è un elemento necessario ma non sufficiente ai fini dell'individuazione della situazione di cd. "Stato collassato", potendosi verificare anche nel corso di una guerra civile, allorquando l'organizzazione del movimento insurrezionale subentra a quella precedente dopo una fase temporanea di completa sospensione dell'esercizio della potestà d'imperio. Acquista pertanto rilievo un altro aspetto che, come detto, viene riconosciuto dalla letteratura politologica peculiare di molte dinamiche conflittuali post-guerra fredda, costituito dalla "privatizzazione" dell'uso della forza. Ci riferiamo alla circostanza che il ricorso alla violenza armata, non più interdetto dalle forze armate e/o dell'ordine, avviene ad opera di gruppi le cui azioni rispondono non tanto a obiettivi politici (il mutamento della forma di governo, come nel caso della guerra civile) quanto a logiche di tutela di interessi privati. Le loro attività si concentrano, nella maggior

⁴ Così, ad esempio, R. I. ROTBERG, *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*, in ID. (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington D.C., 2003, p. 1 ss., p. 5 ss.

⁵ Analogamente, la circostanza che uno Stato sia incapace di implementare programmi di sviluppo e/o realizzare standard economici, sociali e di benessere soddisfacenti o quanto meno positivi non può essere considerato come un indicatore dell'interruzione dell'efficacia dell'apparato interno, in quanto il diritto internazionale non richiede attualmente il mantenimento, da parte delle istituzioni governative, di specifici standard nei campi appena indicati.

⁶ Così, fra l'altro, J. BARTL, *Die humanitäre Intervention*, cit., 74 ss.; G. KREJEN, *State Failure*, cit., p. 86 ss.; I. LIEBACH, *Die unilaterale humanitäre*, cit., p. 26 ss.; R. GEISS, "Failed States", cit., p. 51 ss.; G. CAHIN, *L'État défaillant*, cit., p. 180; ID., *Le droit international*, cit., p. 57 ss.; V. EPPING, *Völkerrechtliche Aspekte*, cit., pp. 16-17. Anche il Segretario Generale dell'ONU descrive la fattispecie in esame come «the collapse of state institutions, especially the police and judiciary, with resulting paralysis of governance, a breakdown of law and order, and general banditry and chaos»; v. UN Doc. A/50/60, S/1995/1 del 25.01.1995, *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, par. 13.

⁷ Condividiamo l'opinione secondo cui la situazione di cd. "Stato collassato" sia riconducibile ad una molteplicità di situazioni di crisi interna, anche diverse fra loro e non tutte necessariamente caratterizzate dalla completa sparizione dell'autorità governativa (v., per tutti, G. CAHIN, *L'État défaillant*, cit., p. 180 ss.; ID., *Le droit international*, cit., p. 58 ss.) nelle quali deve però verificarsi la perdita del monopolio della violenza da parte della struttura di governo.

parte dei casi, su quelle azioni “utili” sia ai singoli appartenenti al gruppo (il depredamento della popolazione civile) sia al gruppo medesimo (lo sfruttamento delle risorse naturali del Paese, funzionale a coprire i costi delle operazioni militari; la creazione – attraverso la commissione di atrocità ben visibili ed estreme – di un ambiente sfavorevole a tutti quelli che sfuggono al suo controllo).

La rilevanza, ai fini del diritto internazionale, del perseguimento da parte dei protagonisti della violenza⁸ di obiettivi settoriali e immediati non va tuttavia ravvisata nella natura disordinata e distruttiva del conflitto, ove si consideri che gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario non sono esclusive della situazione di cd. “Stato collassato”. La suddetta rilevanza deriva invece dalla circostanza che il conflitto serve a mantenere una situazione di caos e anarchia sul territorio nazionale (o su parte di esso), a sua volta indispensabile sia per conservare il potere, sia per continuare a perseguire interessi privati. Il fatto che le fazioni in lotta abbiano bisogno di un conflitto più o meno permanente e siano poco incline (se non contrarie) a dare vita a un nuovo ordine politico della società, evidenzia come la situazione di anarchia, lungi dall’essere una fase transitoria della crisi interna (come può accadere nel corso di una guerra civile), sia destinata a protrarsi nel tempo, impedendo così alla popolazione di organizzarsi nelle forme politico-istituzionali corrispondenti alla propria volontà⁹. Ed è proprio questo impedimento ad assumere rilievo per l’ordinamento internazionale, poiché risulta in contrasto con il principio di autodeterminazione dei popoli, considerato nella sua dimensione politica interna¹⁰. Come noto, infatti: i) l’essenza di questa dimensione consiste nel “diritto” del popolo di scegliere liberamente il proprio *status* politico interno, ossia le forme e le strutture politiche da cui essere governato e in cui organizzarsi; ii) il “diritto” in esame spetta ad ogni popolo, nozione quest’ultima coincidente con l’intera popolazione di un’unità territoriale definita, già Stato o in procinto di diventarlo; iii) le forme di oppressione che privano il popolo del proprio “diritto” all’autodeterminazione possono essere di tipo esterno (come nel caso dei regimi stranieri o coloniali) ma anche interno e queste ultime, a loro volta, possono essere il risultato di abusi perpetrati dal governo al potere ma anche da gruppi che impediscono il godimento di quei diritti fondamentali indispensabili ai fini della manifestazione, e prima ancora della formazione, di una volontà politica collettiva.

Posto che la situazione di cd. “Stato collassato” si configura come fattispecie autonoma nel quadro della più generale ipotesi di guerra civile allorquando si verifichi una (tendenzialmente) duratura carenza di effettività governativa, occorre chiedersi se quest’ultima condizione comporti la perdita da parte dello Stato delle proprie prerogative sovrane. L’esercizio di un effettivo potere di governo nell’ambito territoriale interessato costituisce infatti un requisito indispensabile ai fini della qualità di soggetto di diritto internazionale. Dall’esame della prassi risulta che la personalità giuridica degli Stati caratterizzati dalla suddetta condizione non sia stata mai messa in discussione. Essi hanno continuato a mantenere lo *status* di membro delle Nazioni Unite (e di altre organizzazioni internazionali); inoltre, durante tutto il periodo di *lawlessness*, sono state riaffermate alcune delle prerogative di cui gode lo Stato in quanto persona internazionale, fra cui il rispetto

⁸ Sulla qualificazione giuridica di tali protagonisti v., *infra*, nota 55.

⁹ Nello stesso senso R. GEISS, “Failed States”, cit., pp. 97-98; G. CAHIN, *L’État défaillant*, cit., p. 181 ss.; ID., *Le droit international*, cit., p. 82; V. EPPING, *Völkerrechtliche Aspekte*, cit., pp. 18-19.

¹⁰ Sull’autodeterminazione v. *infra*, par. 5.

della loro sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica¹¹. Varie sono le tesi volte a spiegare la permanenza della personalità internazionale dello Stato per così dire “collassato”; tuttavia su tale dibattito non ci possiamo intrattenere in questa sede.

2. *Sfruttamento di diamanti grezzi, oro e altri minerali pregiati (i cd. conflict minerals) quale fonte di finanziamento di alcuni conflitti*

Come accennato, le dinamiche conflittuali interne a numerosi Stati subsahariani vanno non solo e non tanto collegate a elementi di carattere etno-culturale quanto a fattori economici, che le alimentano e ne condizionano durata e tipo di risoluzione. In particolare lo sfruttamento (talvolta vero e proprio saccheggio) delle risorse naturali ha costituito la principale fonte di finanziamento per l'acquisto di armi ed equipaggiamenti militari, alimentando conflitti caratterizzati da gravissime violazioni dei diritti umani, da enormi masse di sfollati e rifugiati e dall'uso di mercenari e soldati-bambino¹².

Fra le risorse naturali oggetto di predazione troviamo quelle minerarie pregiate (diamanti e oro grezzo, ma anche altri minerali indispensabili per la realizzazione di prodotti elettronici) che per le loro particolari modalità di produzione e commercializzazione si prestano (a differenza di altre) allo sfruttamento anche da parte di gruppi non organizzati gerarchicamente. Sul versante della produzione, occorre ricordare che tali minerali si ricavano non soltanto da giacimenti situati in profondità ma anche da miniere “artigianali/alluviali”, praticamente prive di infrastrutture, in cui migliaia di scavatori (spesso ridotti in condizione di “schiavitù”) operano con strumenti a bassa tecnologia; pertanto il controllo delle miniere, ma anche delle sole vie attraverso cui il prodotto viene trasportato mediante semplici posti di blocco, può essere fonte di enormi guadagni. Sul versante della commercializzazione, basti segnalare che i diamanti e l'oro grezzo sono tra le merci più facili, e di gran lunga le più redditizie, da contrabbandare; inoltre possono essere usate come mezzo diretto di scambio per ottenere armi e munizioni.

¹¹ Su tale prassi v., fra l'altro, I. LIEBACH, *Die unilaterale humanitäre*, cit., p. 47 ss.; R. GEISS, “Failed States”, cit., p. 120 ss.; H. SCHRÖDER, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit*, cit., p. 60 ss.; G. CAHIN, *L'État défaillant*, cit., p. 189 ss.; ID., *Le droit international*, cit., p. 70 ss.; P. MOSCOSO DE LA CUBA, *The Statehood of “Collapsed States” in Public International Law*, in *Agenda internacional*, 2011, p. 121 ss., p. 158 ss.; H. WOOLAVER, *State Failure, Sovereign Equality and Non-Intervention: Assessing Claimed Rights to Intervene in Failed States*, in *Wis. Int. Law Jour.*, 2014, p. 595 ss., p. 609 ss.

¹² In generale, sul ruolo svolto dalle risorse naturali nella genesi e nell'alimentare e inasprire conflitti interni v., fra l'altro, D. KEEN, *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Oxford, 1998; ID., *Greed and Grievance in Civil War*, in *Int. Aff.*, 2012, p. 575 ss.; M. RENNER, *The Anatomy of Resources Wars*, October 2002; N. COOPER, *State Collapse as Business: The Role of Conflict Trade and the Emerging Control Agenda*, in *Development and Change*, 2002, p. 935 ss.; M. L. ROSS, *Oil, Drugs and Diamonds: The Varying Roles of Natural Resources in Civil Wars*, in K. BALLENTINE, J. SHERMAN (eds.), *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*, Boulder, 2003, p. 47 ss.; ID., *What Do We Know About Natural Resources and Civil War?*, in *Jour. Peace Res.*, 2004, p. 41 ss.; P. COLLIER, A. HOEFFLER, *Greed and Grievance in Civil War*, in *Oxford Economic Papers*, 2004, p. 563 ss.; R. M. AUTY, *Natural Resources and Civil Strife: A Two-Stage Process*, in P. LE BILLION (ed.), *The Geopolitics of Resource Wars. Resource Dependence, Governance and Violence*, London, New York, 2005, p. 29 ss.; M. HUMPHREYS, *Natural Resources, Conflicts and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms*, in *Jour. Conf. Res.*, 2005, p. 508 ss.; A. ALAO, *Natural Resources and Conflicts in Africa. The Tragedy of Endowment*, Rochester, 2007; M. ÖBERG, K. STRØM, *Resources, Governance Structure and Civil Conflict*, London, New York, 2008; UNEP, *From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment*, 2009, p. 8 ss.; P. LUJALA, *The Spoils of Nature: Armed Civil Conflict and Rebel Access to Natural Resources*, in *Jour. Peace Res.*, 2010, p. 15 ss.

Non sorprende pertanto come lo sfruttamento dei diamanti abbia finanziato operazioni militari poste in essere da gruppi ribelli (fra cui l'UNITA in Angola, il RUF in Sierra Leone, le FN in Costa d'Avorio, diversi gruppi armati nella Repubblica Democratica del Congo¹³) ma anche da forze governative (come nei casi della Liberia e della Repubblica Democratica del Congo¹⁴). Analogamente, lo sfruttamento dell'oro, del coltan, della wolframite e della cassiterite (minerali ormai denominati *conflict minerals*) ha costituito un'importante fonte di reddito per i gruppi armati ribelli e per i membri dell'esercito regolare operanti nelle regioni orientali della Repubblica Democratica del Congo¹⁵. Infine, il traffico di diamanti e oro è servito a acquistare armi e a finanziare il sostentamento delle fazioni in conflitto (ex ribelli Seleka e gli anti-Balaka) nella Repubblica Centrafricana¹⁶.

3. La normativa internazionale diretta a contrastare la "predazione" delle risorse naturali: il modesto ruolo svolto dallo ius in bello

Visto l'impatto esercitato dallo sfruttamento delle risorse minerarie pregiate sulla esistenza e durata di diversi conflitti subsahariani, occorre verificare in primo luogo se l'ordinamento internazionale preveda delle norme volte a proteggere tali risorse da atti di saccheggio e, in caso affermativo, il grado di efficacia di tali regole¹⁷.

¹³ V. *infra*, parr. 7 e 9. Sul conflitto angolano fra il governo di unità nazionale e l'UNITA (*União Nacional Para a Independência Total de Angola*), riacesosi alla fine del 1992 e conclusosi nel 2002 v., fra l'altro, M. G. COMERFORD, *The Peaceful Face of Angola. Biography of a Peace Process (1991-2002)*, Luanda, 2005; D. A. BEKOE, *Implementing Peace Agreements. Lessons from Mozambique, Angola, and Liberia*, New York etc., 2008, p. 61 ss.; M. C. ERCOLESSI, *L'Angola indipendente*, Roma, 2011. Sul conflitto in Sierra Leone iniziato nel 1991 fra il governo e il RUF (*Revolutionary United Front*) e terminato nel 2002 v., fra l'altro, J. L. HIRSCH, *Sierra Leone. Diamonds and the Struggle for Democracy*, Boulder, London, 2001; D. KEEN, *Conflict & Collusion in Sierra Leone*, New York, 2005; L. GBERIE, *Sierra Leone. Destruction and Resurgence*, London, 2005. Sul conflitto in Costa d'Avorio sorto nel 2002 fra il governo e i gruppi ribelli riuniti nelle FN (*Forces Nouvelles*) e conclusosi nel 2011 v. M. MCGOVERN, *Making War in Côte d'Ivoire*, London, 2011; G. COTTEREAU, *Côte d'Ivoire: l'impossible alternance pacifique*, in *Ann. fr. droit int.*, 2011, p. 23 ss.; A.-M. KOFFI KOUADIO BLA, *La Côte d'Ivoire en crise face au droit international*, Paris, 2013. Sui conflitti nella Repubblica Democratica del Congo (il primo conclusosi nel maggio 1997 e il secondo ancora in corso) v., fra l'altro, T. TURNER, *The Congo Wars. Conflict, Myth and Reality*, London, New York, 2007; F. REYNTJENS, *The Great African War. Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006*, Cambridge etc., 2009; J. K. STEARNS, *Dancing in the Glory of Monsters. The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*, New York, 2011; E. F. KISANGANI, *Civil Wars in the Democratic Republic of Congo, 1960-2010*, Boulder etc., 2012; Z. MARRIAGE, *Formal Peace and Informal War. Security and Development in Congo*, London, New York, 2013.

¹⁴ V. *infra*, parr. 7 e 9. Sul conflitto in Liberia scoppiato nel 1989 e conclusosi nel 2003 v., fra l'altro, A. ADEBAJO, *Building Peace in West Africa. Liberia, Sierra Leone, and Guinea-Bissau*, Boulder, London, 2002, p. 43 ss.; C. M. WAUGH, *Charles Taylor and Liberia. Ambition and Atrocity in Africa's Lone Star State*, London etc., 2011; D. HARRIS, *Civil War and Democracy in West Africa. Conflict Resolution, Elections and Justice in Sierra Leone and Liberia*, London, New York, 2012, p. 130 ss.

¹⁵ V. *infra*, par. 9.

¹⁶ V. i rapporti del panel di esperti dell'ONU, UN Doc. S/2014/452 del 26.05.2014, par. 57 ss. e S/2014/762 del 29.10.2014, par. 111 ss.; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *The Central African Crisis: From Predation to Stabilisation*, June 2014; K. AGGER, *Warlord Business. Violent Armed Groups and their Criminal Operations for Profit and Power*, June 2015.

¹⁷ Su tale quadro normativo v., fra l'altro, P. N. OKOWA, *Natural Resources in Situations of Armed Conflict: Is there a Coherent Framework for Protection?*, in *Int. Comm. Law Rev.*, 2007, p. 237 ss.; ID., *Sovereignty Contests and the Protection of Natural Resources in Conflict Zones*, in *Curr. Legal Prob.*, 2013, p. 22 ss.; D. DAM-DE JONG, *International Law and Resource Plunder: The Protection of Natural Resources during Armed Conflict*, in *YB Int. Env. Law*, 2008, p. 27 ss.; ID., *From Engines for Conflict into Engines for Sustainable Development: The Potential of International Law to Address*

Posto che la predazione si è verificata (e a tutt'oggi si verifica) nel corso di conflitti armati sorti all'interno di uno Stato acquistano immediato rilievo le norme di diritto internazionale umanitario, ovvero l'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, le norme del II Protocollo addizionale del 1977 e quelle consuetudinarie applicabili ai conflitti armati non internazionali. Il ruolo che esse possono esplicare nel contrastare pratiche di sfruttamento risulta tuttavia modesto alla luce di due ordini di considerazione. Il primo è costituito dalla circostanza che tali norme trovano applicazione solo qualora lo scontro all'interno del Paese abbia superato determinate soglie di intensità¹⁸, condizione non sempre soddisfatta nella situazione di cd. "Stato collassato" che – è opportuno ripeterlo – vede come principali protagonisti gruppi eterogenei non organizzati gerarchicamente¹⁹. Il secondo è dato dalle finalità delle norme sullo *ius in bello*; queste ultime infatti, essendo volte a stabilire un minimo standard umanitario cui le parti in lotta hanno l'obbligo di attenersi, assumono una rilevanza limitata ai casi attinenti alle risorse naturali.

Non potendo in questa sede procedere a un'analisi dettagliata della normativa, peraltro già oggetto di approfondimenti²⁰, ci limitiamo ad evidenziare i principali aspetti problematici legati ai divieti, rispettivamente, di distruzione e confisca dei beni dell'avversario²¹; di attaccare obiettivi indispensabili per la sopravvivenza della popolazione civile²² e di saccheggio²³. Relativamente al primo divieto, occorre segnalare che: i) i beni (ossia le risorse) non vengono distrutte ma commercializzate dalle parti in lotta; ii) la loro confisca, da intendersi come appropriazione di proprietà per finalità pubblica, non copre le ipotesi in cui lo sfruttamento delle risorse da parte sia delle forze armate regolari, sia dei gruppi ribelli serva per l'arricchimento personale; iii) il suddetto divieto non viene in rilievo allorché ciascuna delle parti belligeranti saccheggia e sfrutta le risorse presenti nelle aree sottoposte al proprio controllo. Con riguardo invece al divieto di attaccare obiettivi indispensabili per la sopravvivenza della popolazione civile, esso trova applicazione soltanto qualora le risorse naturali forniscano mezzi di sussistenza irrinunciabili (come nei casi dell'acqua e del cibo, ma non dei diamanti e dell'oro). Infine, il saccheggio risulta oggetto di divieto qualora l'appropriazione di beni senza il consenso del proprietario sia diretta a procurarsi un profitto personale; pertanto tale appropriazione non risulta proibita

Predatory Exploitation of Natural Resources in Situations of Internal Armed Conflict, in *Nord. Jour. Int. Law*, 2013, p. 155 ss.; ID., *International Law and Governance of Natural Resources in Conflict and Post-Conflict Situations*, Oxford, 2015.

¹⁸ Su tali soglie, ricostruite alla luce della giurisprudenza dei Tribunali *ad hoc*, v., per tutti, C. FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013, pp. 299-300; N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*⁵, Torino, 2014, p. 359 ss.

¹⁹ V. nello stesso senso R. GEISS, "Failed States", cit., p. 225 ss.; ID., *Armed Violence in Fragile States: Law-Intensity Conflicts, Spillover Conflicts, and Sporadic Law Enforcement Operations by Third Parties*, in *Int. Rev. Red Cr.*, 2009, No. 873, p. 127 ss.; G. CAHIN, *L'État défaillant*, cit., p. 197 ss.

²⁰ V. in particolare D. DAM-DE JONG, *International Law and Resource*, cit., p. 37 ss.; ID., *From Engines*, cit., p. 161 ss.; ID., *International Law and Governance*, cit., p. 215 ss.

²¹ Tale divieto è previsto dall'art. 23, lett. g) del Regolamento dell'Aja del 1907 ma non anche dal II Protocollo addizionale del 1977; tuttavia questa lacuna è stata colmata con l'art. 8, par. 2, lett. e) xii) dello Statuto della Corte Penale Internazionale.

²² Esso è sancito dall'art. 14, par. 2 del II Protocollo addizionale del 1977.

²³ V. l'art. 4, par. 2, lett. g) del II Protocollo addizionale, divieto che ha ormai assunto rango di norma consuetudinaria. Al riguardo cfr. M. A. LUNDBERG, *The Plunder of Natural Resources During War: A War Crime*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2008, p. 495; L. VAN DEN HERIK, D. DAM-DE JONG, *Revitalizing the Antique War Crime of Pillage: The Potential and Pitfalls of Using International Criminal Law to Address Illegal Resource Exploitation During Armed Conflict*, in *Crim. Law Forum*, 2011, p. 237 ss.; P. J. KEENAN, *Conflict Minerals and the Law of Pillage*, in *Chig. Jour. Int. Law*, 2014, p. 524 ss.

se lo sfruttamento perpetrato dalle forze armate e/o dai gruppi armati ribelli finanzia operazioni militari volte (anche se solo nominalmente) a mantenere o a modificare lo *status quo* politico in vigore.

4. *Le potenzialità del diritto di pace: il principio della sovranità permanente sulle risorse naturali. La dimensione “esterna” della sovranità economica*

Passando al diritto internazionale di pace, occorre focalizzare l'attenzione sul principio della sovranità permanente sulle risorse naturali, la cui origine ed evoluzione sono state ampiamente esaminate in dottrina²⁴; pertanto ci limitiamo a sintetizzare tali aspetti per poi passare a verificare se e quale funzione esso possa svolgere nella protezione delle risorse minerarie da forme di sfruttamento nel corso di conflitti armati.

Come noto, il principio della sovranità permanente è emerso originariamente nel contesto della decolonizzazione ed è stato proclamato in una serie di atti adottati dall'Assemblea Generale dell'ONU a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso. Esso sancisce il diritto inalienabile dei popoli e degli Stati di disporre liberamente delle loro risorse e ricchezze naturali, diritto da esercitarsi nell'interesse dello sviluppo e del benessere del popolo²⁵.

Nella sua formulazione originaria la sovranità permanente era volta a dare reale contenuto ai principi dell'eguaglianza sovrana degli Stati e dell'autodeterminazione (esterna) dei popoli. Relativamente al primo principio, occorre ricordare come la raggiunta indipendenza politica di molti popoli sottoposti a dominazione coloniale risultava nei fatti vanificata dal permanere di forme di soggezione economica nei confronti dei Paesi colonizzatori; di qui l'esigenza di affermare, attraverso la sovranità permanente, il diritto degli Stati neo-indipendenti di riappropriarsi delle risorse naturali e, quindi, il potere (fra l'altro) di espropriare i beni appartenenti a cittadini stranieri nonché di nazionalizzare interi settori della loro economia²⁶. Con riguardo all'autodeterminazione dei popoli e sempre

²⁴ V., fra l'altro, I. BROWNLIE, *Legal Status of Natural Resources in International Law (Some Aspects)*, in *Recueil des cours*, 1979-I, p. 249 ss.; G. ELIAN, *The Principle of Sovereignty over Natural Resources*, Alphen aan den Rijn, 1979; D. ROSENBERG, *Le principe de souveraineté des États sur leurs ressources naturelles*, Paris, 1983; K. HOSSAIN, S. R. CHOWDHURY (eds.), *Permanent Sovereignty over Natural Resources in International Law*, London, 1984; N. J. SCHRIJVER, *Sovereignty over Natural Resources. Balancing Rights and Duties*, Cambridge, 1997; ID., *Development without Destruction. The UN and Global Resource Management*, Bloomington, 2010, p. 38 ss.; ID., *Fifty Years Permanent Sovereignty over Natural Resources*, in M. BUNGENBERG, S. HOBE (eds.), *Permanent Sovereignty over Natural Resources*, Heidelberg etc., 2015, p. 15 ss.; V. ZAMBRANO, *Il principio di sovranità permanente dei popoli sulle risorse naturali tra vecchie e nuove evoluzioni*, Milano, 2009; M. PERTILE, *La relazione tra risorse naturali e conflitti armati nel diritto internazionale*, Padova, 2012, p. 78 ss.; D. DAM-DE JONG, *International Law and Governance*, cit., p. 34 ss.; S. HOBE, *Evolution of the Permanent Sovereignty over Natural Resources*, in M. BUNGENBERG, S. HOBE (eds.), *Permanent Sovereignty*, cit., p. 1 ss.

²⁵ V., (oltre *infra*, nota 29) *ex multis* A/RES/626 (VII) del 21.12.1952; A/RES/1314 (XIII) del 12.12.1958; UN. Doc. A/RES/1514 (XV) del 14.12.1960; A/RES/1515 (XV) del 15.12.1960; A/RES/1720 (XVI) del 19.12.1961; A/RES/1803 (XVII) del 14.12.1962; A/RES/2158 (XXI) del 25.11.1966; A/RES/2581 (XXIV) del 15.12.1969; A/RES/2692 (XXV), dell'11.12.1970.

²⁶ Tale sovranità degli Stati include anche il diritto alla compensazione in caso di deterioramento o esaurimento delle risorse naturali da parte di persone giuridiche straniere. Per un approfondimento delle risoluzioni (cit. *supra*, nota precedente) adottate negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso v., fra l'altro, J. N. HYDE, *Permanent Sovereignty over Natural Wealth and Resources*, in *Am. Jour. Int. Law*, 1956, p. 854 ss.; K. N. GESS, *Permanent Sovereignty over Natural Resources: An Analytical Review of the United Nations Declaration and*

facendo riferimento al contesto storico della decolonizzazione, viene in rilievo la condizione di quei popoli ancora sotto dominio coloniale ma aventi il “diritto” di determinare liberamente il proprio futuro politico; il riconoscimento della piena disponibilità delle loro risorse naturali risultava in questo caso indispensabile per raggiungere la (e godere della) piena indipendenza politica²⁷.

Sostanzialmente conclusosi il processo di decolonizzazione, la sovranità permanente sulle risorse naturali acquisiva una connotazione marcatamente statale, costituendo uno dei principi più significativi del cd. Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI). Tale ordine era volto a riformare le regole di condotta degli Stati nel settore economico al fine (tra l'altro) di garantire la piena emancipazione, lo sviluppo e la crescita dei Paesi in via di sviluppo²⁸. Nelle risoluzioni proclamanti il nuovo ordine economico si afferma pertanto – nel quadro del più ampio potere dello Stato di scegliere il proprio sistema politico, economico e sociale senza interferenze esterne – il diritto inalienabile del medesimo di

Its Genesis, in *Int. Comp. Law Quart.*, 1964, p. 398 ss.; P. J. O'KEEFE, *The United Nations and Permanent Sovereignty Over Natural Resources*, in *Jour. W. Trade*, 1974, p. 239 ss.; G. ELIAN, *The Principle*, cit., p. 94 ss.; N. J. SCHRIJVER, *Sovereignty*, cit., p. 41 ss.; V. ZAMBRANO, *Il principio*, cit., p. 2 ss.; D. DAM-DE JONG, *International Law and Governance*, cit., p. 34 ss.

²⁷ V., per tutti, UN Doc. A/RES/1803 (XVII), cit., che definisce la sovranità permanente dei popoli e delle nazioni sulle risorse naturali «a basic constituent of the right to self-determination». Il legame esistente tra sovranità permanente dei popoli (ovvero il loro “diritto” di disporre liberamente delle proprie risorse naturali) e il principio dell'autodeterminazione nella sua dimensione esterna è strettissimo ove si consideri che l'affermazione del primo costituisce una condizione imprescindibile per la realizzazione della piena indipendenza politica (v. anche *infra*, nota 38). Con riguardo ai popoli sottoposti a dominazione coloniale, v. UN Doc. A/RES/1514 (XV), cit., che proclama il principio della sovranità dei popoli coloniali sulle proprie risorse naturali. V. anche le numerose risoluzioni dell'Assemblea Generale (relative al tema “Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples”) che chiedono alle potenze amministratrici di garantire che tutte le attività economiche nei territori non autonomi da esse amministrati non incidano negativamente sugli interessi dei popoli di tali territori, ma siano invece dirette ad assisterli nell'esercizio del loro diritto all'autodeterminazione. In tali risoluzioni l'Assemblea sollecita le potenze amministratrici a proteggere e garantire i “diritti” inalienabili di tali popoli sulle loro risorse e di stabilire e mantenere il controllo sullo sviluppo futuro di tali risorse. Infine, con altre risoluzioni (relative al tema “Activities of foreign economic and other interests which impede the implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples in Territories under colonial domination”) tale organo ha condannato lo sfruttamento e il saccheggio delle risorse naturali e le altre attività economiche che vanno a detrimento degli interessi dei popoli di tali territori e che li privano dei loro legittimi “diritti” sulle risorse naturali. Tutte le suddette risoluzioni sono contenute nel parere dato dal Sottosegretario per gli affari giuridici dell'ONU in relazione allo sfruttamento delle risorse minerarie del Sahara occidentale (UN. Doc. S/2002/161 del 12.02.2002). Alla luce di tali atti, ma anche della prassi statale e dei casi portati innanzi alla Corte Internazionale di Giustizia, egli conclude per l'esistenza di una *opinio juris* da parte sia delle potenze amministratrici che di terzi Stati: allorché lo sfruttamento delle risorse sia condotto nei territori non autonomi «for the benefit of the peoples of those Territories, on their behalf or in consultation with their representatives», tale attività va considerata compatibile con gli obblighi imposti in capo a tali potenze dalla Carta e conforme alle risoluzioni dell'Assemblea Generale e al principio della sovranità permanente sulle risorse naturali sancito da tali atti (*ibidem*, par. 24). Su tali risoluzioni, e per le medesime conclusioni, già G. GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, 1984, fra l'altro, p. 66 ss., p. 268 ss.

²⁸ Per un approfondimento v., per tutti, l'*Introduzione* (alla parte sull'ordine economico internazionale) di P. PICONE, in ID., G. SACERDOTI (a cura di), *Diritto internazionale dell'economia*³, Milano, 1991, p. 155 ss.; G. SACERDOTI, *Nascita, affermazione e scomparsa del Nuovo Ordine Economico Internazionale*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 127 ss.

controllare, sfruttare e disporre pienamente e liberamente delle risorse naturali²⁹. Come corollari della sovranità dello Stato sulle sue risorse vengono ribaditi i diritti di ciascun Paese, rispettivamente, di regolare l'ammissione degli investimenti stranieri in base ai propri obiettivi e piani di sviluppo; di monitorare l'attività degli investitori stranieri al fine di verificarne la conformità con la legislazione nazionale e le politiche economiche e sociali; e, infine, di procedere a nazionalizzazioni, espropri o trasferimenti della proprietà dei beni stranieri (secondo modalità non rilevanti ai fini della presente indagine)³⁰.

Considerando che la sovranità sulle risorse naturali va direttamente ricollegata alla sovranità territoriale, ossia all'esclusività del potere riconosciuto dal diritto internazionale in capo allo Stato nell'ambito del proprio territorio (dominio riservato), non sorprende come il sostanziale fallimento del NOEI non abbia affatto inciso sulla dimensione statale della sovranità sulle risorse naturali. Il principio della sovranità dello Stato sulle sue risorse è infatti richiamato in una serie di trattati adottati in diversi settori e in alcuni strumenti di *soft law* dedicati ai temi dello sviluppo

rispetto – stretto e scrupoloso – della sovranità dei popoli e delle nazioni sulle loro risorse naturali non solo da parte degli (altri) Stati ma anche delle “organizzazioni internazionali”.

5. Segue: *la dimensione “interna” dell’autodeterminazione economica. L’intervento “tutelare” della Comunità internazionale (rinvio)*

Numerosi strumenti internazionali, adottati non solo al tempo delle dilaganti nazionalizzazioni ma anche successivamente, prevedono il “diritto” di ogni popolo di disporre liberamente delle sue ricchezze e risorse naturali quale elemento costitutivo del principio di autodeterminazione³³. Si tratta di un aspetto assai rilevante, ove si consideri che la maggioranza delle situazioni conflittuali alimentate dallo sfruttamento delle risorse minerarie è stata accompagnata, da un lato, dal collasso organizzativo dello Stato e, dall’altro, dall’uso di tali risorse per fini privati.

Prima di affrontare tale questione, occorre brevemente ricordare gli aspetti dell’autodeterminazione funzionali alla ricostruzione della sua dimensione economica³⁴. Premesso che l’autodeterminazione riguarda *in senso lato* la libertà del popolo di decidere del proprio *status* (politico, economico e sociale), grazie alla prassi sviluppata soprattutto nell’ambito delle Nazioni Unite questo principio ha acquisito il carattere di norma generale e presenta una duplice dimensione: quella esterna, ossia il “diritto” dei popoli soggetti a dominazione coloniale, razzista o straniera di (ri)divenire indipendenti; quella interna, che – come accennato in precedenza – consiste nel “diritto” di ogni popolo di determinare liberamente lo *status* politico all’interno dell’organizzazione statale che ne rifletta la specifica identità. In entrambe le dimensioni i popoli, non essendo attualmente (almeno per la dottrina prevalente) titolari di situazioni soggettive di diritto internazionale, vanno considerati come l’entità tutelata e i beneficiari di una garanzia internazionale; i destinatari dell’obbligo di rispettare l’autodeterminazione (e del corrispondente diritto di pretenderne l’osservanza) risultano essere gli Stati e gli altri soggetti che compongono la Comunità internazionale. L’assenza della titolarità in capo ai popoli non significa tuttavia che in caso di violazione dell’autodeterminazione (o dell’esistenza di ostacoli alla sua realizzazione), tali entità restino necessariamente prive di tutela (non potendo azionare le relative garanzie); la

³³ V., oltre *infra*, nota 40, *ex multis* UN Doc. A/RES/1314 (XIII), cit.; A/RES/1803 (XVII), cit.; A/RES/2692 (XXV), cit.; l’art. 1, par. 2 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo, secondo cui il diritto allo sviluppo presuppone la piena realizzazione del diritto dei popoli all’autodeterminazione che comprende l’esercizio del loro diritto inalienabile alla piena sovranità su ogni ricchezza e risorsa naturale ad essi appartenente (U.N. Doc. A/RES/41/128 del 04.12.1986).

³⁴ Per la letteratura sull’autodeterminazione (in generale) v. quella riprodotta in G. PALMISANO, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Enc. Dir.*, Annali, vol. V, Milano, 2012, p. 82 ss., p. 130 ss. Sulla dimensione economica dell’autodeterminazione (qui rilevante solo con riguardo all’intero popolo di uno Stato) v., *ex multis*, N. J. SCHRIJVER, *Sovereignty*, cit., *passim*; E. DURUIGBO, *Permanent Sovereignty and Peoples’ Ownership of Natural Resources in International Law*, in *The George Washington International Law Review*, 2006, p. 33 ss.; ID., *Realizing the People’s Right to Natural Resource*, in *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 2011, p. 111 ss.; A. FARMER, *Towards a Meaningful Rebirth of Economic Self-Determination: Human Rights Realization in Resource-Rich Countries*, in *NY. Univ. Jour. Int. Law*, 2006, p. 417 ss.; P. N. OKOWA, *Natural Resources*, cit., p. 257 ss.; V. ZAMBRANO, *Il principio*, cit., p. 64; L. APONTE MIRANDA, *The Role of International Law in Intrastate Natural Resource Allocation: Sovereignty, Human Rights, and Peoples-Based Development*, in *Va. Jour. Trans. Law*, 2012, p. 785 ss.; J. GILBERT, *The Right to Freely Dispose of Natural Resources: Utopia or Forgotten Right?*, in *Neth. Quart. Hum. Rights*, 2013, p. 314 ss., p. 321 ss.; D. DAM-DE JONG, *International Law and Governance*, cit., p. 58 ss.

norma in questione, rappresentando uno dei principi essenziali del diritto internazionale contemporaneo, istituisce obblighi *erga omnes*, ovvero obblighi esigibili da parte di tutti gli Stati e alla cui protezione ciascuno Stato avrebbe un interesse giuridico³⁵.

Passando alla dimensione interna dell'autodeterminazione, tendente notoriamente a valorizzare la distinzione tra governo da un lato e governati dall'altro, è utile fare riferimento alla definizione "classica" contenuta nell'art. 1 comune ai due Patti internazionali del 1966. Esso stabilisce il diritto di ogni popolo, rispettivamente, di determinare liberamente il proprio *status* politico nonché di perseguire liberamente il proprio sviluppo economico, sociale e culturale (par. 1); di disporre liberamente delle proprie ricchezze e risorse naturali per la realizzazione dei suoi fini (par. 2)³⁶. Comunemente si afferma che il par. 1 prevede l'autodeterminazione politica mentre il par. 2 quella economica³⁷. A nostro avviso questa lettura va rigettata per due ragioni.

In primo luogo, il par. 1, includendo anche il diritto di disporre della propria vita economica, sociale e culturale, evidenzia come l'autodeterminazione sia destinata a garantire la libera scelta e la determinazione non solo dell'organizzazione politico-istituzionale ma anche di quella economica-sociale. In secondo luogo il par. 2, focalizzando l'attenzione su una componente della più ampia nozione di autodeterminazione richiamata nel par. 1, dimostra quanto il diritto del popolo di disporre liberamente delle risorse naturali venga considerato cruciale (se non imprescindibile) ai fini della realizzazione dell'autodeterminazione sia politica che economica³⁸. Va dunque condivisa l'opinione secondo cui la libera disposizione delle risorse da parte del popolo costituisce un elemento fondamentale e un corollario dell'autodeterminazione³⁹; essa pertanto obbliga lo Stato nel cui territorio sono presenti le risorse a gestirle e a sfruttarle in vista dello sviluppo nazionale e del benessere della popolazione. Questa impostazione, richiamata in diversi atti sia di *soft*

³⁵ Così *International Court of Justice, East Timor (Portugal v. Australia)*, sentenza del 30.06.1995, in *ICJ Reports*, 1995, p. 90 ss., par. 29; nel medesimo senso v., fra l'altro, G. GUARINO, *Autodeterminazione*, cit., p. 186 ss.; A. CASSESE, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995, p. 134; V. GRADO, *Guerre civili e terzi Stati*, Padova, 1998, p. 117 ss.; D. RAIČ, *Statehood and the Law of Self-Determination*, The Hague etc., 2002, p. 141 ss.; G. PALMISANO, *Autodeterminazione*, cit., p. 126 ss.; M. I. PAPA, *Autodeterminazione dei popoli e terzi Stati*, in M. DISTEFANO (a cura di), *Il principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, Padova, 2014, p. 53 ss. Sugli obblighi *erga omnes* v., per tutti, P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi «erga omnes»*³, Napoli, 2013.

³⁶ V. anche l'art. 47 del Patto sui diritti civili e politici e l'art. 25 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, che affermano: «Nothing in the present Covenant shall be interpreted as impairing the inherent right of all peoples to enjoy and utilize fully their natural wealth and resources».

³⁷ V., ad esempio, A. TANCREDI, *Autodeterminazione dei popoli*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, vol. I, p. 568 ss., p. 573; A. FARMER, *Towards*, cit., p. 428.

³⁸ Come detto (v. *supra*, nota 27), già prima dell'indipendenza le potenze amministratrici sono tenute a gestire le risorse nell'interesse del popolo in quanto le medesime sono strumentali al conseguimento della piena autonomia e dello sviluppo del territorio interessato (v. nel medesimo senso l'opinione dissidente del giudice Weeramantry alla sentenza sulle eccezioni preliminari *East Timor (Portugal v. Australia)*, cit., in *ICJ Reports*, 1995, p. 139 ss., pp. 197-198). Analogamente, ciò vale anche per la potenza occupante, che può utilizzare le risorse del territorio oggetto di occupazione militare solo per le necessità militari e per garantire il benessere della popolazione civile. Su quest'ultima prassi e sulla reazione della Comunità internazionale nell'ipotesi della violazione di tale garanzia internazionale (aspetti che non è possibile esaminare in questa sede) v., fra l'altro, V. ZAMBRANO, *Il principio*, cit., p. 111 ss.; E. CIMIOTTA, *Conflitto armato*, cit., p. 63 ss.; M. PERTILE, *La relazione*, cit., 167 ss.

³⁹ V., per tutti, V. ZAMBRANO, *Il principio*, cit., p. 91; ID., *A proposito del rapporto tra l'autodeterminazione dei popoli e la sovranità degli Stati sulle risorse naturali*, in M. DISTEFANO (a cura di), *Il principio*, cit., p. 85 ss., p. 90 ss.

che di *hard law*⁴⁰ e condivisa da gran parte della dottrina⁴¹, trova interessanti spunti di conferma nella prassi dell'ONU sviluppatasi a partire dagli anni Novanta del secolo scorso proprio in relazione ai conflitti alimentati dallo sfruttamento delle risorse minerarie (su cui torneremo più avanti).

Con riguardo al conflitto in Sierra Leone, occorre menzionare gli accordi di pace del 30 novembre 1996 e del 7 luglio 1999 conclusi tra il governo e il RUF (*Revolutionary United Front*) con la mediazione (tra l'altro) delle Nazioni Unite. Nel primo si riconosce l'esistenza di una dimensione socio-economica del conflitto che occorre affrontare ai fini del consolidamento della pace; pertanto la (futura) politica del Paese dovrà portare a un miglioramento del *welfare* basato (anche) sullo sfruttamento delle risorse naturali «in the interest of the people»⁴². Analogamente, nel secondo accordo le parti concordano che il nuovo governo di transizione «shall exercise full control of the exploitation of gold, diamonds and other resources, for the benefit of the people of Sierra Leone»⁴³. In relazione al conflitto nella Repubblica Democratica del Congo, spiccano alcuni atti del Consiglio di Sicurezza (adottati subito dopo la conclusione dell'Accordo globale e inclusivo sulla transizione del 2002 e l'insediamento di un governo di unità nazionale) in cui si auspica che lo sfruttamento delle risorse naturali del Paese avvenga «so that the riches of the Democratic Republic of Congo can benefit the Congolese people»⁴⁴. Ancora, relativamente al conflitto in Liberia alimentato dallo sfruttamento (tra l'altro) dei diamanti e del legno, in seguito alla conclusione dell'accordo di pace del 2003 e alla creazione di un governo di

⁴⁰ Per quanto concerne gli strumenti internazionali v., fra l'altro, UN Doc. A/RES/1803 (XVII), cit.; la Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli del 27.06.1981 che all'art. 21 sancisce il diritto dei popoli di disporre liberamente delle loro ricchezze e risorse naturali, diritto da esercitarsi nell'interesse esclusivo del popolo; la *Resolution on a Human Rights-Based Approach to Natural Resources Governance*, adottata dalla Commissione africana nel corso della cinquantunesima sessione ordinaria (tenutasi dal 18 aprile al 2 maggio 2012), nella quale si chiede agli Stati di riaffermare «that, in accordance with the Rio Declaration and African Charter principle of State sovereignty over natural resources, the State has the main responsibility for ensuring natural resources stewardship with, and for the interest of, the population»; il Protocollo sullo sfruttamento delle risorse naturali, adottato il 30.11.2006 dalla Conferenza internazionale sulla Regione dei Grandi Laghi, che all'art. 3, par. 1 sancisce il diritto degli Stati membri di disporre liberamente delle loro risorse naturali, da esercitarsi «in the exclusive interest of the people».

⁴¹ Per la dottrina v., *ex multis*, A. CRISTESCU, *The Right to Self-Determination. Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments*, New York, 1981, fra l'altro, par. 432 («Permanent sovereignty over natural resources means that natural resources belong to the peoples of the territory in which they are situated; that, whether or not those peoples constitute independent States, the resources in question must be exploited for their benefit»); S. R. CHOWDHURY, *Permanent Sovereignty over Natural Resources: Substratum of the Seul Declaration*, in P. DE WAART, P. PETERS, E. DENTERS (eds.), *International Law and Development*, Dordrecht, 1988, vol. 1, p. 59 ss., p. 62; V. ZAMBRANO, *Il principio*, cit., p. 102 ss.; M. PERTILE, *La relazione*, cit., p. 87; J. GILBERT, *The Right*, cit., p. 326; F. VIOLI, *Autodeterminazione dei popoli e nuove forme di colonialismo*, in M. DISTEFANO (a cura di), *Il principio*, cit., p. 105 ss., p. 116 ss.; D. DAM-DE JONG, *International Law and Governance*, cit., fra l'altro p. 50. V. anche la dichiarazione separata del giudice Koroma alla sentenza *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, cit., in *ICJ Reports*, 2005, p. 284 ss., par. 11) secondo cui il «diritto» dei popoli e delle nazioni alla sovranità delle loro risorse naturali e l'obbligo di sfruttare le risorse nell'interesse del benessere del popolo «remain in effect in all times including during armed conflict and during occupation».

⁴² V. UN Doc. S/1996/1036 dell'11.12.1996, art. 26.

⁴³ V. UN Doc. S/1999/777 del 12.07.1999, art. VII. Anche nella Parte II (relativa alla «Governance») si prevede l'impegno a gestire «scarce public resources for the benefit of the development of the people in Sierra Leone».

⁴⁴ V., per tutti, UN Doc. S/RES/1457 (2003) del 14.01.2003, parr. 3 e 7; S/PRST/2003/21 del 19.12.2003, in cui si incoraggia lo stabilimento di istituzioni nazionali capaci di garantire che le risorse naturali «are exploited transparently to effectively benefit the Congolese people».

transizione, acquista rilievo la richiesta del Consiglio di Sicurezza indirizzata a tale governo di garantire che tutti i proventi governativi non siano impiegati per scopi bellici ma «for legitimate purposes for the benefit of the Liberian people, including development»⁴⁵. Infine vanno richiamate due risoluzioni tematiche: in primo luogo quella dell'Assemblea Generale sul rafforzamento della trasparenza delle industrie del 2008⁴⁶, in cui da un lato si riafferma la sovranità permanente degli Stati sulle risorse naturali e dall'altro si richiama la Dichiarazione sulla sovranità permanente del 1962 e, in particolare, il fatto che tale sovranità deve essere esercitata nell'interesse dello sviluppo nazionale e del benessere del popolo dello Stato. La seconda consiste in una Dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza adottata nel 2007 in relazione al tema del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (vertente sulla relazione tra risorse naturali e conflitti armati), in cui si riafferma che ogni Stato ha il diritto sovrano di controllare e sfruttare le proprie risorse naturali «in accordance with the Charter and the principles of international law»⁴⁷.

L'analisi sin qui svolta consente di affermare che lo Stato ha il diritto di esercitare le proprie prerogative sovrane sulle risorse naturali presenti sul territorio nazionale come espressione del proprio diritto di autodeterminarsi; tale potere tuttavia non ha carattere assoluto in quanto lo sfruttamento delle risorse deve avvenire nell'interesse del popolo per il suo benessere e sviluppo. Si pone pertanto la questione (davvero centrale e per lo più accennata in dottrina) di comprendere quando tale condizione non risulti più soddisfatta, dando eventualmente vita a una violazione del «diritto» inalienabile dei popoli di disporre delle proprie risorse.

Secondo alcuni autori tale violazione si produrrebbe nel caso in cui lo sfruttamento delle risorse avvenisse nell'interesse esclusivo di un'esigua parte della popolazione, ad esempio andando a beneficiare solo l'élite al potere⁴⁸. Ove si consideri, da un lato, la generale deriva (a partire dagli anni Settanta del secolo scorso) della maggior parte degli Stati africani verso forme di gestione neopatrimonialista; e, dall'altro, l'assenza di reazione da parte degli Stati legittimati a chiedere la cessazione dell'illecito, la costruzione teorica summenzionata non trova riscontro nella prassi internazionale. Ma ciò non sorprende alla luce del fatto che gli Stati (ovvero le autorità di governo al potere) anche quando sono espressione di interessi particolaristici e utilizzano le risorse pubbliche in modo discriminante e non-inclusivo continuano ad adottare una retorica nazionalista, ovvero ad affermare che essi agiscono nell'interesse di tutto il popolo.

Quest'ultima considerazione non deve tuttavia portare a negare l'esistenza di strumenti volti a garantire il «diritto» dei popoli di disporre delle proprie risorse naturali. Ai fini della ricostruzione di tali strumenti occorre a nostro avviso fare riferimento al criterio mediante il quale va valutata la legittimità del comportamento di uno Stato in rapporto all'autodeterminazione interna; d'altronde l'autodeterminazione economica è strettamente connessa con quella politica.

Come ampiamente riconosciuto, in situazioni normali si deve presumere la corrispondenza della volontà popolare con quella del governo (che esercita effettivamente

⁴⁵ V. UN Doc. S/RES/1521 del 22.12.2003, par. 13.

⁴⁶ V. UN Doc. A/RES/62/274 del 26.08.2008.

⁴⁷ V. UN Doc. S/PRST/2007/22 del 25.06.2007. Durante il dibattito diversi Stati hanno ribadito che l'esercizio della sovranità permanente (o la gestione delle risorse) debba avvenire nell'interesse dello sviluppo e del benessere del popolo (v. gli interventi del rappresentante del Qatar, p. 9; del Ghana, p. 13; del Belgio, p. 23; dell'Egitto, p. 30, tutti in UN Doc. S/PV.5705 del 25.6.2007).

⁴⁸ Così, fra l'altro, A. CASSESE, *Self-Determination*, cit., p. 56; F. VIOLI, *Autodeterminazione*, cit., pp. 117-118; N. J. SCHRIJVER, *Fifty Years*, cit., p. 27.

il potere d'imperio sul territorio)⁴⁹. Infatti, la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati del 1970, nel sancire il divieto di distruggere l'integrità territoriale dello Stato rispettoso dell'autodeterminazione, e che pertanto disponga di un governo rappresentativo dell'insieme del popolo (senza distinzione di razza, credo o colore), non fa altro che istituire una vera e propria presunzione giuridica, da intendersi nel senso che l'esistenza – all'interno dello Stato – di un governo rappresentativo dell'intero popolo soddisfa l'attuazione del principio di autodeterminazione⁵⁰. Analogamente, in situazioni normali (in presenza cioè di un governo effettivo e rappresentativo dell'intera collettività) si deve presumere che tale governo amministri le risorse nell'interesse della popolazione; infatti è compito precipuo dello Stato veicolare istituzionalmente il benessere economico del Paese⁵¹. Ma tali presunzioni giuridiche valgono fino “a prova” contraria, ossia fino a quando non appaiono dei sintomi che fanno indubbiamente ritenere il contrario. E fra tali sintomi assume senz'altro rilievo la situazione di cd. “Stato collassato”.

Come detto, quest'ultima si contraddistingue innanzitutto per il mancato funzionamento di quell'ente che ha il compito di tutelare (fra l'altro) la libera disposizione del popolo sulle risorse e, quindi, di garantirne l'utilizzo in vista del suo benessere e sviluppo. A ciò si aggiunge la “predazione” delle risorse ad opera dei protagonisti della violenza al fine di ottenere fondi destinati a finanziare operazioni militari dirette principalmente contro la popolazione civile. Orbene, l'assenza – nell'ambito di una tale situazione – di un soggetto cui imputare la violazione dell'autodeterminazione (inclusa quella economica) non rileva ai fini della salvaguardia dell'interesse protetto dalla norma di cui si discute. Trattandosi di un interesse proprio della Comunità internazionale unitariamente intesa quest'ultima (spesso attraverso strutture collettive fra cui spicca quella delle Nazioni Unite) può intervenire non solo per assicurare alla comunità stanziata sul territorio nazionale una nuova organizzazione di governo in grado di controllare e amministrare le risorse nel suo interesse ma anche (prima che tale condizione si realizzi) per tutelare in via conservativa le medesime⁵². All'approfondimento di tale prospettiva sono dedicati i paragrafi seguenti.

⁴⁹ V., *ex multis*, G. GUARINO, *Autodeterminazione*, cit., p. 251 ss.; V. GRADO, *Guerre civili*, cit., pp. 149-150; D. DAM-DE JONG, *International Law and Governance*, cit., p. 50 ss. Nonostante la tendenza delle Nazioni Unite a promuovere una particolare forma di governo (quella della democrazia rappresentativa) proprio con riguardo alle situazioni di “Stato collassato” (v. *infra*, par. 6) non riteniamo che il principio di autodeterminazione interna vada attualmente inteso come “diritto” di ciascun popolo ad essere governato democraticamente. Nello stesso senso v., per tutti, G. PALMISANO, *Autodeterminazione*, cit., p. 122 ss.; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*¹⁰, Padova, 2015, p. 432.

⁵⁰ V. A/RES/2625 (XXV) del 24.10.1970. Cfr. in proposito le osservazioni di CASSESE, *Political Self-Determination – Old Concepts and New Developments*, in ID. (ed.), *United Nations Law/Fundamental Rights. Two Topics in International Law*, Alphen ann den Rijn, 1979, p. 137 ss., p. 145, secondo cui «[i]n stating that self-determination cannot be invoked when there is a *representative government*... the Declaration specifies a condition that is surely lacking only in few limited cases».

⁵¹ Nello stesso senso R. DUFRESNE, *The Opacity of Oil: Oil Corporations, Internal Violence, and International Law*, in NY. *Univ. Jour. Int. Law*, 2003-2004, p. 331 ss., p. 356 («For obvious and defensible reasons, governments are presumed to act on behalf of their state, which is the politico-legal form meant to provide its population with a vast array of social goods»).

⁵² Sul ruolo di protezione delle risorse naturali da parte della Comunità internazionale nell'interesse del popolo coinvolto v. l'opinione dissidente del giudice Weeramantry alla sentenza sulle eccezioni preliminari *East Timor (Portugal v. Australia)*, cit., p. 153.

6. *La qualificazione, da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, dei conflitti interni caratterizzati dal collasso delle strutture statali quale minaccia alla pace e alla sicurezza regionale. Cenni sui nuovi poteri d'ingerenza dell'ONU nei processi di ricomposizione e ricostruzione dello Stato*

Le considerazioni in ultimo svolte in merito alla cd. dimensione “interna” dell'autodeterminazione economica mettono in evidenza quanto sia importante la funzione del mantenimento dell'ordine e della legge esercitata dall'apparato governativo. A causa della carenza di mezzi, lo Stato caratterizzato da una situazione di *lawlessness* risulta incapace di assolvere ai suoi doveri sul piano internazionale e, in particolare, di tutelare: i) gli interessi d'altri Stati (si pensi al generale dovere di protezione degli stranieri o a quello di impedire incursioni di bande armate dal proprio territorio in quello di un altro Stato); ii) gli interessi comuni a tutti gli Stati (qui il riferimento va alle norme sul diritto del mare che impongono allo Stato costiero di usare tutti i mezzi a sua disposizione per garantire il passaggio inoffensivo di navi straniere nelle proprie acque territoriali); iii) gli interessi propri della Comunità internazionale (oltre all'autodeterminazione, basti pensare alle norme consuetudinarie sui diritti umani, che obbligano ciascuno Stato a proteggere i diritti fondamentali degli individui che si trovano nel proprio territorio; o alle norme consuetudinarie volte a tutelare i “nuovi” valori collettivi legati alla sicurezza internazionale, come la lotta al terrorismo e alla proliferazione di armi di distruzione di massa, che impongono a tutti gli Stati obblighi di prevenzione e repressione)⁵³.

Non sorprende pertanto come, nel corso di numerose dinamiche conflittuali subsahariane, il collasso dell'apparato titolare del monopolio dell'impiego della forza abbia condotto ad azioni violente e incontrollate da parte di individui e gruppi che, a loro volta, hanno generato: emergenze umanitarie (spesso aggravate dall'impossibilità di fornire soccorso alla popolazione civile); sistematiche violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario; effetti transfrontalieri della crisi rappresentati da flussi di rifugiati o da incursioni di attori non-statali armati (gruppi ribelli, bande criminali e/o mercenari) nei Paesi limitrofi. Come è agevole comprendere, si tratta proprio di quei fattori che, a partire dalla fine della guerra fredda, sono stati considerati dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU idonei a costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza regionale ai sensi dell'art. 39 della Carta, comportando una “internazionalizzazione” di tali dinamiche conflittuali interne⁵⁴.

La situazione di cd. “Stato collassato”, è utile ripeterlo, si contraddistingue tuttavia da quella della guerra civile per il carattere tendenzialmente duraturo della carenza di effettività, dovuto alla paralisi dell'esercizio dell'autodeterminazione interna⁵⁵. Ciò spiega

⁵³ La suddetta “incapacità” è stata ampiamente evidenziata in dottrina. V., fra l'altro, R. KOSKENMÄKI, *Legal Implications*, cit., p. 19 ss.; G. KREJIEN, *State Failure*, cit., p. 90 ss.; I. LIEBACH, *Die unilaterale humanitäre*, cit., p. 47; R. GEISS, “*Failed States*”, cit., p. 165 ss.; H. SCHRÖDER, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit*, cit., p. 84 ss.; G. CAHIN, *L'État défaillant*, cit., p. 184 ss.; ID., *Le droit international*, cit., p. 73 ss.; A. TANCREDI, *Di pirati e Stati «falliti»: il Consiglio di sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia*, in *Riv. dir. int.*, 2008, p. 937 ss., p. 960 ss.

⁵⁴ Su tali fattori v., per tutti, V. GRADO, *Guerre civili*, cit., p. 290 ss.; R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di Sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008, spec. p. 323 ss.

⁵⁵ Tale paralisi, a sua volta, deriva dal fatto che i protagonisti del conflitto sono costituiti da gruppi armati combattenti tra di loro (in assenza di un'autorità centrale) ma molto più spesso dall'ente governativo che non controlla più vaste porzioni del territorio e da gruppi ribelli non esercitanti un controllo continuo su parti del territorio, ognuna delle quali è incapace di prevalere sulle forze “avversarie”. Sull'assenza, da parte dei suddetti

l'intervento della Comunità internazionale (e, per essa, di solito le Nazioni Unite) finalizzato: *i*) a raggiungere una soluzione politica del conflitto; *ii*) a evitare la ripresa delle ostilità e a favorire la riconciliazione nazionale e la ricostruzione della pace.

Relativamente alla prima tipologia di azione, come emerge dalla prassi internazionale (oggetto di vari studi a cui occorre necessariamente rinviare), sempre a partire dalla fine della guerra fredda si sono moltiplicati i casi in cui gli organi politici dell'ONU hanno non solo favorito l'avvio di negoziati tra le parti in lotta ma anche partecipato attivamente ai complessi processi di elaborazione degli accordi volti a determinare i termini ritenuti essenziali per il ripristino e il consolidamento della pace. Tali accordi di riconciliazione nazionale prevedono, nella maggior parte dei casi, disposizioni: *i*) a garanzia della fine della lotta armata e della sicurezza del Paese; *ii*) volte a disciplinare alcuni aspetti legati alla transizione (con l'obiettivo di favorire, rispettivamente, il rimpatrio dei rifugiati e il ritorno degli sfollati; l'assistenza umanitaria alla popolazione; la promozione della riconciliazione nazionale attraverso provvedimenti d'amnistia e/o organismi chiamati a far luce sulle violazioni dei diritti umani); *iii*) rivolte, infine, all'affermazione, nel periodo post-conflittuale, di valori e principi tipici dello Stato democratico-liberale (fra cui spiccano il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo; lo stabilimento di strutture di governo: scelte dal popolo mediante lo svolgimento di consultazioni elettorali multipartitiche; sottoposte alla *rule of law* e in grado di stabilizzare l'economia a fini dello sviluppo)⁵⁶.

Quanto alla seconda tipologia di attività, occorre far riferimento alla creazione, in seguito all'approvazione degli accordi di pacificazione da parte del Consiglio di Sicurezza, di operazioni di pace "multifunzionali robuste"⁵⁷. Come noto, il primo elemento che caratterizza tale modello (la multifunzionalità) è costituito dalla concentrazione in una stessa operazione di più funzioni eterogenee, tra loro interdipendenti e tutte strumentali al mantenimento e soprattutto al consolidamento della pace con riguardo a quei Paesi le cui strutture statali risultino distrutte (o non più funzionanti). Oltre alle funzioni militari e paramilitari di controllo dell'attuazione della pace, rientranti nella nozione classica di

protagonisti della situazione conflittuale di crisi dello Stato-organizzazione, dei requisiti tradizionalmente richiesti dal diritto internazionale per l'acquisizione della soggettività internazionale v., per tutti, M. STARITA, *Processi di riconciliazione nazionale e diritto internazionale*, Napoli, 2003, p. 227 ss. In tali situazioni di collasso dello Stato-organizzazione «political settlements designed to end protracted civil conflict will of necessity turn on agreements entered between parties with no international legal standing and leaders with no clear internal political standing»; infatti «the formal legal status of the signatories to an internal settlement is not really at issue. What matters is whether the wills of the political communities that form the state have been adequately represented and effectively expressed»; così D. WIPPMAN, *Treaty-Based Intervention: Who Can Say No?*, in *The University of Chicago Law Review*, 1995, p. 607 ss., p. 641 ss.

⁵⁶ Sugli accordi di riconciliazione nazionale v., fra l'altro, S. J. STEDMAN, D. ROTHCHILD, E. M. COUSSENS (eds.), *Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, 2002; M. STARITA, *Processi*, cit., *passim*; C. BELL, *Peace Agreements: Their Nature and Legal Status*, in *Am. Jour. Int. Law*, 2006, p. 373 ss.; ID., *On the Law of Peace. Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*, Oxford, 2008; C. CARLETTI, *Gli accordi di pacificazione nel diritto internazionale*, Torino, 2008; L. VIERUCCI, *Gli accordi fra governo e gruppi armati di opposizione nel diritto internazionale*, Napoli, 2013.

⁵⁷ Sul modello "multifunzionale robusto" v. P. GARGIULO, *Le Peace Keeping Operations delle Nazioni Unite*, Napoli, 2000, p. 224 ss.; P. PICONE, *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *Riv. dir. int.*, 2005, p. 5 ss., p. 40 ss.; P. DAILLIER, *Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix*, in *Recueil des cours*, 2005, vol. 314, p. 233 ss.; L. PINESCHI, *L'emploi de la force dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies robuste: conditions et limites juridiques*, in J. COULON, A. NOVOSSELOFF (sous la dir.), *La paix par la force? Pour un approche réaliste du maintien de la paix "robuste"*, Outremont, 2011, p. 147 ss.; T. TARDY, *A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations*, in C. WEBEL, J. JOHANSEN (eds.), *Peace and Conflict Studies. A Reader*, London, 2012, p. 331 ss.

peacekeeping, all'operazione sono affidate funzioni umanitarie, politiche e sociali, riconducibili alla nozione di *peacebuilding*, che comportano – sia pure con modalità che variano a seconda del contenuto dell'accordo di pace – la partecipazione dell'Organizzazione ad attività normalmente di esclusiva competenza statale, in quanto inerenti alle funzioni di governo⁵⁸. Essa dà pertanto vita ad una situazione definita da alcuni autori di “sovranità condivisa” (*shared sovereignty*)⁵⁹.

A differenza del modello multifunzionale “classico”, basato sui cd. *bedrock principles* delle Forze di pace convenzionali e costituiti dal consenso delle parti in conflitto, dalla neutralità e dal ricorso alla forza a scopi di difesa personale, quello “robusto” – pur trovando il suo fondamento nel consenso delle parti coinvolte nelle ostilità (espresso nell'accordo di pacificazione) – si contraddistingue per due elementi. In primo luogo, per un'autorizzazione esplicita (e adottata sulla base del cap. VII della Carta) a usare le armi per scopi diversi dalla difesa personale, al fine di realizzare obiettivi strumentali all'attuazione integrale dell'accordo di pace⁶⁰. In secondo luogo, per la presenza di momenti di delega

⁵⁸ Sul modello multifunzionale tradizionale v., per tutti, G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999.

⁵⁹ Così, ad esempio, S. D. KRASNER, *The Hole in the Whole: Sovereignty, Shared Sovereignty, and International Law*, in *Mic. Jour. Int. Law*, 2004, p. 1075 ss.; ID., *Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States*, in C. A. CROCKER, F. O. HAMPSON, P. AAL (eds.), *Leashing the Dogs of War. Conflict Management in a Divided World*, Washington D.C., 2007, p. 653 ss.; G. CAHIN, *Le droit international*, cit., p. 81 ss.

⁶⁰ Con riguardo alla Sierra Leone v. UN Doc. S/RES/1270 (1999) del 22.10.1999 e S/RES/1289 (2000) del 07.02.2000 con cui si autorizza – ai sensi del cap. VII della Carta – l'UNAMSIL (*United Nations Mission in Sierra Leone*) a intraprendere le azioni necessarie a garantire la sicurezza e la libertà di movimento del suo personale; a proteggere i civili sotto imminente minaccia di violenza fisica, nel quadro delle proprie capacità ed aree di dispiegamento e tenuto conto delle responsabilità delle autorità del Paese; a provvedere alla sicurezza dei luoghi strategici e delle sedi governative (in particolare a Freetown), delle vie di collegamento più importanti, dei maggiori aeroporti e dei centri di disarmo, smobilitazione e reintegro; ad assistere le autorità di polizia nell'assolvimento dei loro compiti; a facilitare la fornitura degli aiuti umanitari; a prendere in custodia le armi e gli altri equipaggiamenti militari consegnati dagli *ex* combattenti, per poi procedere alla loro distruzione. Sull'evoluzione del mandato di tale operazione v. G. YABI, *Sierra Leone*, in B. ANTONINI (ed.), *Security Council Resolutions Under Chapter VII. Design, Implementation and Accountability*, Madrid, 2009, p. 157 ss., p. 160 ss.

Per quanto concerne la Liberia v. UN Doc. S/RES/1509 (2003) del 19.09.2003, con cui si istituisce l'UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*), abilitata a svolgere – sotto copertura del cap. VII – una serie di compiti (tra cui) provvedere alla sicurezza dei centri di acquartieramento e delle sedi governative; proteggere i civili attaccati (nel quadro delle sue capacità e aree di dispiegamento); facilitare la distribuzione dell'assistenza umanitaria (stabilendo le necessarie condizioni di sicurezza); assistere il governo del Paese nel ristabilimento dell'autorità statale su tutto il territorio nazionale.

Con riguardo alla Costa d'Avorio, v. UN Doc. S/RES/1528 (2004) del 27.02.2004. Con tale atto il Consiglio – agendo ai sensi del cap. VII della Carta – decide la creazione dell'UNOCI (*United Nations Operation in Côte d'Ivoire*) ed abilita la medesima a impiegare tutti i mezzi necessari a realizzare il proprio mandato, consistente (fra l'altro) nel monitoraggio del cessate il fuoco; nell'assistere il governo di unità nazionale nell'implementazione del programma di disarmo, smobilitazione e reintegro; nel proteggere il personale e gli equipaggiamenti dell'ONU, provvedere alla libertà di movimento dei peacekeepers e proteggere i civili attaccati (nel quadro delle sue capacità ed aree di dispiegamento); nel supportare l'assistenza umanitaria; nel sostenere l'implementazione del processo di pace e nell'assistere le autorità governative nel ristabilimento dell'ordine e della legge su tutto il territorio. Sull'evoluzione del mandato di tale operazione v. G. YABI, *Côte d'Ivoire*, in B. ANTONINI (ed.), *Security Council*, cit., p. 75 ss., p. 78 ss.; G. PICCOLINO, *The Dilemmas of State Consent in United Nations Peace Operations: The Case of the United Nations Operation in Côte d'Ivoire*, in T. TARDY, M. WYSS (eds.), *Peacekeeping in Africa. The Evolving Security Architecture*, London, New York, 2014, p. 226 ss.

Riguardo alla Repubblica Democratica del Congo v. UN Doc. S/RES/1565 (2004) dell'1.10.2004, con cui la MONUC (*United Nations Mission for the Democratic Republic of Congo*) viene autorizzata ad usare tutti i mezzi necessari per attuare una molteplicità di compiti, complessivamente volti a garantire la completa realizzazione

dell'uso della forza a Stati, organizzazioni regionali o a coalizioni miste, abilitate – in virtù di una delibera autorizzativa del Consiglio di Sicurezza compatibile con le disposizioni della Carta – ad intervenire anche coercitivamente (qualora il consenso delle parti dovesse venire meno) prima della Forza di pace, facilitandone il dispiegamento e lo svolgimento della funzione militare (come accaduto nel caso della Liberia⁶¹); allorquando la medesima si trovi in difficoltà e necessiti di un rafforzamento (come nei casi della Sierra Leone e della Repubblica Democratica del Congo⁶²) o, ancora, in maniera congiunta con i caschi blu (come nei casi della Repubblica Democratica del Congo, della Costa d'Avorio e della Repubblica Centrafricana⁶³).

del processo di transizione, incluso lo svolgimento delle elezioni. Sull'evoluzione del suo mandato v. A. MOLLEL, *Evaluating UN Peacekeeping Missions in Resolving Armed Conflicts: A Focus on the MONUC*, in *Jour. Afr. Int. Law*, 2010, p. 49 ss.; M. FROITZHEIM, *The Democratic Republic of Congo: A Laboratory for International Peace Operations*, in T. TARDY, M. WYSS (eds.), *Peacekeeping*, cit., p. 190 ss.

Relativamente alla Repubblica Centrafricana v. UN Doc. S/RES/2149 (2014) del 10.04.2014 con cui il Consiglio crea la MINUSCA (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in the Central African Republic*), abilitata a utilizzare tutti i mezzi necessari (fra l'altro) a proteggere i civili attaccati (nel quadro delle sue capacità ed aree di dispiegamento e tenuto conto delle responsabilità delle autorità statali); a supportare l'implementazione del processo di transizione, incluso il ristabilimento dell'autorità statale su tutto il territorio; a facilitare la distribuzione dell'assistenza umanitaria e a proteggere il personale e gli equipaggiamenti delle Nazioni Unite.

⁶¹ Successivamente all'accordo sul cessate il fuoco del 17.06.2003 (v. UN Doc. S/2003/657 del 18.06.2003), il Consiglio di Sicurezza autorizzò ai sensi del cap. VII della Carta lo stabilimento di una *Multinational Force in Liberia* (per un periodo massimo di due mesi) e l'utilizzo da parte della medesima di tutti i mezzi necessari al fine di supportare l'attuazione del cessate il fuoco; contribuire allo stabilimento e mantenimento della sicurezza; garantire le condizioni ambientali necessarie alla distribuzione dell'assistenza umanitaria e favorire lo stabilimento di una Forza di pace dell'ONU (v. UN Doc. S/RES/1497 (2003) dell'1.08.2003).

⁶² In seguito alla violazione dell'accordo di pace del 1999, spicca la decisione, adottata il 10.10.2000 dal governo della Gran Bretagna, di inviare (qualora necessario), una "capacità di reazione rapida" a supporto dell'UNAMSIL; v. la dichiarazione del Ministro della Difesa in seno alla Camera dei Lords («We remain ready...to deploy UK-based forces up to brigade level in support of UN Forces», Lords Hansard, 10 Oct. 2000, Column 169 ss.) e le affermazioni del Segretario Generale del 13 ottobre secondo cui «the readiness of a permanent member of the Security Council [la Gran Bretagna per l'appunto] to deploy, if required, a rapid reaction capability is likely to provide additional confidence to the people of Sierra Leone and demonstrate the resolve of the international community» (v. UN Press Release SG/SM/7587 del 13.10.2000). Non è un caso che in seguito a tale annuncio fu raggiunto l'11.11.2000 un nuovo accordo sul cessate il fuoco.

Con riguardo alla Repubblica Democratica del Congo v. UN Doc. S/RES/1484 (2003) del 30.05.2003, con cui il Consiglio autorizza – sulla base del cap. VII – il dispiegamento di una *Interim Emergency Multinational Force* (IEMF) e il ricorso a tutti i mezzi necessari all'esecuzione del suo mandato, consistente nel contribuire alla stabilizzazione delle condizioni di sicurezza e al miglioramento della situazione umanitaria a Bunia. Conclusasi positivamente l'operazione *Artemis*, tale organo autorizzò il rafforzamento della consistenza e del mandato della MONUC (v. UN Doc. S/RES/1493 (2003) del 28.07.2003).

⁶³ Riguardo alla Repubblica Democratica del Congo, v. UN Doc. S/RES/1671 (2006) del 25.04.2006, con cui il Consiglio autorizza per un periodo massimo di quattro mesi a partire dalla data del primo turno delle elezioni presidenziali e parlamentari il dispiegamento di una forza multinazionale (*l'Enfor R.D. Congo*), abilitata ai sensi del cap. VII a usare la forza (fra l'altro) per assistere la MONUC a stabilizzare la situazione, nel caso in cui quest'ultima avesse incontrato difficoltà nella realizzazione del proprio mandato. Con riguardo alla Costa d'Avorio v. UN Doc. S/RES/1528 (2004), cit., con cui il Consiglio abilita le forze francesi dell'operazione *Licorne* a impiegare tutti i mezzi necessari per far cessare le azioni violente tese a impedire all'UNOCI lo svolgimento del proprio mandato e qualsiasi comportamento armato idoneo a mettere in pericolo la realizzazione del processo di pace. Relativamente alla Repubblica Centrafricana, v. UN Doc. S/RES/2149 (2014), cit., con cui il Consiglio autorizza le forze francesi dell'operazione *Sangaris* a utilizzare tutti i mezzi necessari a supportare la MINUSCA.

I limiti del presente lavoro non consentono di approfondire le varie versioni “robuste” del modello di pace multifunzionale. Le brevi osservazioni svolte al riguardo sono tuttavia sufficienti a ritenere non condivisibili quegli orientamenti dottrinali che ancorano il fondamento giuridico del modello multifunzionale al carattere consensuale del funzionamento delle operazioni di pace⁶⁴. Il conferimento (in base al cap. VII) di regole d’ingaggio “robuste” consente infatti ai caschi blu – nel momento in cui la loro presenza dissuasiva dovesse rivelarsi insufficiente e non riuscisse ad evitare un cambiamento di comportamento da parte dei protagonisti della crisi (da cooperativo a ostile) – di attuare parte del loro mandato in modo coercitivo⁶⁵.

Sempre detto conferimento non consente – come invece sostenuto da altra parte della dottrina – di ricondurre l’attività di *peacebuilding* alla funzione di regolamento pacifico delle controversie, funzione esercitata dall’Organizzazione in virtù di una norma consuetudinaria interna alla Carta formatasi nel corso degli anni Novanta che deroga al limite della *domestic jurisdiction*⁶⁶. Le risoluzioni istitutive di diverse Forze di pace dell’ONU nonché quelle ampliando il loro mandato abilitano le medesime a ricorrere alla forza per garantire il mantenimento di quelle condizioni di sicurezza indispensabili allo svolgimento non solo delle funzioni militari e paramilitari (cioè di mantenimento della pace in senso stretto, in quanto volte a evitare la ripresa delle ostilità) ma anche di quelle politiche, umanitarie e sociali (finalizzate invece alla ricostruzione di strutture di governo funzionanti e rispondenti a determinati principi)⁶⁷. Detta abilitazione, consentendo di rimuovere gli ostacoli (eventuali o effettivi) frapposti all’attuazione dell’intero accordo di riconciliazione nazionale e non soltanto delle sue clausole a carattere militare, rende impossibile qualificare l’attività di *peacebuilding* dell’Organizzazione come meramente consensuale e di conseguenza ricondurla alla funzione statutaria di soluzione delle controversie.

I vari e peculiari elementi caratterizzanti la gestione dei recenti processi di riconciliazione nazionale da parte dell’ONU sono invece tutti in linea con l’orientamento che ritiene le operazioni multifunzionali espressione di nuovi poteri d’ingerenza dell’Organizzazione nella vita interna degli Stati, esercitati per garantire determinati valori ormai considerati dalla Comunità internazionale come strumentali alla preservazione di più generali condizioni di sicurezza internazionale e la cui base giuridica non è rinvenibile nel quadro normativo complessivo su cui poggiano le Nazioni Unite⁶⁸.

Delineate, seppure sommariamente, le varie funzioni svolte dall’Organizzazione a garanzia dei processi di riconciliazione nazionale e di ricostruzione delle strutture statali da essa approvati, di seguito si avrà esclusivo riguardo all’azione del Consiglio di Sicurezza intrapresa nel corso di tali processi concernente la gestione delle risorse minerarie.

⁶⁴ Così, ad esempio, P. GARGIULO, *Le Peace Keeping*, cit., p. 412.

⁶⁵ Nello stesso senso L. VIERUCCI, *Gli accordi*, cit., p. 226 ss.

⁶⁶ Così M. STARITA, *Processi*, cit., spec. p. 210.

⁶⁷ V. *supra*, nota 60.

⁶⁸ Così P. PICONE, *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Riv. dir. int.*, 1996, p. 5 ss., p. 27 ss.; ID., *Le autorizzazioni*, cit., p. 42 ss.

7. L'azione "mirata" ai sensi dell'art. 41 della Carta: l'embargo sul commercio dei diamanti grezzi quale strumento volto a privare gli spoilers dei processi di riconciliazione nazionale dei mezzi di sostentamento delle loro operazioni militari...

La propensione del Consiglio a servirsi dei poteri coercitivi di cui dispone ai sensi del cap. VII della Carta per assicurare la realizzazione dei processi di pacificazione trova ulteriore conferma nelle risoluzioni riportabili all'art. 41 della Carta, articolo notoriamente relativo alle misure non implicanti l'uso della forza armata. Limitandoci (come detto) alle sole sanzioni legate ai minerali pregiati, viene innanzitutto in rilievo l'adozione dell'embargo sul commercio dei diamanti grezzi, misura presa nei casi dell'Angola, della Sierra Leone, della Liberia e della Costa d'Avorio.

Nel primo caso, con la ris. 1173 (1997) del 12 giugno⁶⁹, dopo aver espresso la sua grave preoccupazione per la situazione critica del processo di pace, derivante dal mancato adempimento da parte dell'UNITA degli obblighi previsti dagli "Acordos de Paz" e dal Protocollo di Lusaka⁷⁰, il Consiglio decise (fra l'altro) di proibire l'importazione diretta e indiretta di tutti i diamanti grezzi dell'Angola non corredati di un certificato d'origine rilasciato dal governo di unità nazionale. Come confermato dalle precedenti risoluzioni istitutive di sanzioni *ex art.* 41⁷¹, l'embargo sui diamanti risulta diretto contro una sola delle parti in conflitto (l'UNITA per l'appunto) a causa del suo rifiuto di attuare quanto previsto dal processo di pacificazione avallato dall'ONU e mira pertanto a privare tale fazione di una delle principali fonti di finanziamento delle operazioni militari condotte contro il governo legittimo⁷².

Nel secondo caso, in seguito alla ripresa dei combattimenti e alla presa in ostaggio di oltre 500 caschi blu da parte dei ribelli del RUF nel maggio 2000, azioni definite inaccettabili e in palese violazione degli obblighi previsti dall'accordo di pace del 1999, il Consiglio adottò il 5 luglio la ris. 1306 (2000)⁷³. Dopo aver espresso la sua preoccupazione per il ruolo svolto dall'illecito commercio di diamanti nell'alimentare il conflitto in Sierra Leone, con questo atto tale organo decise di vietare l'importazione, diretta o indiretta, di tutti i diamanti grezzi del Paese; chiese al governo di dotarsi (con l'assistenza internazionale) di un effettivo regime di certificazione dell'origine delle gemme; e, ancora, stabilì che i grezzi controllati dal governo mediante tale regime di certificazione sarebbero stati esentati dall'embargo nel momento in cui il Comitato sulle sanzioni avesse verificato la piena operatività di tale regime. Similmente al caso dell'Angola, l'embargo risulta finalizzato alla cessazione di quei comportamenti (la ripresa delle ostilità da parte del RUF) costituenti una seria violazione dell'accordo di pace e un grave attentato al processo di riconciliazione nazionale.

Relativamente alla Liberia, occorre premettere che con la risoluzione in ultimo richiamata si incaricava un gruppo di esperti di investigare sull'eventuale violazione del divieto di vendita di armi alle forze non governative della Sierra Leone (decretato con la ris.

⁶⁹ V. UN Doc. S/RES/1173 (1998) del 12.06.1998, par. 12, lett. (b) e S/RES/1176 del 24.06.1998, par. 2.

⁷⁰ V. UN Doc. S/22609 del 17.05.1991 e S/1994/441 del 22.12.1994.

⁷¹ V., al riguardo, R. CADIN, *I presupposti*, cit., p. 97 ss.; L. VIERUCCI, *Gli accordi*, cit., pp. 223-234; D. DAM-DE JONG, *International Law and Governance*, cit., p. 289 ss.

⁷² V., per tutti, UN Doc. S/PRST/2001/24 del 20.09.2001, in cui si riafferma che la mancanza di implementazione da parte dell'UNITA degli accordi di pace e delle rilevanti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza costituiscono la ragion d'essere del perdurare delle sanzioni.

⁷³ V. UN Doc. S/RES/1306 (2000) del 05.07.2000, par. 1 ss.

1171 (1998)) e sul legame esistente tra commercio di diamanti e di armi. Orbene, il rapporto trasmesso il 20 dicembre 2000 al Consiglio di Sicurezza conferma che le pietre preziose rappresentano la principale e più cospicua risorsa finanziaria del RUF, impiegata soprattutto per supportare l'attività militare; accerta che la maggior parte dei diamanti estratti illegalmente in Sierra Leone viene contrabbandata in Liberia (per poi raggiungere le principali borse internazionali) e che tale commercio, a causa del suo enorme volume d'affari (nettamente più elevato di quello corrispondente alla capacità produttiva nazionale), avviene con la complicità e l'appoggio delle più alte cariche del governo liberiano; ancora, fornisce prove schiaccianti sull'attivo supporto dato da tale governo al RUF attraverso la fornitura di armi, munizioni, addestramento e supporto logistico nonché la messa a disposizione del proprio territorio come base di lancio per gli attacchi e come rifugio⁷⁴. Non sorprende pertanto come il regime sanzionatorio imposto con la ris. 1343 (2001) del 7 marzo – fra cui va menzionato il divieto di importazione diretta e indiretta di tutti i diamanti della Liberia (indipendentemente dalla loro origine nazionale o meno) – risulti finalizzato a far cessare ogni tipo di supporto dato dal governo liberiano al RUF e, di conseguenza, ad incidere positivamente sul processo di pace in Sierra Leone⁷⁵. A quest'ultimo riguardo spicca l'invito rivolto al Presidente Taylor di agire affinché il RUF permettesse alla Forza di pace dell'ONU di dispiegarsi liberamente sul territorio della Sierra Leone; rilasciasse tutti gli ostaggi; consentisse ai suoi combattenti di partecipare al processo di disarmo, smobilitazione e reintegro; riconsegnasse le armi sottratte a tale Forza⁷⁶.

Infine, nel caso della Costa d'Avorio un sia pur indiretto legame tra l'imposizione del divieto d'importazione di tutti i diamanti del Paese – decretato con la ris. 1643 (2005) del 15 dicembre⁷⁷ – e il processo di pace supportato dall'ONU è rinvenibile nella circostanza che i grezzi, trovandosi esclusivamente nella parte settentrionale dello Stato controllato dai ribelli della coalizione *Forces Nouvelles* e costituendo una fonte di entrata per tale fazione⁷⁸, contribuivano a rafforzare la divisione del Paese in due parti e non erano di certo un incentivo per la creazione di un governo di riconciliazione in grado di esercitare la propria autorità su tutto il territorio nazionale così come previsto nei diversi accordi di pace⁷⁹.

Confermato l'uso dei poteri *ex art.* 41 contro coloro che ostruiscono il processo di pace (o ne rendono difficoltosa l'attuazione), prima di proseguire l'indagine occorre menzionare gli scarsi risultati ottenuti inizialmente dai suddetti divieti, così come confermato dai gruppi di esperti istituiti dal Consiglio al fine di verificarne l'efficacia⁸⁰. Essi erano riconducibili, sinteticamente, a tre ordini di fattori. In primo luogo, la violazione del

⁷⁴ V. UN Doc. S/2000/1195 del 20.12.2000, par. 65 ss.

⁷⁵ V. UN Doc. S/RES/1343 (2001) del 07.03.2001, par. 6.

⁷⁶ *Ibidem*, par. 3.

⁷⁷ V. UN Doc. S/RES/1643 (2005) del 15.12.2005, par. 6.

⁷⁸ Così il rapporto del panel di esperti dell'ONU, UN Doc. S/2005/699 del 7.11.2005, par. 50 ss.

⁷⁹ V. l'accordo Linas-Marcoussis del 23.01.2003, UN Doc. S/2003/99 del 27.01.2003; l'accordo Accra III del 29-30 luglio 2004, UN Doc. S/2004/629 del 9.08.2004 e l'accordo di Pretoria del 6.04.2005, UN Doc. S/2005/270 del 25.04.2005.

⁸⁰ Relativamente all'embargo sui diamanti angolani v. il primo e l'ultimo rapporto del panel di esperti (UN Doc. S/2000/203 del 10.03.2000, par. 75 ss.; S/2002/486 del 26.04.2002, par. 75 ss.). Con riguardo all'embargo sui diamanti della Sierra Leone v. i rapporti del panel di esperti del 20.12.2000 e del 26.10.2001 (UN Doc. S/2000/1195, par. 65 ss.; S/2001/1015, par. 370 ss.). Relativamente all'embargo sui diamanti della Liberia v. il primo e l'ultimo rapporto del panel di esperti (UN Doc. S/2001/1015, cit., par. 351 ss.; S/2006/976 del 15.12.2006, par. 24 ss.). Infine, sull'embargo dei diamanti della Costa d'Avorio v. il primo e gli ulteriori rapporti del gruppo di esperti (UN Doc. S/2006/735 del 5.10.2006, par. 129 ss.; S/2011/271, 27.04.2011, par. 242 ss.; S/2011/272 del 27.04.2011, par. 191 ss.).

divieto d'importazione diretta da parte di numerosi governi confinanti con le zone conflittuali, talvolta incapaci di prevenire l'infiltrazione dei diamanti sanzionati nei canali ufficiali e talaltra complici dei movimenti ribelli e dediti al camuffamento dell'origine dei diamanti (così da registrare, a fronte di ridotte capacità di produzione, importanti esportazioni di grezzi "nazionali", in realtà frutto di un'attività di contrabbando – come accaduto nel caso della Liberia). In secondo luogo, la violazione del divieto d'importazione indiretta da parte degli Stati con i maggiori centri di commercializzazione dei grezzi, limitandosi questi Paesi a registrare e a controllare al momento dell'importazione la "provenienza" dei diamanti (ossia l'ultimo Paese da cui erano passati) e non anche la loro "origine" (ossia il Paese di estrazione), con la conseguente immissione nel mercato mondiale di diamanti colpiti da embargo ma che avevano acquisito una falsa origine grazie al transito in altri Stati. Infine, la ridotta efficacia dei sistemi di certificazione nazionali adottati dai governi dell'Angola e della Sierra Leone, a causa dell'assenza del controllo statale sulle aree estrattive e, di conseguenza, del perdurante contrabbando dei grezzi estratti nelle zone controllate dai ribelli nei Paesi confinanti.

La violazione dei regimi sanzionatori (facilitata dalle norme sul commercio internazionale e dalla deregolamentazione dei mercati) ma soprattutto il pericolo che il diamante – in seguito alle campagne di sensibilizzazione promosse dalla società civile – divenisse simbolo di morte spiegano la creazione (auspicata dall'Assemblea Generale dell'ONU⁸¹) dello "Schema di certificazione del processo di Kimberley". Avendo già descritto in dettaglio questo strumento⁸², ci limitiamo in questa sede a ricordare le sue principali caratteristiche.

Lo schema, lanciato il primo gennaio 2003, si fonda su un accordo di natura politica ed è finalizzato ad escludere dal commercio mondiale i cd. *conflict diamonds*, ossia i diamanti grezzi provenienti da zone controllate da gruppi ribelli e utilizzati da questi o dai loro alleati per finanziare attività militari dirette a indebolire o rovesciare governi legittimi. Esso si basa su sistemi di certificazione nazionale e su standard minimi concordati a livello internazionale.

Lo schema richiede ai partecipanti (Stati e organizzazioni regionali d'integrazione economica ammessi al processo di Kimberley) innanzitutto di designare una o più autorità incaricate del rilascio, della convalida e della verifica dei certificati. Il rilascio dei certificati può avvenire solo in seguito all'istituzione di un sistema di controlli interni volto ad eliminare i *conflict diamonds* dalle spedizioni di grezzi esportati dal o importati nel territorio di ciascuno dei partecipanti. Per i Paesi produttori ciò significa monitorare ("tracciare") i diamanti lungo tutto il percorso che va dalla miniera fino al punto della prima esportazione; per i Paesi di riesportazione (quelli con i centri mondiali per il commercio dei grezzi) significa invece garantire che soltanto i diamanti corredati di certificato entrino nella catena delle operazioni comprese tra l'importazione e l'esportazione.

In secondo luogo ciascun partecipante si impegna a corredare ogni spedizione di diamanti grezzi destinata all'esportazione di un certificato del processo di Kimberley, che ne attesti appunto la qualità *conflict-free*; i certificati (aventi dei requisiti minimi) devono accompagnare i diamanti sigillati in contenitori in grado di resistere a manomissioni e vanno convalidati dall'autorità pertinente del Paese esportatore. Al momento dell'importazione, all'autorità competente è richiesto di: i) verificare che i diamanti siano

⁸¹ V. UN Doc. A/RES/55/56 dell'1.12.2000.

⁸² V. V. GRADO, *La certificazione dei diamanti grezzi secondo il processo di Kimberley: poche luci e molte ombre*, in *Dir. pub. com. eur.*, 2012, p. 183 ss.

corredati di un certificato debitamente convalidato nonché conservati in contenitori i cui sigilli risultino integri; *ii*) verificare la corrispondenza del contenuto del contenitore con i dati riportati sul certificato; *iii*) inviare rapidamente l'avviso di ricevimento alla competente autorità d'esportazione e, infine, *iv*) conservare l'originale del certificato e facilitarne l'accesso per un periodo non inferiore a tre anni.

Infine, ciascun partecipante si impegna a: assicurarsi che nessuna spedizione di diamanti grezzi sia importata da o esportata verso un non partecipante; raccogliere, conservare e pubblicare dati ufficiali relativi alla produzione, alle esportazioni e alle importazioni; cooperare con gli altri partecipanti, scambiando informazioni, dati statistici e altri dati utili; adottare leggi o normative interne necessarie all'attuazione del sistema di certificazione nonché all'applicazione di sanzioni dissuasive e proporzionate in caso di trasgressione.

Passando a considerare la gestione del sistema, essa era inizialmente affidata agli stessi partecipanti, chiamati a incontrarsi annualmente in riunione plenaria per discutere sull'efficacia dello schema e adottare per *consensus* le relative delibere. Attualmente il processo di Kimberley risulta dotato di una struttura flessibile ma molto più articolata⁸³.

Due sono infine gli elementi che vanno annoverati per il loro rilievo. In primo luogo la progressiva trasformazione del sistema da strumento di *soft law* a fonte formalmente vincolante; mediante una serie di decisioni adottate dalle riunioni plenarie sono stati introdotti, per tutti gli impegni previsti dallo schema, degli strumenti sanzionatori applicabili in caso di una loro inosservanza (fra cui l'espulsione o la sospensione)⁸⁴. In secondo luogo spicca il rafforzamento del meccanismo di monitoraggio⁸⁵.

⁸³ La presidenza del processo è assunta a turno da un partecipante e dura un anno; viene nominato Presidente lo Stato selezionato dalla plenaria nell'anno precedente come vicepresidente. Il Presidente è incaricato di ospitare le due riunioni plenarie (quella intersessionale, tradizionalmente in giugno, e quella annuale, tradizionalmente in novembre), presiedere tali riunioni, promuovere le decisioni e negoziare compromessi con gli altri partecipanti. Oltre le riunioni plenarie (a cui partecipano, senza diritto di voto gli osservatori – rappresentanti della società civile, dell'industria del diamante, delle organizzazioni internazionali e dei governi non partecipanti invitati) vi sono gli incontri di organi sussidiari e gruppi di lavoro *ad hoc*, istituiti dalle plenarie con poteri raccomandatori in ordine alle materie di loro competenza (v. per maggiori approfondimenti V. GRADO, *La certificazione*, cit., p. 189 ss.).

⁸⁴ Relativamente ai requisiti di ammissione (adozione di una normativa interna volta ad attuare il sistema e emissione di certificati conformi ai requisiti minimi), il Comitato sulla partecipazione è incaricato di valutare i documenti presentati dai nuovi candidati e fare raccomandazioni al riguardo. Per quanto concerne l'impegno di presentare un rapporto annuale sullo stato di attuazione del sistema al Gruppo sul monitoraggio, il suo mancato rispetto può portare a una raccomandazione da parte del Comitato sulla partecipazione (non escludendosi l'espulsione o, come vedremo fra breve, la sospensione dal sistema). Ancora, per quanto concerne gli impegni statistici, è stata prevista una procedura che – dopo alcune fasi di sollecito – porta (salvo circostanze eccezionali) il Comitato sulla partecipazione a raccomandare la rimozione dello Stato dalla lista dei partecipanti. Infine, per tutti gli altri impegni (fra cui quelli di collaborazione, di istituire un sistema di controlli interni teso a “tracciare” i diamanti, di non commerciare con i non partecipanti e di non importare da o esportare verso un altro partecipante partire di grezzi prive di certificato), qualora il loro mancato rispetto ammonti a una “grave inosservanza del sistema”, il Comitato sulla partecipazione può raccomandare – oltre l'espulsione – l'adozione di una serie di misure *ad interim*, fra cui spicca quella della sospensione temporanea delle operazioni di importazione e esportazione di diamanti.

⁸⁵ Si tratta del *peer review system*, gestito dal Gruppo di lavoro sul monitoraggio e composto da tre “pilastri”. Il primo è costituito dalla redazione del rapporto annuale sulle modalità di esecuzione del sistema richiesto a tutti i partecipanti: i rapporti vengono esaminati dal Gruppo sul monitoraggio che prepara per ciascuno di essi un riassunto da sottoporre all'attenzione della riunione annuale. Il secondo pilastro si fonda sulle visite di riesame: ciascun partecipante invita volontariamente, all'incirca ogni tre anni, un team del processo di Kimberley incaricato di valutare *in loco* l'attuazione del sistema. Il terzo pilastro è rappresentato invece dalle

8. Segue: *...e a imporre, nella fase post-conflittuale, sistemi di gestione delle gemme funzionali alla "sicurezza umana"*

Alcuni accordi di riconciliazione nazionale che prevedono lo svolgimento di attività di *peacekeeping* e *peacebuilding* da parte dell'ONU contengono disposizioni di carattere economico volte a realizzare il passaggio da un'economia di guerra a una di pace. Ad esse occorre fare riferimento ove si consideri che l'azione del Consiglio di Sicurezza relativa alla gestione delle risorse minerarie si innesta – nel periodo post-conflittuale – proprio in tali disposizioni⁸⁶.

Con riguardo al caso della Sierra Leone, in precedenza si è accennato al fatto che l'accordo di pace concluso tra il governo e il RUF nel 1999 prevedeva la costituzione di un governo di unità nazionale (fino allo svolgimento di elezioni multipartitiche) chiamato (fra l'altro) a gestire «scarce public resources for the benefit of the development of the people of Sierra Leone»⁸⁷. Più in particolare l'art. VII di tale accordo, alla luce della «emergency situation facing the country», stabilisce che tale governo «shall exercise full control over the exploitation of gold, diamonds and other resources for the benefit of the people of Sierra Leone». Di conseguenza, si prevede la costituzione di una Commissione per la gestione delle risorse strategiche, per la ricostruzione nazionale e lo sviluppo, responsabile di «securing and monitoring» lo sfruttamento legittimo dei diamanti e dell'oro della Sierra Leone nonché delle altre risorse ritenute di importanza strategica per il benessere e la sicurezza nazionale e per la riabilitazione e ricostruzione post-conflittuale. Essa sarebbe stata responsabile della concessione delle licenze per la produzione artigianale dei diamanti e dell'oro i cui proventi avrebbero dovuto confluire in un conto speciale del Ministero del Tesoro e essere spesi esclusivamente per lo sviluppo del popolo della Sierra Leone, dando priorità all'istruzione e alla sanità pubblica, allo sviluppo di infrastrutture e alla ricostruzione post-conflittuale. Infine tale gestione avrebbe dovuto essere trasparente e inserita nella Costituzione.

Come detto, le gravi violazioni dell'accordo del 1999 da parte del RUF condussero il Consiglio di Sicurezza a reagire con diverse misure, fra cui l'adozione di un embargo sul commercio dei grezzi sia della Sierra Leone sia della Liberia, volto a privare tale fazione del principale mezzo di sostentamento dell'attività militare. Tale decisione, insieme ad altri eventi, portarono alla fine del 2000 ad un nuovo accordo sulla cessazione delle ostilità⁸⁸ con cui il RUF accettò «incondizionatamente» i termini di soluzione della crisi indicati dal Consiglio di Sicurezza, consistenti nella fine delle ostilità, monitorata dalla Forza di pace

missioni di riesame, qualora sussistano indicazioni credibili di «gravi inosservanze del sistema» da parte di un partecipante. Infine, in cooperazione con il Comitato sulla partecipazione, possono essere organizzate missioni di esperti *ad hoc*, con riguardo ai Paesi candidati all'ingresso e soprattutto a quelli estromessi, desiderosi di rientrare nel sistema.

⁸⁶ Per un commento v. A. WENNMANN, *Economic Provisions in Peace Agreements and Sustainable Peacebuilding*, in *Négociations*, 2009, p. 43 ss.; C. DAASE, *The Redistribution of Resources in Internationalized Intra-State Peace Processes by Comprehensive Peace Agreements and Security Council Resolutions*, in *GoJIL*, 2011, p. 23 ss.; K. ANING, S. ATUOBI, *The Neglected Economic Dimensions of ECOWAS's Negotiated Peace Accords in West Africa*, in *Africa Spectrum*, 2011, p. 27 ss.; G. CELLAMARE, *Osservazioni sulle disposizioni in materia di ricostruzione e di governance dell'economia contenute in risoluzioni del Consiglio di Sicurezza*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi*, cit., p. 31 ss., p. 33 ss.

⁸⁷ V. UN Doc. S/1999/777, cit.

⁸⁸ V. l'accordo Abuja I del 10.11.2000, UN Doc. S/2000/1091 del 14.11.2000.

dell'ONU; nella piena libertà di dispiegamento di questa missione su tutto il territorio, incluse le zone di estrazione dei diamanti; nel riavvio del programma di disarmo, smobilitazione e reintegro; nell'estensione dell'autorità di governo su tutto il territorio nazionale al fine (tra l'altro) di garantire il legittimo sfruttamento delle risorse naturali della Sierra Leone «for the benefit of its people»; nella sua trasformazione in partito politico in vista dello svolgimento di libere elezioni⁸⁹. Nel frattempo, grazie all'assistenza internazionale, il governo si dotava di un meccanismo di certificazione dell'origine dei diamanti, basato su un sistema di licenze per l'estrazione e l'esportazione dei grezzi e su una autorità nazionale incaricata di “tracciare” i diamanti dal momento dell'estrazione fino all'esportazione nonché di allegare alla confezione contenente i diamanti un certificato convalidato volto a comprovare l'origine “non conflittuale” dei grezzi. Tale meccanismo fu approvato dal Comitato sulle sanzioni nell'ottobre 2000 e a partire da quel momento i diamanti esportati tramite questo canale ufficiale beneficiarono dell'esenzione dall'embargo imposto con la ris. 1306 (2000)⁹⁰.

Proprio il panel di esperti istituito con quest'ultimo atto confermava nel suo rapporto del 20 dicembre 2000 il modesto e alquanto paradossale impatto prodotto da tale embargo⁹¹. Da un lato al governo, in controllo delle aree pressoché prive di diamanti, si richiedeva la gestione di un sistema interno di verifica dei grezzi di non facile attuazione; dall'altro, l'inesistenza di verifiche nei Paesi confinanti con la Sierra Leone consentiva al RUF, in controllo delle principali aree ricche di grezzi, di continuare impunemente a contrabbandare tali merci. Di qui due esigenze imperative: l'estensione dell'autorità di governo sulle aree estrattive e la creazione di un sistema di certificazione globale a cui avrebbero dovuto partecipare tutti i Paesi produttori, esportatori e importatori di grezzi. Non è un caso che l'embargo sui diamanti della Sierra Leone, rinnovato due volte a causa della reticenza del RUF a ritirarsi dai campi estrattivi⁹², fu abrogato solo nel giugno 2003 (un anno dopo lo svolgimento delle elezioni), alla luce dei progressi raggiunti dal nuovo governo nel controllo delle aree diamantifere e della sua decisione di partecipazione al processo di Kimberley⁹³.

Passando all'accordo di pace concluso, dopo la partenza del Presidente Taylor, il 18 agosto 2003 tra il governo della Liberia e le fazioni ribelli dei LURD (*Liberians for Reconciliation and Democracy*) e del MODEL (*Movement for Democracy*), occorre ricordare che esso prevedeva la costituzione di un governo nazionale di transizione fino allo svolgimento delle elezioni, previste alla fine del 2005⁹⁴. Pur non contenendo espressi riferimenti alle risorse naturali, alcune disposizioni sottolineano la necessità da parte di tale governo di garantire la gestione trasparente delle risorse pubbliche destinate alla ricostruzione post-conflittuale, di evitare pratiche di corruzione e di implementare politiche macroeconomiche dirette allo sviluppo sostenibile⁹⁵. Ciò non sorprende alla luce del fatto che lo sfruttamento di diverse risorse naturali (fra cui diamanti e legno) da parte delle forze sia governative che ribelli era in precedenza servita a finanziare l'attività militare diretta anche contro la

⁸⁹ V. UN Doc. S/RES/1346 (2001) del 30.03.2001; S/RES/1370 del 18.09.2001.

⁹⁰ V. UN Doc. S/RES/1385 (2001) del 19.12.2001, parr. 2 e 3, con cui il Consiglio esprime il proprio compiacimento per l'istituzione e l'entrata in vigore di un sistema di certificazione dei diamanti della Sierra Leone e riconosce che il suo funzionamento sta contribuendo a arginare il commercio illegale delle pietre.

⁹¹ V. UN Doc. S/2000/1195, cit., par. 99 ss.

⁹² V. UN Doc. S/RES/1385 (2001), cit., e UN Doc. S/RES/1446 (2002) del 4.12.2002.

⁹³ V. UN Press Release SC/7778 AFR/634 del 05.06.2003.

⁹⁴ V. l'accordo di pace di Accra, UN Doc. S/2003/850 del 29.08.2003.

⁹⁵ *Ibidem*, artt. XVI e XVII.

popolazione civile⁹⁶. Riconosciuto il legame esistente tra lo sfruttamento illecito delle risorse, in particolare diamanti e legno, e il traffico di armi quale principale fattore di alimentazione dei conflitti nell'Africa occidentale, soprattutto quello liberiano, con la ris. 1521 (2003) del 22 dicembre il Consiglio di sicurezza decise (fra l'altro) di reimporre l'embargo sui diamanti e sul legname⁹⁷, chiedendo alle parti dell'accordo di non ostacolare il ristabilimento dell'autorità di governo sul territorio nazionale, in particolare sulle risorse naturali. Auspicato in generale l'impiego di tutti gli introiti governativi non per scopi bellici ma «for legitimate purposes for the benefit of the Liberian people, including development», subordinò (sempre «in order to create revenue for the reconstruction and development of Liberia») l'eliminazione dei suddetti embarghi al raggiungimento di una serie di obiettivi. Il divieto di importazione dei diamanti sarebbe terminato allorquando fosse stato stabilito un effettivo sistema di certificazione dell'origine, trasparente e verificabile a livello internazionale «with the view to joining the Kimberley Process»⁹⁸; quello sul legname nel momento in cui il governo di transizione avesse stabilito la piena autorità e controllo sulle aree produttive di legno e garantito che i proventi derivanti da tale settore fossero impiegati non per operazioni militari ma «for legitimate purposes for the benefit of the Liberian people, including development»⁹⁹. Posto che i requisiti richiesti per l'ammissione al processo di Kimberley – pur essendo definiti “minimi” – corrispondono in realtà a standard assai impegnativi e onerosi soprattutto per i Paesi caratterizzati dal collasso delle infrastrutture statali, la decisione di terminare l'embargo sui diamanti venne adottata con la ris. 1753 (2007) del 27 aprile, un anno e mezzo dopo lo svolgimento delle elezioni, in seguito al “via libera” dato da tale processo¹⁰⁰. La decisione sulla fine delle sanzioni sul legname è invece contenuta nella ris. 1689 (2006) del 20 giugno, adottata in seguito agli impegni presi dal nuovo governo relativi alla «transparent management of the country's forestry resources for the benefit of Liberians and its reforms in the timber sector»¹⁰¹.

Infine, pur essendo gli accordi di pace relativi al conflitto in Costa d'Avorio sprovvisti di disposizioni economiche¹⁰², occorre sottolineare che – anche in questo caso – l'eliminazione del regime sanzionatorio (non solo) sui diamanti (imposto nel 2005) fu subordinata ai progressi raggiunti nel corso del processo di pacificazione¹⁰³. Conclusasi la crisi politica e militare scoppiata alla fine del 2010 con l'assunzione da parte del Presidente

⁹⁶ V., per tutti, i rapporti del panel di esperti del 24.04.2003 (UN Doc. S/2003/498, par. 125 ss., in cui si afferma che il controllo delle aree diamantifere risulta essere una priorità militare sia del governo sia dei ribelli dei LURD) e del 07.08.2003 (UN Doc. S/2003/779, par. 26, sull'esistenza di sufficienti prove circa lo sfruttamento di diamanti, oro, legname e altre risorse da parte sia delle forze governative che ribelli in cambio di armi; tali armi sono state usate da tutte le fazioni per terrorizzare la popolazione locale e per controllare il territorio e le relative risorse naturali).

⁹⁷ V. UN Doc. S/RES/1521 (2003) del 22.12.2003 e S/RES/1478 (2003) del 06.05.2003, par. 17, con cui si impone per la prima volta l'embargo sul legname della Liberia.

⁹⁸ V. UN Doc. S/RES/1521 (2003), cit., par. 7 e 8.

⁹⁹ *Ibidem*, par. 11.

¹⁰⁰ V. UN Doc. S/RES/1753 (2007) del 27.04.2007, con cui il Consiglio pone fine all'embargo sul commercio dei diamanti e decide di rivedere la fine delle sanzioni dopo aver considerato i rapporti redatti dal panel di esperti e dal processo di Kimberley circa l'implementazione dello schema di certificazione. V. inoltre UN Doc. S/RES/1760 (2007) del 20.06.2007, con cui si chiede al panel di esperti di verificare (tra l'altro) l'adempimento della Liberia agli standard del processo di Kimberley (par. 1, lett. d)); questo Paese è rimasto un “sorvegliato speciale” fino al 2012.

¹⁰¹ V. UN Doc. S/RES/1689 (2006) del 20.06.2006.

¹⁰² V. anche l'accordo politico di Ouagadougou del 04.03.2007, UN Doc. S/2007/144 del 13.03.2007.

¹⁰³ V., per tutti, UN Doc. S/RES/1643, cit., par. 8.

Ouattara delle sue responsabilità di capo di Stato (nel marzo 2011), con la ris. 1980 (2011) del 28 aprile il Consiglio – ai fini della rimozione del suddetto embargo – incoraggiò le autorità del Paese a lavorare con il processo di Kimberley al fine di condurre un riesame del sistema di controlli interni e uno studio geologico completo sulle capacità produttive¹⁰⁴. A quest'ultimo riguardo occorre ricordare che la Costa d'Avorio, pur essendo un membro originario del processo, in seguito al conflitto scoppiato alla fine del 2002 si era autosospeso dallo schema. Pertanto solo dopo l'accertamento, da parte del processo di Kimberley, dell'adempimento dei requisiti "minimi", venne adottata la ris. 2153 (2014) del 29 aprile contenente l'eliminazione delle sanzioni sui diamanti¹⁰⁵.

Come emerge dalla prassi esaminata, allorquando il processo di pace risulti avviato (e gli ostacoli alla sua realizzazione sostanzialmente rimossi) le sanzioni legate alle risorse minerarie svolgono una serie di funzioni assai innovative¹⁰⁶. In primo luogo, soprattutto nell'ipotesi in cui vi sia il pericolo di un uso "improprio" delle risorse (in quanto in precedenza utilizzate da una o tutte le fazioni per finanziare operazioni militari), la continuazione dell'embargo dopo la fine delle ostilità serve a tutelarle in via conservativa, fino a quando l'ente che ha la funzione di amministrarle non abbia ristabilito la piena autorità e controllo sulle medesime¹⁰⁷. In secondo luogo la continuazione dell'embargo ha la funzione di garantire che l'amministrazione e lo sfruttamento delle risorse avvenga, una volta stabilito il nuovo governo, nell'interesse della popolazione, per il suo benessere e sviluppo. Quanto detto trova puntuale conferma nell'obbligo imposto dal Consiglio di Sicurezza di aderire al processo di Kimberley per tutti i Paesi le cui esportazioni di diamanti grezzi risultavano vietate al momento del funzionamento del sistema. Anche se finalizzato a bandire dal commercio mondiale una particolare categoria di diamanti (i *conflict diamonds*), come detto in precedenza lo schema richiede (fra l'altro) l'istituzione di un sistema di controlli sui flussi interni dei grezzi che, da un lato, necessita quale preconditione del pieno controllo dei campi diamantiferi e, dall'altro, ha portato a una notevole riduzione della produzione e del commercio illegale delle pietre, incrementando gli introiti fiscali derivanti dal settore (tasse sulle licenze e imposte sulle esportazioni). È sufficiente al riguardo menzionare il caso della Sierra Leone: in seguito all'introduzione del sistema di certificazione il valore delle esportazioni è aumentato costantemente, passando da 26 milioni di dollari nel 2001 (corrispondente a una produzione di 222 mila carati) a 141 milioni di dollari nel 2007 (corrispondente a una produzione di 603 mila carati)¹⁰⁸.

¹⁰⁴ V. UN Doc. S/RES/1980 (2011) del 28.04.2011, par. 19.

¹⁰⁵ V. UN Doc. S/RES/2153 (2014) del 29.04.2014, par. 13.

¹⁰⁶ Nello stesso senso A. CHARRON, *UN Sanctions and Conflict. Responding to Peace and Security Threats*, London, New York, 2011, p. 94 ss.

¹⁰⁷ Ad esempio con riguardo alla Liberia, dove tutte le fazioni in precedenza in lotta avevano sfruttato le risorse naturali per fini privati, il Consiglio di Sicurezza sottolinea come le misure sanzionatorie (anche sui diamanti e sul legname) siano finalizzate a prevenire che tale sfruttamento continui a alimentare operazioni militari e a supportare l'accordo di pace e l'estensione dell'autorità governativa su tutto il territorio nazionale: v., per tutti, UN Doc. S/RES/1549 del 17.06.2004 e S/RES/1579 del 21.12.2004.

¹⁰⁸ Così PARTNERSHIP AFRICA CANADA, *Diamond Industry Annual Review: Sierra Leone 2004*, 2004, p. 6; ID., *Diamonds and Human Security Annual Review 2008*, 2008, p. 2.

9. *Le sanzioni individuali nel contesto dei conflict minerals: il loro ruolo nell'affermazione di doveri di diligenza in capo alle imprese private che utilizzano tali minerali*

L'ultimo processo di pacificazione cui occorre fare riferimento è quello relativo alla Repubblica Democratica del Congo (d'ora in poi RDC). Il Paese è stato teatro di un sanguinoso conflitto formalmente conclusosi con l'Accordo globale e inclusivo sulla transizione del 2002¹⁰⁹ ma che continua a tutt'oggi nelle regioni orientali non a caso ricche di alcuni minerali pregiati (i cd. *conflict minerals*). Gran parte dell'attività mineraria, di tipo artigianale, si trova nelle zone conflittuali dove gruppi armati ribelli e membri dall'esercito regolare sfruttano i minerali direttamente (attraverso il controllo delle miniere) o indirettamente (mediante la tassazione illegale e il controllo delle vie commerciali). Tale attività ha costituito la principale fonte di finanziamento delle operazioni militari, contribuendo così alla prosecuzione del conflitto e delle gravissime violenze commesse ai danni della popolazione civile¹¹⁰.

Già prima della conclusione del suddetto accordo, il Consiglio di Sicurezza si era occupato della dimensione economica del conflitto, mediante l'istituzione di un panel di esperti incaricato di indagare sul legame esistente tra lo sfruttamento illecito delle risorse naturali della RDC e la continuazione delle operazioni militari¹¹¹. I rapporti redatti da tale organismo in primo luogo forniscono le prove circa la diffusa deviazione di fondi statali a causa del saccheggio sistematico delle risorse naturali da parte delle cd. "reti d'élite" militari, politiche e commerciali costituite sia nelle aree precedentemente occupate da forze straniere sia nelle zone sotto controllo governativo¹¹². In secondo luogo gli stessi rapporti stabiliscono l'esistenza di un inequivocabile legame tra lo sfruttamento delle risorse e il conflitto, la cui continuazione va ricondotta non a motivazioni politiche o di sicurezza bensì all'accesso e al controllo delle principali risorse minerarie della RDC¹¹³. Il terzo luogo essi evidenziano la dimensione internazionale delle attività illegali, essendo numerose imprese private domiciliate nei Paesi di transito e di uso finale delle risorse minerarie implicate nel "saccheggio" della RDC¹¹⁴. Infine gli stessi ritengono inopportuna l'adozione

¹⁰⁹ V. *Global and All Inclusive Agreement on the Transition in the Democratic Republic of Congo*, firmato a Pretoria il 17.12.2002.

¹¹⁰ Sullo sfruttamento delle risorse minerarie v., fra l'altro, GLOBAL WITNESS, *Same Old Story. A Background Study of Natural Resources in the Democratic Republic of Congo*, June 2004; ID., *Under-Mining Peace. The Explosive Trade of Cassiterite in Eastern RDC*, June 2005; HUMAN RIGHTS WATCH, *The Curse of Gold*, 2005; S. SOLVIT, *RDC: Rêve ou illusion? Conflits et ressources naturelles en République Démocratique du Congo*, Paris, 2009, p. 51 ss.; P. EICHSTAEDT, *Consuming the Congo. War and Conflict Minerals in the World's Deadliest Place*, Chicago, 2011.

¹¹¹ V. UN Doc. S/PRST/2000 del 2.06.2000.

¹¹² V. UN Doc. S/2002/1146 del 16.10.2002, par. 12 ss. Per un approfondimento v. C. DIETRICH, *The Commercialisation of Military Deployment in Africa*, in *African Security Review*, 2000, p. 3 ss.; T. RAEYMAEKERS, *Network War. An Introduction to Congo's Privatised War Economy*, 2002.

¹¹³ V., per tutti, UN Doc. S/2001/357 del 12.04.2001, par. 213 ss.; S/2003/1027 del 23.10.2003, par. 43 ss.

¹¹⁴ Il panel identificava undici Stati africani nei cui territori transitavano risorse originarie della RDC: Burundi, Ruanda, Uganda, Zimbabwe, Repubblica Centrafricana, Kenya, Mozambico, Repubblica del Congo, Sudafrica, Tanzania e Zambia. Tra i Paesi consumatori finali di tali risorse, in cui esse transitavano per la seconda volta o venivano processate figuravano Belgio, Cina, Francia, Germania, India, Israele, Giappone, Kazakistan, Libano, Malesia, Paesi Bassi, Federazione russa, Svizzera, Thailandia, Emirati Arabi Uniti, Gran Bretagna e Stati Uniti; v., per tutti, UN Doc. S/2002/1146/Add.1 del 20.06.2003, par. 139 ss. Per un approfondimento dell'allora coinvolgimento delle imprese private nello sfruttamento delle risorse naturali v. J. CUVELIER, T. RAEYMAEKERS, *Supporting the War Economy in the DRC: European Companies and the Coltan Trade*, January 2002; ID., *European Companies and the Coltan Trade: An Update*, September 2002; M. TURNER, *Taming*

di un divieto di esportazioni di tali risorse, alla luce delle sue ripercussioni umanitarie, suggerendo – da un lato – di rompere il circolo vizioso saccheggio delle risorse naturali/traffico di armi/conflitto armato mediante l'imposizione di un embargo sulle armi e – dall'altro – di favorire lo stabilimento di un apparato di governo effettivamente capace di controllare le risorse naturali «for the benefit of the population»¹¹⁵. Ciò spiega l'approccio del Consiglio di Sicurezza, in seguito all'accordo di riconciliazione nazionale del 2002, focalizzato sulla ricostruzione dell'autorità statale (al fine – tra l'altro – «of ensuring that the natural resources are exploited transparently to effectively benefit the Congolese people»¹¹⁶) e, dunque, sull'eliminazione degli ostacoli alla pace derivanti dalla persistenza delle cd. “forze negative” (gruppi ribelli stranieri e milizie tribali operanti soprattutto nelle regioni orientali).

Nel 2003 il Consiglio impose un divieto di fornitura di armi a tali gruppi e milizie; nel 2004 istituì un nuovo gruppo di esperti con il compito (tra l'altro) di acquisire informazioni sulle violazioni di tali divieti; nel 2005 chiese a tale gruppo di indagare sulle fonti di finanziamento del commercio illecito di armi¹¹⁷. I rapporti redatti da questo organismo evidenziano il complesso intreccio tra gruppi armati, traffico di armi, sfruttamento di alcuni minerali (i *conflict minerals*) e la continuazione del conflitto¹¹⁸. In particolare, pongono l'accento sull'esistenza di una catena di fornitura gravemente compromessa: i centri di acquisto dei minerali (le sole imprese legittimate a esportare tali merci) prefinanziano gli acquisti dei commercianti locali che spesso sono conniventi con i gruppi ribelli; a loro volta diverse imprese importatrici o di trasformazione dei minerali prefinanziano tali centri d'acquisto, dando vita a una catena di finanziamento che va dalle imprese straniere fino ai gruppi armati locali¹¹⁹. In altre parole, oltre a riaffermare il ruolo centrale dei *conflict minerals* nel finanziare i gruppi armati, tali rapporti sottolineano la responsabilità delle imprese straniere nella continuazione del conflitto, già messa in luce dal precedente panel di esperti.

Il riemergere, nel 2008, dell'esistenza di tale responsabilità conduceva il Consiglio di Sicurezza a incoraggiare gli Stati membri ad adottare tutte quelle misure volte a garantire, da parte degli importatori, delle industrie di trasformazione e finali utilizzatrici dei *conflict minerals* della RDC e operanti nell'ambito delle proprie giurisdizioni, l'esercizio della *due diligence* sui loro fornitori e sull'origine di tali minerali. Inoltre esso ampliava la categoria delle persone e entità destinatarie di sanzioni mirate (congelamento delle risorse finanziarie e divieto di transito) includendo coloro che direttamente o indirettamente supportano gruppi armati illegali operanti nella parte orientale del Paese attraverso il traffico illegale delle risorse minerarie¹²⁰. Ancora, alla fine del 2009 sempre il Consiglio incaricava il gruppo di esperti di redigere delle linee guida per l'esercizio della suddetta *due diligence*¹²¹. Dopo aver

Mammon: *Corporate Social Responsibility and the Global Regulation of Conflict Trade*, in *Conflict, Security and Development*, 2006, p. 365 ss.

¹¹⁵ V. UN Doc. S/2003/1027, cit., par. 47 ss.

¹¹⁶ V. UN Doc. S/PRST/2003/21, cit.

¹¹⁷ V., rispettivamente, UN Doc. S/RES/1493 (2003) del 28.07. 2003, par. 20; UN Doc. S/RES/1533 (2004), del 12.03.2004, par. 10; UN Doc. S/RES/1596 del 18.04.2005, par. 13; UN Doc. S/RES/1616 (2005) del 29.07.2005, par. 5. Sul legame esistente fra traffico d'armi e sfruttamento delle risorse minerarie v., fra l'altro, A. RENAULD, *République démocratique du Congo. Ressources naturelles et transferts d'armes*, Rapport du GRIP 1/2005.

¹¹⁸ V. UN Doc. S/2006/525 del 18.07.2006, par. 123 ss.; UN Doc. S/2007/40 del 31.01.2007, par. 18 ss.; UN Doc. S/2008/43 del 13.02.2008, par. 81 ss.

¹¹⁹ V. UN Doc. S/2008/772 del 12.12.2008, par. 88 ss.; UN Doc. S/2008/773 del 12.12.2008, par. 127 ss.

¹²⁰ V. UN Doc. S/RES/1857 (2008) del 22.12.2008, rispettivamente, parr. 15 e 4.

¹²¹ V. UN Doc. S/RES/1896 (2009) del 7.12.2009, par. 7.

partecipato alle riunioni di un gruppo di lavoro multistakeholder, ospitato dall'OCSE e creato per sviluppare una guida pratica alla *due diligence* per una gestione responsabile delle catene di fornitura di minerali provenienti da zone conflittuali e a rischio, il suddetto gruppo presentava due versioni delle linee guida. La prima volta a prevenire o mitigare i rischi di contribuire direttamente o indirettamente alla continuazione del conflitto nella RDC mediante il supporto dato ai gruppi armati illegali; la seconda, più ampia, finalizzata a prevenire o mitigare anche il rischio di supportare reti criminali e individui perpetratori di gravi violazioni dei diritti umani, in particolare nell'ambito delle forze armate regolari¹²². Questa seconda versione si spiega alla luce delle operazioni condotte a partire dal 2009 dalle forze armate congolese contro gruppi ribelli che, nelle aree ricche di minerali, avevano comportato il subentro dei militari nello sfruttamento dei minerali. Nel novembre 2010 il Consiglio di Sicurezza esprimeva il suo supporto nei confronti della versione ampliata delle linee guida e chiedeva a tutti gli Stati di adottare misure appropriate per la diffusione di tali linee e per incoraggiare gli operatori del settore ad esercitare la *due diligence*¹²³. Inoltre al Comitato sulle sanzioni relativo alla RDC, avente il compito di individuare persone o enti destinatari di sanzioni mirate (a causa del loro sostegno ai gruppi illegali attraverso il traffico di risorse), veniva richiesto di esaminare se tali individui o enti avessero applicato le procedure di *due diligence* contenute nelle linee guida dell'ONU¹²⁴. Pertanto queste ultime venivano da subito dotate di forza giuridica.

10. Osservazioni conclusive sull'azione del Consiglio di Sicurezza in materia di governance sulle risorse minerarie

L'esame della politica sanzionatoria legata alle risorse minerarie consente di svolgere alcune osservazioni conclusive sull'azione *ex art.* 41 del Consiglio di Sicurezza intrapresa nel corso di processi di ricomposizione statale avallati dall'ONU. Occorre tuttavia distinguere il periodo caratterizzato dalla ripresa dell'attività militare da quello di vero e proprio *post-conflict peacebuilding* in seguito alla cessazione delle ostilità.

Relativamente al primo, si è visto come le misure adottate si configurino come strumenti di natura strettamente sanzionatoria dell'interruzione del processo di pacificazione finalizzati a incoraggiare la parte recalcitrante a cessare l'attività armata (e, quindi, a tornare al tavolo dei negoziati). Rileva a questo proposito in primo luogo l'embargo sui diamanti dell'Angola, della Sierra Leone e della Liberia, diretto a contrastare le operazioni militari, rispettivamente, dell'UNITA e del RUF. Ma rileva anche la possibile adozione di sanzioni "individuali" nei confronti di persone fisiche e giuridiche (direttamente o indirettamente) supportanti gruppi armati illegali operanti nella parte orientale della RDC attraverso il traffico dei *conflict minerals*, misure anch'esse finalizzate a privare tali gruppi di una lucrosa fonte di finanziamento dell'attività bellica condotta in

¹²² V. UN Doc. S/2010/596 del 29.11.2010, par. 87 ss.

¹²³ V. UN Doc. S/RES/1952 (2010) del 29.11.2010, parr. 7-8. Per la versione ampliata v. UN Doc. S/2011/345 del 7.06.2011, Annex I.

¹²⁴ V. UN Doc. S/RES/1952 (2010), cit., par. 9. Su tali procedure v. V. GRADO, *Diversità e unità d'approcci sulla responsabilità sociale d'impresa: il caso dei c.d. 'conflict minerals'*, in G. CATALDI, V. GRADO (a cura di), *Diritto internazionale e pluralità delle culture*, Napoli, 2014, p. 291 ss., p. 305 ss.

violazione degli accordi di pace¹²⁵. Come è agevole comprendere si tratta di una prassi in linea: *i*) con l'evoluzione subita dai regimi sanzionatori adottati a partire dalla fine degli anni Novanta (da generali a "selettivi" e attenti alle possibili ripercussioni umanitarie); *ii*) con la determinazione del Consiglio – espressa in più occasioni – di «take action against illegal exploitation and trafficking of natural resources and high-value commodities in areas where it contributes to the outbreak, escalation or continuation of armed conflict»¹²⁶.

Passando alla fase post-conflittuale di consolidamento della pace, si è detto che le medesime sanzioni commerciali (l'embargo sui diamanti ma anche quello sul legname liberiano) hanno svolto delle funzioni del tutto peculiari e innovative. Esse erano finalizzate, in primo luogo, ad evitare – nel periodo transitorio – pratiche di sfruttamento per fini privati o bellici in grado di arrecare (non solo alle risorse) danni notevoli (se non irreparabili). Inoltre erano volte ad assicurare – alla fine di tale periodo – la gestione delle risorse da parte di un'organizzazione di governo in grado sia di vigilare sulle medesime (al fine di impedire il futuro ripetersi delle suddette pratiche), sia di assicurarne un utilizzo per il beneficio del popolo. L'intervento del Consiglio di Sicurezza, configurandosi come una forma di "tutela" internazionale, risulta di natura strettamente funzionale; esso può solo essere finalizzato alla creazione di una stabile e rappresentativa struttura di governo (capace di esercitare prerogative sovrane sia nell'interesse del proprio popolo sia nell'interesse collettivo della stabilità del sistema politico globale). Al contrario di quanto auspicato in dottrina¹²⁷, il suddetto intervento non può prescrivere l'adozione di determinati modelli di gestione dei proventi derivanti dalle risorse minerarie; ciò risulterebbe in contrasto con l'ancora "attuale" principio della sovranità permanente dei popoli e delle nazioni sulle proprie risorse naturali.

¹²⁵ Il congelamento delle risorse finanziarie e il divieto di transito sono previsti anche a carico di coloro che forniscono supporto a gruppi armati e *network* criminali della Repubblica Centrafricana attraverso lo sfruttamento illecito delle risorse naturali, inclusi i diamanti e «wildlife and wildlife products»: v. UN Doc. S/RES/2134 (2014) del 28.01.2014, par. 37 lett. (d). Per un commento di questa ultima risoluzione v. C. M. PONTECORVO, *Consiglio di Sicurezza e risorse naturali viventi: il wildlife trafficking come fuelling factor dei conflitti armati*, in *Rivista OIDU*, 2014, p. 938 ss.

¹²⁶ V., per tutti, UN Doc. S/PRST/2007/22, cit.

¹²⁷ In particolare v. D. DAM-DE JONG, *International Law and Governance*, cit., p. 361 ss.