



CONCETTA MARIA PONTECORVO*

CONSIGLIO DI SICUREZZA E RISORSE NATURALI VIVENTI: IL WILDLIFE TRAFFICKING COME *FUELLING FACTOR* DEI CONFLITTI ARMATI

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive e piano dell'indagine. - 2. Il contenuto delle risoluzioni 2134 e 2136: le sanzioni mirate contro i responsabili (ed i promotori) di *wildlife poaching and trafficking*. - 3. Il 'total breakdown in law and order' in atto nella Repubblica Centrafricana come minaccia alla pace. - 4. Minaccia alla pace e *wildlife poaching and trafficking*: il legame tra l'illecito sfruttamento e commercio di risorse naturali *viventi* ed i conflitti armati in corso nella Repubblica Centrafricana e nella Repubblica Democratica del Congo quale fondamento delle sanzioni. - 5. L'approccio tradizionale alla tutela delle risorse naturali viventi a livello internazionale: il regime della Convenzione CITES. - 6. Il carattere innovativo delle risoluzioni 2134 e 2136 nella prassi del Consiglio di sicurezza. - 7. (Segue) I limiti delle due risoluzioni. - 8. (Segue) Le linee di tendenza ad esse riconducibili. - 9. Il crescente interesse della Comunità internazionale per il fenomeno del *wildlife trafficking* quale 'minaccia multilivello' alla 'pace e sicurezza internazionale' nella recente prassi statale, regionale ed internazionale. - 10. Rilievi conclusivi.

1. Considerazioni introduttive e piano dell'indagine

Nel corso degli ultimi mesi, due risoluzioni del Consiglio di sicurezza, la ris. 2134 (2014)¹ e la ris. 2136 (2014)², riguardanti rispettivamente la grave crisi in atto nella Repubblica Centrafricana e la altrettanto grave situazione di conflitto in corso nella parte orientale della Repubblica Democratica del Congo, hanno - incidentalmente ma assai significativamente - evidenziato il legame tra l'illecito sfruttamento e commercializzazione di risorse naturali (*viventi*, il c.d. *wildlife poaching and trafficking*), le guerre civili in atto in alcune regioni del continente africano e le attività di *network* criminali ed organizzazioni terroristiche operanti su scala internazionale. Il legame tra 'risorse naturali' e 'conflitti', in sé ben noto³ e di crescente rilievo a livello nazionale ed internazionale⁴, era tuttavia, finora,

* Professore Associato di Diritto internazionale, Università di Napoli Federico II, Dipartimento di Economia, Management ed Istituzioni

¹ UN Doc. S/RES/2134 del 28 gennaio 2014.

² UN Doc. S/RES/2136, ugualmente adottata il 28 gennaio 2014.

³ Sul ruolo delle risorse naturali rispetto all'insorgere di conflitti armati v. A. WESTING (Ed.), *Global Resources and International Conflict: Environmental Factors in Strategic Policy and Action*, New York, 1986, M. KLARE, *Resource Wars, The New Landscape of Global Conflict*, New York, 2001, I. BANNON, P. COLLIER (Eds.), *Natural Resources*

and Violent Conflicts - Options and Actions, Washington, 2003, P. LE BILLION (Ed.), *The Geopolitics of Resource Wars*, London, New York, 2005, ID., *The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts*, in *Political Geography*, 2001, pp. 561 ss., M. HUMPHREYS, *Natural Resources, Conflicts and Conflict Resolution*, in *Journal of Conflict Resolution*, 2005, p. 512 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, D. A. DAM-DE JONG, *International Law and Resource Plunder: The Protection of Natural Resources during Armed Conflict*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 2008, p. 27 ss., N. SCHRIJVER, *Development without Destruction*, Bloomington, Indianapolis 2010, P. LUJALA, *The Spoils of Nature: Armed Civil Conflict and Rebel Access to Natural Resources*, in *Journal of Peace Research*, 2010, pp. 15 ss., e più di recente nella dottrina italiana M. PERTILE, *La relazione tra risorse naturali e conflitti armati nel diritto internazionale*, Padova, 2012, soprattutto pp. 9-19. Sul ruolo svolto da specifiche risorse naturali in relazione ai conflitti armati v. M. 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, pp. 47 ss., ID., *A Closer Look at Oil, Diamonds and Civil War*, in *Annual Review of Political Science*, 2006, pp. 265 ss., M. KALDOR, T.L. KARL, Y. SAHID (Eds.), *Oil Wars*, London, Ann Arbor, 2007, M. TIGNINO, *L'eau et la guerre – éléments pour un régime juridique*, Bruxelles, 2011, P. H. EICHSTAEDT, *Consuming the Congo. War and Conflict Minerals in the World's Deadliest Place*, Chigago, 2011, M. ROSS, *The Oil Curse*, Princeton, Oxford, 2012.

Con specifico riferimento al ruolo svolto dalle risorse naturali come una delle motivazioni ed una delle opportunità in grado di determinare l'insorgere di un conflitto o la sua inusuale durata si v. anche J. S. LEVY, W. R. THOMPSON, *Causes of War*, Chichester, 2010, pp. 186-201, e P. COLLIER, A. HOEFFLER, *On Economic Causes of Civil War*, in *Oxford Economic Papers*, 1998, pp. 563 ss.; inoltre, in relazione al ruolo che le risorse naturali possono svolgere non solo per favorire il sorgere dei conflitti ma anche (e soprattutto) per influenzarne la durata e nel determinare le strategie di uscita dalla situazione di crisi, v. *Annex to the letter dated 6 June 2007 from the Permanent Representative of Belgium to the United Nations addressed to the Secretary-General – Maintenance of international peace and security: natural resources and conflict – Concept Paper for the Security Council open debate*, UN Doc. S/2007/334, 6 giugno 2007.

Nella letteratura recente i meccanismi dell'interazione tra risorse naturali e conflitti armati sono stati interpretati e spiegati con prevalente riferimento alle guerre civili: per una rassegna v. M.L. ROSS, *How Do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases*, in *Int. Org.*, 2004, pp. 35 ss. Sul (quantitativamente oggi meno frequente ma non meno rilevante) caso dei conflitti interstatali causati ed influenzati nella loro durata ed esito da risorse naturali, si v. già G.L. DICKINSON, *Causes of International Wars*, London, New York, 1920, pp. 49-53, ed inoltre R. MANDEL, *Conflicts over World's Resources*, New York, 1988 e J. E. S. FAWCETT, A. PARRY, *Law and International Resource Conflicts*, Oxford, 1981; sul punto v. anche *infra* la nota 49.

⁴ Il legame tra sfruttamento illecito di risorse naturali in genere, guerre civili e/o l'attività di gruppi terroristici o di *network* criminali operanti su scala transnazionale è venuto assumendo un rilievo ulteriore e del tutto peculiare di recente, in relazione, *inter alia*, ai dati riguardanti l'impiego di quote significative dei proventi dallo sfruttamento e commercializzazione delle risorse petrolifere di Paesi come la Siria, la Libia e l'Iraq nel finanziamento delle attività dell'ormai ben noto Stato islamico di Iraq e Levante (ISIS o anche ISIL) e di altre organizzazioni di affiliazione qaedista (quali *Jabhat Al Nusra*, il c.d. Fronte del soccorso del popolo di Siria) qualificate, in quanto tali, come terroristiche dal Consiglio di sicurezza nelle sue recenti delibere. Ciò a seguito del controllo di fatto acquisito sui pozzi petroliferi in varie zone di tali Paesi da parte di gruppi di ribelli armati facenti capo (direttamente od indirettamente) appunto ad *ISIL* e/o ad *Al Nusra* in contesti in cui, come noto, la situazione di guerra civile, grave instabilità politica e di sostanziale anarchia ha determinato il venir meno, altresì, di un 'sistema regolamentato' e centralizzato di gestione (e, prima ancora, quindi, di definizione della titolarità e delle condizioni di accesso, possesso, sfruttamento e commercio) delle – come noto assai ingenti – risorse petrolifere nazionali. Del fenomeno si è occupato di recente il Consiglio di sicurezza, dapprima con la dichiarazione presidenziale del 28 luglio 2014 (v. UN Doc. S/PRST/2014/14, in cui il Consiglio, dopo aver espresso la propria seria preoccupazione «over the reports of the access to and seizure of oil fields and pipelines in Iraq and Syria by terrorist groups listed by the SC 1267/1989 Committee, namely 'Islamic State in Iraq and the Levant' and 'Jabhat Al-Nusra'...», aver sottolineato che «any trade of oil with these entities would be inconsistent with the Council's resolutions» e ribadito l'obbligo per gli Stati «to ensure that their nationals and any persons within their territory do not trade in oil with these entities...», condanna «any engagement in direct or indirect trade of oil from Syria and Iraq involving terrorist group» rilevando come «any oil field and related infrastructure controlled by terrorist organizations could generate material income for terrorists, which would support their recruitment efforts...and strengthen their operational capability to organize and carry out terrorist attacks», nostro il corsivo); e, successivamente, con la

rimasto estraneo alla prassi delle decisioni del Consiglio di sicurezza, almeno per quanto concerne il rilievo assunto, al riguardo, dalle risorse naturali *viventi*.

In questa prospettiva le due risoluzioni meritano un breve esame poiché, alla luce della valutazione in esse fatta dal Consiglio – *inter alia* – delle complesse e molteplici implicazioni del crescente fenomeno di sfruttamento e commercio illecito di risorse naturali *viventi* (nel caso in questione alcune specie animali in via di estinzione), esse costituiscono, pur nei limiti di quanto avremo modo di rilevare nel prosieguo, un interessante sviluppo nella prassi dello stesso Consiglio di sicurezza in tema di ‘minacce alla pace’. Ed in particolare, come verrà evidenziato, rispetto alla qualificazione del concetto giuridico di *sicurezza internazionale*.

Le due risoluzioni risultano tanto più significative se si considera che sono state di fatto precedute (e, come vedremo, altresì seguite) da una serie di numerose e rilevanti iniziative a livello nazionale, regionale ed internazionale⁵, (iniziative) che, complessivamente considerate, rivelano un crescente interesse ed una ormai consolidata attenzione (e preoccupazione) da parte degli Stati e delle organizzazioni internazionali rispetto ai fenomeni dello sfruttamento illecito di risorse naturali (viventi e non) e del connesso traffico, ugualmente illecito, di dette risorse e dei prodotti da esse ricavati. Tali iniziative contribuiscono inoltre a ricostruire una (emergente ma rilevante) *communis opinio* internazionale circa l’impatto *multilivello* di tali fenomeni (per la sicurezza, lo sviluppo economico e sociale oltre che – evidentemente – per l’ambiente⁶) su scala sia locale e regionale sia internazionale e riguardo alla conseguente necessità (visti gli interessi anche ‘collettivi’ in gioco) di una azione *internazionale*, ulteriore rispetto a quella già compiuta dalla Convenzione CITES, realizzata a *supporto* e *sostegno* (e, ove necessario *in surroga*) di quella statale.

Come avremo modo di evidenziare nel prosieguo, il recente interesse del Consiglio di sicurezza per i fenomeni citati scaturisce – *soprattutto* (ma *non* solo) – dalle gravi implicazioni che le pratiche in questione mostrano sempre più spesso di avere rispetto alla *sicurezza* su scala nazionale ed internazionale, a causa delle connessioni che esse ormai frequentemente rivelano rispetto al finanziamento di gruppi armati insurrezionali (quali il *Lord Resistance Army* operante nella Repubblica democratica del Congo e in diversi paesi

risoluzione 2170 del 15 agosto (UN Doc. S/RES/2170(2014)), in cui - ai parr. 13 e 14 - il Consiglio rileva «with concern that oilfields and related infrastructure controlled by ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, are generating income which support their recruitment efforts and strengthen their operational capability to organise and carry out terrorist attacks» e condanna, quindi, «any engagement in direct or indirect trade involving ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida», ribadendo che «such engagement could constitute financial support for entities designated by the Committee pursuant to resolutions 1267(1999) and 1989(2011) ... and may lead to further listings by the Committee». Sul rilievo assunto dal fenomeno in relazione al finanziamento di *ISIS* si v. M. VALSANIA, *L’economia sommersa di ISIS: dalle estorsioni al commercio di petrolio affari per milioni di dollari al mese*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 agosto 2014.

⁵ Tra le quali, *inter alia*, la recente *Conferenza di Londra sul traffico di specie minacciate di estinzione* (convenuta, a livello di Capi di Stato, il 12 e 13 febbraio 2014 dal Primo Ministro britannico Cameron) preceduta, peraltro, da molteplici iniziative statali intraprese su scala non solo regionale ma anche universale (sul punto si v. *infra* il par. 9).

⁶ È del tutto auto evidente, infatti, l’impatto che i fenomeni di sfruttamento, non regolamentato e su larga scala, condotto nella (sola) prospettiva della lucrosa commercializzazione delle risorse viventi in questione e dei prodotti da esse ricavati determinano in termini di perdita severa di *biodiversità* a livello globale, tenuto conto della (riconosciuta) graduale estinzione (in taluni casi ormai imminente) delle specie animali e vegetali coinvolte in tali processi.

centrafricani ad essa limitrofi, gli *Janjaweed* sudanesi e gli *Shabaab* somali), di organizzazioni terroristiche (*Al Qaeda*) e/o di *network* criminali economici illecitamente operanti, a livello sia locale sia internazionale, nella filiera della commercializzazione dei prodotti ottenuti con l'impiego di risorse, come ad esempio l'avorio od il legno, ricavate da specie (animali o vegetali) in estinzione⁷.

In tale prospettiva, nei paragrafi che seguono, illustreremo, dapprima e brevemente, il contenuto delle risoluzioni 2134 e 2136 con riferimento ai profili di interesse che esse rivelano ai fini della nostra analisi (par. 2). In secondo luogo, esamineremo il rilievo che, nel caso della crisi centrafricana, l'elemento dell'*assenza* di un potere *effettivo* di governo nel Paese assume rispetto alla valutazione da parte del Consiglio di sicurezza dell'esistenza di una 'minaccia alla pace' (par. 3), un elemento questo che ci pare, oltre che di evidente, intrinseco e generale rilievo sul piano giuridico, anche (come vedremo) di particolare importanza ai fini della nostra analisi. Analizzeremo, quindi, l'importanza del *legame* tra l'illecito sfruttamento e commercio di risorse naturali viventi ed i conflitti in corso nella Repubblica Centrafricana (d'ora in avanti RCA) e nella Repubblica Democratica del Congo (di seguito RDC), nella misura in cui tale sfruttamento e commercio viene esplicitamente riconosciuto dal Consiglio di sicurezza quale *specifico* 'fuelling factor' di tali conflitti; e valuteremo, inoltre, le implicazioni che il riconoscimento di tale legame tra risorse (viventi) e conflitti appare suscettibile di avere, in particolare, in termini di contenuto dell'azione del Consiglio di Sicurezza, un'azione diretta, come rileveremo, non solo a sanzionare ma anche a *prevenire* e *scoraggiare* i fenomeni di *wildlife trafficking* in questione (par. 4). La portata di tale (nuova, duplice) azione del Consiglio sarà quindi esaminata rispetto all'approccio tradizionalmente adottato, finora, a livello internazionale nella tutela delle risorse naturali viventi nel quadro della Convenzione CITES del 1975 (par. 5). Successivamente, si ricostruiranno taluni importanti elementi di novità che ci sembrano ricavabili dalla prassi delle due risoluzioni del Consiglio esaminate, in particolare dal punto di vista sia di una più ampia definizione del concetto di "sicurezza internazionale" (in termini soprattutto, come vedremo, di sicurezza *umana*) sia del graduale conseguente delinearsi di una azione del Consiglio di sicurezza nella prospettiva della sua tutela (par. 6). Si evidenzieranno inoltre taluni limiti che tale prassi rivela, invece, ad esempio, in termini di (mancato *esplicito*) riconoscimento da parte del Consiglio di Sicurezza della tutela della natura – in particolare delle specie viventi in via di estinzione – quale valore meritevole di tutela *in sé* (*indipendentemente*, cioè, *dal legame* che lo sfruttamento illecito delle risorse naturali in parola possa avere con conflitti armati in corso o con l'attività di organizzazioni terroristiche e/o criminali) in una logica, quindi, di sicurezza – per così dire – non solo *umana* ma anche *ambientale* (par. 7). Infine, dopo una sintetica illustrazione di alcune significative linee di tendenza che, (anche) alla luce delle delibere esaminate, sembrano rinvenibili nella recente prassi del Consiglio di sicurezza (par. 8), si illustreranno alcuni interessanti recenti sviluppi

⁷ Con riferimento alla rilevanza, alla dimensione attuale ed alle implicazioni complesse dei fenomeni di *wildlife poaching and trafficking* citati cfr. ad esempio, *ex multis*, i dati riportati in H. MCNEISH, § 213bn *Illegal Wildlife and Charcoal Trade Funding Global Terror Groups*, in *The Guardian*, 24 giugno 2014, con quelli contenuti in K. LAWSON, A. VINES, *Global Impacts of the Illegal Wildlife Trade: The Costs of Crime, Insecurity and Institutional Erosion*, Chatham House Report, febbraio 2014, e quelli del recente rapporto (a cura di UNEP/INTERPOL) *The Environmental Crime Crisis: Threats to Sustainable Development from the Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources*, maggio 2014, *passim*. Con riferimento, in particolare, al diretto e rilevante coinvolgimento di *Al Shabaab* nel commercio illegale di avorio si v. anche il recente rapporto dell'*International Crisis Group* intitolato *Al Shabaab – It Will be a Long War*, 26 giugno 2014 n. 99, p. 16 (che rinvia per dettagli ulteriori a *Africa's White Gold of Jihad: Al Shabaab and Conflict Ivory*, Elephant Action League, 2012).

della prassi regionale ed internazionale in materia di *wildlife trafficking*. Tali sviluppi, infatti, pur essendo solo indirettamente (*ratione materiae*⁸) connessi alle risoluzioni del Consiglio da noi esaminate sono, a nostro avviso, significativi dal punto di vista del crescente riconoscimento del rilievo del fenomeno del traffico illecito di risorse viventi quale minaccia ‘multilivello’ (per la sicurezza, lo sviluppo socio-economico e per l’ambiente) e riguardante, peraltro, *tanto* gli Stati individualmente considerati *quanto* la Comunità internazionale nel suo complesso (par. 9).

2. Il contenuto delle risoluzioni 2134 e 2136: le sanzioni mirate contro i responsabili (ed i promotori) di wildlife poaching and trafficking

Nelle due risoluzioni qui in esame, adottate entrambe nel gennaio 2014 e relative, come detto, rispettivamente, alla crisi della Repubblica Centrafricana (la ris. 2134) ed a quella in atto nella Repubblica Democratica del Congo (la ris. 2136), il Consiglio di sicurezza, per ciò che rileva ai fini della nostra analisi⁹, ha autorizzato l’adozione da parte degli Stati membri di sanzioni economiche mirate – le ben note c.d. *smart* (o *targeted*) *sanctions* – nei confronti in particolare degli individui e delle entità coinvolti nel bracconaggio e contrabbando di specie animali in estinzione (elefanti) o nel traffico illecito delle risorse da essi ricavate (avorio), nonché nei confronti di coloro che organizzano e gestiscono tali lucrose attività.

Sulla base di dati in possesso degli organismi competenti delle Nazioni Unite¹⁰, le risoluzioni citate risultano dirette, principalmente, a colpire alcuni gruppi di ribelli armati operanti nelle regioni orientali della Repubblica Democratica del Congo e nella Repubblica Centrafricana – che, si ritiene, *utilizzano diffusamente* il commercio (illegale) di avorio come *fonte di finanziamento* per le proprie attività criminose o comunque si avvantaggino, in altro modo, dei proventi del traffico di specie animali in estinzione (ad esempio, per finanziare l’acquisto di armi).

Ad un esame più specifico del contenuto delle due risoluzioni in esame con riferimento alle misure sanzionatorie in esse previste emerge che le due delibere, *sulla base del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite* (e nel contesto di situazioni di grave crisi (già) riconosciute dal Consiglio costituire «a threat to the international peace and security in the region»¹¹), impongono, in particolare, agli Stati membri l’adozione di una serie di misure sanzionatorie, di carattere economico e – come già rilevato – ‘mirate’, consistenti

⁸ Riguardando iniziative ed atti in tema (anch’essi) di *wildlife trafficking* quale fattispecie dotata di un significativo impatto ‘multilivello’ e di rilievo su scala non solo locale ma anche regionale ed internazionale.

⁹ L’esame dettagliato del contenuto delle due risoluzioni citate, pur rilevante in sé nella prospettiva della disamina della (ricca e complessa) azione svolta dal Consiglio rispetto ai conflitti in atto nella RDC e nella RCA, esula evidentemente dagli scopi del presente studio quali precedentemente indicati. Sul tema si rinvia pertanto agli scritti della abbondante dottrina che si è occupata di tali conflitti, scritti nei quali peraltro proprio i profili oggetto della nostra analisi hanno finora ricevuto, invece, solo limitato rilievo.

¹⁰ Suffraganti il sospetto che alcuni gruppi armati della regione (tra i quali in particolare il *Lord’s Resistance Army* – attivo, come noto, oltre che nel Congo e nella Repubblica Centrafricana, anche in Uganda e nel Sud-Sudan –, il gruppo somalo *Al Shabaab* e le milizie sudanesi *Janjaweed*) si finanzino massicciamente attraverso i proventi associati al bracconaggio di elefanti ed al connesso commercio illecito di avorio. Sul punto v. (anche per ulteriori riferimenti) diffusamente i rapporti già citati *ante*, alla nota 7.

¹¹ V. l’ultimo *considerandum* del Preambolo della ris. 2134, ed il penultimo *considerandum* preambolare della ris. 2136.

complessivamente: a) nel congelamento dei beni, e b) nella limitazione della circolazione, nei confronti degli individui o delle entità che risultino coinvolti in attività riconducibili al traffico di risorse naturali viventi (in particolare di specie animali in estinzione) e/o di prodotti da esse derivati.

In concreto, dalle risoluzioni in parola scaturisce in particolare, *in primis*, l'obbligo, per le competenti autorità degli Stati membri incaricate dei controlli (doganali ed interni) sui commerci (illeciti) in questione, di adottare nel proprio territorio misure sanzionatorie di carattere finanziario (*financial sanctions* sotto forma di *asset freezing*) sui beni di coloro che risultino – direttamente o indirettamente – responsabili di tali attività¹². In secondo luogo, le risoluzioni prevedono l'adozione da parte degli Stati membri di una serie di restrizioni alla circolazione (*travel bans*) necessarie «to prevent the entry into or the transit through their territories of individuals designated by the Committee;...»¹³.

Merita di essere qui incidentalmente rilevato, anzitutto, come, attraverso le disposizioni appena citate delle risoluzioni 2134 e 2136, il Consiglio abbia in realtà (e sostanzialmente *per la prima volta*) applicato (*rectius*, esteso l'applicazione del) le strategie dei propri (ben noti) regimi sanzionatori *ad hoc* di c.d. 'targeted sanctions' *anche* al caso dei responsabili – diretti od indiretti – di attività illecite di *poaching e wildlife trafficking*, un punto questo particolarmente rilevante e sul quale avremo modo di tornare a breve¹⁴.

¹² In relazione alle sanzioni finanziarie che gli Stati sono chiamati ad introdurre, la risoluzione 2134 sulla Repubblica Centrafricana al par. 32 dispone che: «...all Member States shall, for an initial period of one year from the date of the adoption of this resolution, freeze without delay all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by the individuals or entities designated by the Committee established pursuant to paragraph 57 of res. 2127, or by individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or by entities owned or controlled by them, and decides further that all Member States shall ensure that any funds, financial assets or economic resources are prevented from being made available by their nationals or by any individuals or entities within their territories, to or for the benefit of the individuals or entities designated by the Committee», precisando al successivo par. 37 lett. d che le misure di *asset freezing* e di *travel ban* quali previste ai parr. 32 e 30 si applicano, *inter alia*, agli individui «providing support for armed groups or criminal networks through the illicit exploitation of natural resources, including diamonds and wildlife products, in the CAR» (i corsivi sono nostri).

¹³ *Ibidem*, par. 30. Si v. anche, per le (analoghe) misure sanzionatorie previste dal Consiglio di sicurezza nel caso della Repubblica Democratica del Congo, i parr. 3-4 della S/RES/2136(2014) (in particolare la lett. g del par. 4, in cui si precisa che le misure del par. 3 si applicano, *inter alia*, agli «...g) individuals or entities supporting armed groups in the DRC through illicit trade in natural resources, including... wildlife, as well as wildlife products», il corsivo è nostro).

¹⁴ In precedenza, oltre che – come noto – nel caso delle sanzioni (*individuali*) adottate nei confronti di *Al Qaeda* e del regime dei Talebani (su cui v. UN Doc. S/RES/1267 (1999) del 15 ottobre 1999, S/RES/1333 (2000) del 19 dicembre 2000, S/RES/1390 (2002) del 28 gennaio 2002, S/RES/1526 (2004) del 30 gennaio 2004, nonché S/RES/1988 (2011) del 17 giugno 2011 – unicamente rivolta contro *Al Qaeda* – e S/RES/1989 (2011) dello stesso 17 giugno – unicamente rivolta nei confronti dei Talebani), sanzioni mirate sono state approvate dal Consiglio di sicurezza nel quadro di diversi regimi sanzionatori aventi ad oggetto lo sfruttamento e traffico illeciti di risorse naturali 'di conflitto' o 'insanguinate' ma comunque *non* viventi, quali diamanti, petrolio, legname o carbone, regimi *formalmente* rivolti agli *Stati*, ma *materialmente* talora destinati agli *individui* ed entità coinvolte nelle pratiche illecite sanzionate dal Consiglio – si v. ad es. S/RES/1857 (2008) par. 4 lett. g in relazione alla situazione nella Repubblica Democratica del Congo) ed altre volte riguardanti le *risorse* stesse. Con riferimento al caso del carbone, si v. le sanzioni introdotte dalla ris. 2036 (2012) sulla Somalia (UN Doc. S/RES/2036 (2012), al par. 22); in relazione al caso del legname e del petrolio, si v., rispettivamente, le sanzioni introdotte con la S/RES/1521 (2003) sul legname in Liberia, con la S/RES/864 (1993) sul petrolio in Angola e con la S/RES/1132 (1997) sul petrolio in Sierra Leone. Sulle sanzioni riguardanti le altre risorse naturali non viventi, v. *infra* la nota 39. Sul tema generale dei regimi di sanzioni mirate v., ampiamente ed anche per ulteriori più specifici riferimenti, nella dottrina italiana, B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2010, p. 267 ss. e S. MARCHISIO, *L'ONU*, Bologna, 2012, p. 227 ss.; in

Un secondo rilievo sulle misure sanzionatorie previste con le risoluzioni qui esaminate riguarda il fatto che le misure in parola sono, in realtà, il risultato di una serie significativa di rapporti, raccomandazioni e decisioni già precedentemente adottati dal Consiglio stesso (o da suoi organi sussidiari o consultivi¹⁵), tra i quali va menzionata, in particolare, con riferimento alla Repubblica Centrafricana, la risoluzione 2127 (2013)¹⁶. In essa il Consiglio, *agendo in base al Capitolo VII* della Carta delle NU, oltre ad autorizzare lo stabilimento della MISCA (*Mission Internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine*) per un periodo di 12 mesi¹⁷ e ad autorizzare altresì le forze francesi «...to take *all necessary means* to support MISCA»¹⁸, imponeva un *embargo sulle armi* dirette alla RCA¹⁹, una misura quest'ultima successivamente integrata dal più specifico regime sanzionatorio (previsto, come si è detto, dalla ris. 2134 ed improntato su misure di *asset freezing* e su *travel bans* nei confronti di individui ed entità ivi specificate; ed esprimeva inoltre nel Preambolo, assai significativamente ai fini della nostra analisi, la propria condanna per la «devastation of the natural heritage» compiuta nel Paese²⁰. Un rilievo, questo, di particolare importanza²¹ nella prospettiva del riconoscimento della dimensione altresì *ambientale* delle ripercussioni del conflitto in corso. Tale riferimento preambolare appare peraltro ancora più significativo alla luce del successivo par. 16 della parte dispositiva, inserito nella sezione intitolata «Protection of natural resources» ed in cui il Consiglio esplicitamente «condemns the illegal exploitation of natural resources in the CAR» (quale fattore che contribuisce al perpetuarsi del conflitto in corso) e sottolinea «the importance of bringing an end to these illegal activities».

Un ulteriore rilievo sul contenuto delle risoluzioni esaminate riguarda il fatto che esse risultano, tutte (la risoluzione 2136 sulla RDC e le risoluzioni 2127 e 2134 sulla RCA), *esplicitamente basate* sul Capitolo VII della Carta e, preliminarmente a ciò, sul *riconoscimento*, altrettanto esplicito, dell'esistenza di una 'minaccia alla pace'.

Questo ultimo riconoscimento risulta di particolare rilievo, anzitutto in termini assoluti e generali, costituendo, come ben noto, il *presupposto* giuridico per l'adozione da

particolare sul tema delle sanzioni adottate dal Consiglio nella prospettiva di 'spezzare' il legame tra risorse (non viventi) e conflitti armati si v., nella dottrina italiana, per tutti V. GRADO, *Divieto di commercio di diamanti 'insanguinati' ed ordinamento OMC*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia – Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, p. 927 ss., in particolare p. 928-929, e M. PERTILE, *La relazione tra risorse naturali e conflitti armati*, *op. cit.*, pp. 152 ss.; nella dottrina straniera v., anche per ulteriori riferimenti, *inter alia*, D. CORTRIGHT, G. LOPEZ, *Sanctions and the Search for Security. Challenges to the UN Action*, Boulder, London, 2002, pp. 181 ss., M. KOYAME, *United Nations Resolutions and the Struggle to Curb the Illicit Trade in Conflict Diamonds in Sub-Saharan Africa*, in *African Journal of Legal Studies*, 2005, pp. 80 ss., e J.E. WETZEL, *Targeted Economic Measures to Curb Armed Conflict? The Kimberly Process on the Trade in 'Conflict Diamonds'*, in N. QUENIVET, S. SHAH-DAVIS, *International Law and Armed Conflicts: Challenges in the 21st Century*, The Hague, 2010, pp. 161 ss.

¹⁵ Quali, tra i primi, i *Comitati per le sanzioni* istituiti, rispettivamente con la ris. 2127(2013) (per le sanzioni riguardanti la RCA) e con la ris. 1533(2004) (quello relativo alle misure riguardanti la RDC); tra i secondi, i *Rappresentanti speciali* del Segretario Generale ed i *Comitati di esperti* con funzioni di ausilio per i citati *Sanction Committees*.

¹⁶ UN Doc. S/RES/2127(2013) adottata il 5 dicembre 2013.

¹⁷ V. parr. 28 ss. E chiedeva inoltre al Segretario generale di istituire un *trust fund* delle Nazioni Unite di supporto a tale missione (parr. 41 ss.).

¹⁸ Parr. 49 e ss.

¹⁹ Parr. 54 e ss.

²⁰ V. par. 9 del Preambolo.

²¹ E peraltro già formulato nella precedente risoluzione 2121 dell'ottobre 2013: si v. S/RES/2121(2013) del 10 ottobre 2013, il par. 15 del Preambolo.

parte dello stesso Consiglio di misure coercitive sulla base dello stesso Capitolo VII. Inoltre, il riferimento fatto in queste risoluzioni all'esistenza di una 'minaccia alla pace', assume un rilievo del tutto peculiare anche in termini relativi e particolari, in quanto nelle delibere qui esaminate tale minaccia viene ricollegata, come rilevato, *per la prima volta nella prassi delle risoluzioni del Consiglio*, ad attività di sfruttamento illecito di risorse naturali viventi (sia pure, come vedremo, in modo *indiretto*, ma, comunque, esplicitamente²²).

Orbene, proprio tale qualificazione da parte del Consiglio di sicurezza, *per la prima volta*, delle attività di *wildlife poaching and trafficking* come 'minaccia alla pace' (*rectius*, come 'fuelling factor' di conflitti interni aventi un riconosciuto impatto «sulla pace internazionale e sulla sicurezza nella regione» e, quindi, come una minaccia per così dire 'indiretta'), giustifica, a nostro avviso, una disamina più approfondita del contenuto di queste risoluzioni nei paragrafi successivi. Ciò come vedremo, anzitutto, nella prospettiva del rilievo che tale qualificazione, pur indiretta, è evidentemente suscettibile di assumere rispetto alla portata della nozione stessa di 'minaccia alla pace' e della connessa nozione di 'sicurezza internazionale' (benché, come avremo modo di illustrare nel prosieguo, in una prospettiva ancora, e solo, *esclusivamente* 'antropocentrica'). In secondo luogo, dal punto di vista delle implicazioni che da una tale qualificazione (ovvero, dal riconoscimento da parte del Consiglio dell'esistenza di una 'minaccia alla pace' in relazione ad una data fattispecie) scaturiscono in termini di azione del Consiglio nella *subiecta materia*. Infine, in terzo luogo, per il fatto che la qualificazione delle attività di *wildlife poaching and trafficking* quale fattore di (indiretta) 'minaccia alla pace' merita in realtà di essere esaminata *anche* alla luce di (e rispetto ad) alcuni (significativi) precedenti rinvenibili nella prassi recente dello stesso Consiglio di sicurezza, i quali sembrano (ugualmente) collocarsi nella prospettiva di un graduale allargamento del concetto giuridico tradizionale di 'minaccia alla pace e sicurezza internazionale'²³.

3. Il 'total breakdown in law and order' come minaccia alla pace nelle risoluzioni sulla Repubblica centrafricana

Ai fini di un corretto inquadramento nella prassi delle Nazioni Unite delle misure sanzionatorie adottate dal Consiglio con le due risoluzioni oggetto della nostra analisi (e per poterne valutare a pieno, da un lato, il fondamento teorico e, dall'altro, la esatta portata giuridica nella stessa prassi dell'Organizzazione) è necessario fare un breve rilievo preliminare circa il contesto generale in cui le misure del Consiglio di sicurezza vengono di fatto adottate. E ciò con riferimento, in particolare, alla situazione della Repubblica Centrafricana (sebbene considerazioni sostanzialmente analoghe potrebbero essere comunque fatte anche con riferimento alla situazione della Repubblica democratica del Congo).

²² Attraverso, cioè, l'esplicito riferimento all'impatto che il fenomeno del *wildlife poaching and trafficking* risulta esercitare – come vedremo – quale fattore di stimolo ('fuelling factor') ovvero quale elemento di destabilizzazione ('destabilizing force') rispetto ai conflitti in corso.

²³ Ci riferiamo, in particolare, ai riferimenti riguardanti il legame tra *cambiamento climatico* e *sicurezza internazionale*, ed a quelli relativi ad altre c.d. 'minacce globali' (o non-tradizionali) alla pace e sicurezza (*global threats*) formulati in diverse risoluzioni del Consiglio riguardanti ad esempio il terrorismo (sia come fenomeno generale ed astratto sia in riferimento a sue manifestazioni specifiche), malattie epidemiche (quali l'HIV e, più recentemente, Ebola), la proliferazione di armi di distruzione di massa a favore di attori non statali e la c.d. 'nuova pirateria'. Sul punto, ben noto in dottrina, v. *amplius*, *infra* il par. 8.

A tal proposito va rilevato come, nella già citata risoluzione 2127 il Consiglio significativamente consideri, per la prima volta in modo esplicito nella propria prassi recente²⁴, «the total breakdown in law and order» e «the absence of a rule of law»²⁵ all'interno di uno Stato, di per sé, come una *minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale*²⁶. Tale valutazione del Consiglio scaturisce dalle risultanze del rapporto del Segretario generale sulla situazione del Paese del 15 novembre 2013²⁷, nel quale si deplora «the near-total absence of State administration and services across the country. (...) [J]ustice and corrections institutions are absent throughout the country, contributing to a state of lawlessness and creating an environment of impunity for human rights violations»²⁸ e si rimarca il «pervasive breakdown in law and order»²⁹ esistente nel Paese (mettendone in particolare rilievo le gravissime implicazioni sia rispetto alla situazione umanitaria sia rispetto alle condizioni di vita della popolazione civile e dello stesso personale delle Nazioni Unite operante nel Paese).

Orbene, questo approccio si ricollega in realtà alla prassi precedente dello stesso Consiglio di sicurezza in materia di «minacce alla pace» e, di fatto, ne costituisce un ulteriore coerente sviluppo.

Come ben noto, soprattutto a partire dalla fine della c.d. Guerra Fredda, il Consiglio di sicurezza, attraverso le proprie valutazioni e determinazioni *ex art.* 39, ha progressivamente (e significativamente) ampliato in concetto di «threat to peace» *al di là* del suo significato originario, ovvero quello di una minaccia connessa a – e più o meno direttamente scaturente da – conflitti armati *interstatali*³⁰. Un momento significativo di tale

²⁴ V. ad esempio già, ma meno esplicitamente, la risoluzione 954(1994) sulla Somalia, nel cui Preambolo il Consiglio rilevava «...Determining that the situation in Somalia continues to threaten peace and security, and having regard to the exceptional circumstances, including, in particular, the absence of government in Somalia...» (nostro il corsivo). Nello stesso senso si v. altresì il Preambolo della risoluzione 894(1994), ugualmente relativa alla Somalia.

²⁵ V. Preambolo (terzo *considerandum*) ed i paragrafi 14 e 15 della parte dispositiva. V. anche il Preambolo (terzo *considerandum*) della successiva risoluzione 2134(2014).

²⁶ V. Preambolo (ultimo *considerandum*) della risoluzione 2127(2013); e, in senso analogo, il Preambolo della risoluzione 2134(2014): «Determining that the situation in the CAR constitutes a threat to international peace and security» (nostro il corsivo).

²⁷ UN Doc. S/2013/677, rapporto che risulta esplicitamente richiamato nel Preambolo della stessa risoluzione 2127 (si v. l'undicesimo *considerandum*).

²⁸ UN Doc. S/2013/677, par. 8. In modo analogo, in numerosi documenti recenti del Consiglio di sicurezza relativi alla Repubblica Democratica del Congo si rileva la persistenza, nella parte orientale del Paese anche dopo il 2002, di una situazione di gravi scontri armati in un contesto globalmente caratterizzato dalla mancanza di istituzioni e da una generalizzata *lawlessness*, oltre che dal massiccio sfruttamento delle risorse naturali del Paese da parte dei gruppi armati e da violazioni generalizzate dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

²⁹ *Ibid.*, par. 9.

³⁰ Sul punto la dottrina è letteralmente sterminata. Pertanto (e senza pretesa alcuna di completezza) si rinvia, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, nella dottrina straniera, a: E. DE WET, *Peace, Threat to, in Max P. Enc. Pub. Int. Law*, 2009-edizione online, B. T. FRANCK, *The Bona Fides of Power: The Security Council and Threats to the Peace*, in *Recueil des Cours*, 240.1993, pp. 189 ss., H. FREUDENSCHUB, *Article 39 of the UN Charter Revisited: Threats to the Peace and the Recent Practice of the Security Council*, in *Austrian Journal of Public International Law*, 46.1993, p. 1 ss., P. J. KOOIJMANS, *The Enlargement of the Concept Threat to the Peace*, in R. J. DUPUY (Ed.), *The Development of the Role of the Security Council*, Dordrecht, 1993, pp. 111 ss., J. SOREL, *L'élargissement de la notion de menace contre la paix*, in *Société Française pour le Droit international, Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, 1996, p. 3 ss., I. ÖSTERAHL, *Threats to the Peace: The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala, 1998, J. A. FROWEIN, N. KRISCH, *Articles 39-42*, in B. SIMMA (Ed.), *The Charter of the United Nations*, II ed., Oxford, 2002, pp. 717 ss., K. C. WELLENS, *The UN Security Council and New Threats to the Peace: Back to the Future*, in *Jour. Conf. Sec. Law*, 2003, pp. 15 ss., E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, 2004, pp. 133 ss., P. P. d'ARGENT, *Article 39*, in J.P. COT (Ed.), *La Charte des*

ampliamento è costituito dalla risoluzione 688 del 1991 sull'Iraq (nella quale il Consiglio rilevava che il pericolo di un massiccio flusso di rifugiati oltrefrontiera, originato dall'oppressione compiuta nel nord dell'Iraq nei confronti delle popolazioni curde, poteva costituire una 'minaccia alla pace') cui seguono ulteriori progressivi ampliamenti che si sviluppano, come noto, *dapprima*, attraverso le risoluzioni a) 794 del 1992 sulla Somalia (in cui il Consiglio riconosceva come minaccia alla pace la «human tragedy» in atto nel Paese, consistente in violazioni massicce e generalizzate dei diritti umani e delle norme di diritto internazionale umanitario), b) 955 del 1994 sul Ruanda (in cui si qualificava come minaccia alla pace il genocidio e le violazioni sistematiche e generalizzate del diritto internazionale umanitario), c) 1529 del 2004 su Haiti (in cui il Consiglio invocava «the deterioration of the political, security and humanitarian situation in Haiti» e stabiliva che «the situation in Haiti constitutes a threat to international peace and security, and to stability in the Carribeam»³¹); e, *successivamente*, d) con la celebre risoluzione 1368 del 12 settembre 2001 (in cui il Consiglio qualificava gli attacchi dell'11 settembre al World Trade Center «like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security»)³². In tal modo, in taluni dei casi sopra indicati il Consiglio ricollegava la minaccia alla pace (*anche*) a situazioni e fattispecie puramente *interne* (come, ad esempio, le gravi violazioni dei diritti umani e/o del diritto internazionale umanitario compiute all'interno di Stati più o meno 'falliti'), mentre in altri casi, nella ricostruzione della minaccia venivano in rilievo *altresì* elementi di carattere *transfrontaliero* (sia pure nella forma di un flusso potenziale di persone al di là delle frontiere dello Stato originato dalle situazioni in questione).

Coerentemente con tale prassi, dunque, nella risoluzione 2127 (e nella successiva risoluzione 2134) sulla Repubblica Centrafricana la preoccupazione del Consiglio è *da un lato* per la situazione di «internal lawlessness» in cui versa il Paese (ed in particolare, per le implicazioni a ciò connesse in termini di gravissime violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario); *dall'altro*, ed *anche*, «about the consequences of instability in the CAR on the Central african region and beyond»³³. E' infatti il pericolo di queste ripercussioni 'transfrontaliere' che, secondo il Consiglio, giustifica «the need for the international community to respond swiftly»³⁴. Ciò mostra, quindi, come il (nuovo e più ampio) concetto

Nations Unies: Commentaire Article par Article, III ed., Paris, 2005, pp. 1131, THOME, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Aix-en-Provence, 2005. Nella dottrina italiana v. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., p. 222-223 ss., B. CONFORTI, *Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix*, in R. J. DUPUY (Ed.), *The Development of the Role of the Security Council*, Dordrecht, 1993, pp. 51 ss., ID., *L'azione del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace*, in P. PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, pp. 1 ss., G. CATALDI, *Il Consiglio di sicurezza nel nuovo scenario internazionale: prospettive di riforma nelle strutture e nelle procedure*, in *Com. int.*, 1993, pp. 683 ss. e, più recentemente, CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2009, in particolare pp. 76 ss. (che ricostruisce altresì le diverse interpretazioni e ricostruzioni teoriche elaborate al riguardo dalla dottrina).

³¹ V. in particolare il Preambolo della risoluzione (UN Doc. S/RES/1529 del 29 febbraio 2004, il corsivo è nostro). Similarmente v. anche, su Haiti, la risoluzione 1780(2007) (UN Doc. S/RES/1780 del 15 ottobre 2007) e, sulla Costa d'Avorio, le risoluzioni 1727(2006) e 1782(2007) (rispettivamente, UN Doc. S/RES/1727 del 15 ottobre 2006 e UN Doc. S/RES/1782 del 29 ottobre 2007).

³² V. il punto 1 del terzo paragrafo del Preambolo. Si v. inoltre, in questo stesso senso, le risoluzioni 1735(2006) relativa ad *Al Qaeda* e ai Talebani e la risoluzione 1757(2007) sul Libano (rispettivamente UN Doc. S/RES/1735 del 22 dicembre 2006 e UN Doc. S/RES/1757 del 30 maggio 2007).

³³ V. il terzo *considerandum* della risoluzione 2127(2013) e della risoluzione 2134(2014). Sul punto si v. anche il recente rapporto del Segretario generale del 6 maggio 2014 (*Report on the activities of the United Nations Regional Office for Central Africa and on the Lord's Resistance Army-affected areas*, UN Doc. S/2014/319, par. 2, 10-12, 18).

³⁴ V. ancora S/RES/2127 terzo *considerandum*.

di minaccia alla pace cui il Consiglio di sicurezza fa riferimento (anche) nelle risoluzioni oggetto della nostra analisi sia caratterizzato *altresì*, da fattori *puramente interni* (quale, nel caso di specie, e per la prima volta esplicitamente nella prassi del Consiglio, la situazione di totale anarchia in cui versa il Paese) che siano caratterizzati dal rilievo dell'elemento della ripercussione *transfrontaliera*.

4. *Minaccia alla pace e wildlife poaching and trafficking: il legame tra l'illecito sfruttamento e commercio di risorse naturali viventi ed i conflitti armati in corso nella Repubblica Centrafricana e nella Repubblica Democratica del Congo quale base giuridica delle sanzioni.*

L'elemento maggiormente innovativo, rispetto alla precedente prassi delle Nazioni Unite in tema di minacce alla pace, che risulta contenuto nelle due risoluzioni qui in esame è tuttavia indubbiamente costituito, a nostro avviso, dal fatto che in esse, *per la prima volta*, come già accennato, l'attenzione del Consiglio, nel ricostruire una minaccia alla pace *ex art* 39 del Capitolo VII, si concentra sulle risorse naturali *viventi* e, più in particolare, sulle attività (illecite) di cattura e commercio di cui tali risorse risultano oggetto nei Paesi destinatari delle risoluzioni (in considerazione, come rilevato, *soprattutto* – ma non *solo* – del ruolo svolto da tali attività in termini di stimolo per i conflitti armati in corso attraverso, in particolare, il sostegno finanziario da esse assicurato ai principali gruppi armati della regione).

Infatti, la risoluzione 2136 del 30 gennaio 2014 esplicitamente impone agli Stati membri (ed in particolare alle autorità della Repubblica Democratica del Congo) l'adozione di sanzioni pecuniarie e restrizioni alla circolazione, *inter alia*, nei confronti di «individuals or entities supporting armed groups in the DRC through illicit trade of natural resources, including gold or wildlife as well as wildlife products»³⁵; ed inoltre, al par. 24 della stessa risoluzione, il Consiglio reitera la propria richiesta «to the DRC and States in the Great Lakes region to require their customs authorities to strengthen their control on exports and imports of minerals from the DRC, and to cooperate at the regional level to investigate and combat regional criminal networks and armed groups involved in the illegal exploitation of natural resources, including wildlife poaching and trafficking...» (nostro il corsivo). Nel Preambolo significativamente (ed esplicitamente) si sottolinea, peraltro, il legame esistente «between the illegal exploitation of natural resources, including poaching and illegal trafficking of wildlife, illicit trade in such resources, and the proliferation and trafficking of arms» e individua tale legame come «one of the major factors fuelling and exacerbating conflicts in the Great Lakes region of Africa...», invitando conseguentemente gli Stati coinvolti a continuare «the regional efforts of the International Conference of the Great Lakes Region and the governments involved against the illegal exploitation of natural resources»³⁶.

Relativamente alla Repubblica Centrafricana, diverse disposizioni delle più recenti risoluzioni del Consiglio ad essa relative – ovvero la risoluzione 2121(2013)³⁷ e le già citate risoluzioni 2127(2013) e 2134(2014) – fanno ugualmente esplicito riferimento allo *sfruttamento delle risorse naturali* (sia minerarie che *viventi*) compiuto in modo *illecito* nel Paese.

³⁵ Par. 4 lett. g, nostro il corsivo.

³⁶ Così il decimo *considerandum* del Preambolo (nostro il corsivo).

³⁷ UN Doc. S/RES/2121 del 10 ottobre 2013.

Ciò in relazione, in particolare, oltre che ai c.d. ‘diamanti di conflitto’ (ben noti³⁸ ed oggetto già di diverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza³⁹), anche (e soprattutto, per quel che rileva ai fini della nostra analisi) alle zanne di elefante (ricercate, come noto, per il notevole valore economico dell’avorio).

A tal proposito la risoluzione 2121(2013), per la *prima* volta, fa riferimento al contrabbando ed al commercio di specie *viventi* ed – in particolare - allo *stretto legame* che tali pratiche illecite mostrano con il conflitto armato in atto nel Paese, quando (al par. 15 del Preambolo) condanna, come già rilevato, «the devastation of natural heritage...» e sottolinea che «*poaching and trafficking of wildlife are among the factors that fuel the crisis in the CAR...*».

Inoltre nella successiva risoluzione 2127(2013), nel paragrafo 16 della parte dispositiva (dedicato peraltro alla “Protection of natural resources” il Consiglio - ugualmente e nuovamente - condanna, come già evidenziato, «the *illegal exploitation of natural resources in the CAR which contributes to the perpetuation of the conflicts*» e sottolinea la necessità di mettere fine a tali illecite attività «including by applying the necessary *pressure on armed groups, traffickers and all other actors involved*»⁴⁰. Nel Preambolo della stessa risoluzione, il Consiglio, come già rilevato, reitera anche la propria precedente condanna quale contenuta nella risoluzione 2121 «of the devastation of the natural heritage», osservando nuovamente che «*poaching and trafficking of wildlife are among the factors that fuel the crisis in the CAR*»⁴¹.

Da ultimo nella risoluzione 2134(2014), al settimo paragrafo del Preambolo il Consiglio esprime la propria preoccupazione per il fatto che «...diamond smuggling and other forms of illicit natural resource exploitation, including wildlife poaching are destabilizing forces in CAR»⁴² e sollecita le autorità locali ad affrontare e reprimere tali attività attraverso tutti gli strumenti possibili. Al riguardo, nella parte dispositiva dello stesso atto il Consiglio decide inoltre che le misure previste nei paragrafi 30 e 32 (ovvero le già citate limitazioni di circolazione ed il congelamento di beni) «shall also apply to the individuals and entities designated by the Committee as: ...*(d) providing support for armed groups or criminal networks through the illicit exploitation of natural resources, including diamonds and wildlife and wildlife products*

³⁸ Sul problema dei c.d. ‘diamanti di conflitto’ si v. ampiamente V. GRADO, *Divieto di commercio di diamanti insanguinati ed ordinamento dell’OMC*, op. cit., pp. 928-929, nonché P. FORGIONE, *Il contrasto al traffico di ‘diamanti insanguinati’ tra guerre civili e violazioni dei diritti umani*, in *Dir. uomo. dir. int.*, 2010, pp. 586 ss., M. PERTILE, *La relazione tra risorse naturali e conflitti armati*, op. cit., in particolare pp. 152 ss. Nella dottrina straniera v., *ex multis*: J. HUMMEL, *Diamonds Are a Smuggler’s Best Friend: Regulation, Economics and Enforcement in the Global Effort to Curb the Trade in Conflict Diamonds*, in *The International Lawyer*, 2007, pp. 1145 ss., ed inoltre, relativamente ai diamanti della Sierra Leone, I. SMILLIE, L. GBERIE, R. HAZLETON, *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security*, Partnership Africa Canada, January 2000; con riferimento ai diamanti della Liberia L. GBERIE, *Diamonds without Maps. Liberia, the UN Sanctions and the Kimberly Process*, Partnership Africa Canada, June 2004; sui diamanti della Costa d’Avorio, il primo ed il più recente dei rapporti dei *Panel di esperti* che coadiuva il *Comitato delle sanzioni* (UN Doc. S/2006/735 del 5 ottobre 2006, soprattutto i parr. 129 ss., e UN Doc. S/2010/179 del 12 aprile 2010, ai parr. 57 ss.); infine, relativamente ai diamanti angolani. GLOBAL WITNESS, *A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict*, December 1998.

³⁹ V., con riguardo alla Liberia, UN Doc. S/RES/1343 (2001) del 7 maggio 2001 (che introduce un divieto di esportazione di diamanti, con un embargo rimasto in vigore fino al 27 aprile 2007); alla Costa d’Avorio, UN Doc. S/RES/1643 (2005) del 15 dicembre 2005 (che prevede un embargo sui diamanti in vigore al 31 marzo 2014); all’Angola, UN Doc. S/RES/1173 (1998) del 12 giugno 1998 (che dispone un embargo sui diamanti rimasto in vigore fino al 9 dicembre 2002), alla Sierra Leone, UN Doc. S/RES/1306 (2000) del 5 luglio 2000 (che prevede sanzioni sui diamanti rimaste in vigore fino al giugno 2003).

⁴⁰ V. UN Doc. S/RES/2127(2013), par. 16.

⁴¹ *Ibid.*, par. 10 del Preambolo.

⁴² UN Doc. S/RES/2134(2014) al settimo paragrafo del Preambolo (il corsivo è nostro).

in the CAR; (...)»⁴³.

Con riferimento al legame tra risorse naturali viventi e conflitti armati in corso va peraltro rilevato come, in realtà, già agli inizi del 2013, in altri documenti delle Nazioni Unite cronologicamente antecedenti alle risoluzioni qui esaminate, era stato fatto riferimento espresso alle risorse naturali (ed in particolare a quelle *viventi*) come ragione e *fattore di stimolo di conflitti armati in atto* in diverse regioni dell'Africa.

Ad esempio, nel *Rapporto del Segretario generale sulle attività dell'Ufficio delle NU per l'Africa centrale e le aree di operatività del gruppo armato Lord's Resistance Army* del 20 maggio 2013 veniva citato il fatto che nelle regioni dell'Africa centrale «*illegal ivory trade may currently constitute an important source of funding for armed groups, including Lord's Resistance Army*» e che nelle stesse zone «...*poachers are using more and more sophisticated and powerful weapons, some of which, it is believed, might be originating from the fallout in Libya*»; si osservava inoltre che «...*The situation has become so serious that national authorities in some countries, such as Cameroon, have decided to use the national army, in addition to law and order enforcement agencies (police and gendarmerie) to hunt down poachers*»⁴⁴. Lo stesso rapporto sottolineava, ancor più significativamente, che: «*Poaching and its potential linkages to other criminal, even terrorist, activities constitutes a grave menace to sustainable peace and security in Central Africa*»⁴⁵; ed a questo proposito il Segretario generale sollecitava i governi della sub-regione «*to consider the issue of poaching as a major national and subregional security concern requiring their concerted and coordinated action*»⁴⁶.

Inoltre, nel successivo *Rapporto del Segretario generale sulla Repubblica Centrafricana* del 15 novembre 2013⁴⁷ si rilevava il fatto che «*porous borders, the absence of State authority, opportunities for the illegal and lucrative exploitation of natural resources and the remoteness of many parts of the country provides an environment that is conducive to transnational criminal activity, such as the flow of arms and mercenaries, as well as a potential breeding ground for radical network*»⁴⁸.

Di per sé il legame qui rilevato tra (illecito) sfruttamento delle risorse naturali in Africa e conflitti armati in atto nello stesso continente (taluni dei quali, come noto, aventi ad oggetto *anche* e proprio lo sfruttamento di tali risorse⁴⁹) è, di fatto, ben noto⁵⁰ ed è da

⁴³ V. UN Doc. S/RES/2134(2014) par. 37 (nostro il corsivo).

⁴⁴ V. UN Doc. S/2013/297, par. 9 (nostro il corsivo).

⁴⁵ Par. 74 (nostro il corsivo).

⁴⁶ *Ibid.* Sul punto si v. anche il par. 19 del documento *Findings and recommendations by the United Nations multidisciplinary mission to the Central African Republic*, 21-26 August 2013 (contenuto, come annesso, in UN Doc. S/2013/557).

⁴⁷ UN Doc. S/2013/677.

⁴⁸ *Ibid.*, par. 12 (nostro il corsivo).

⁴⁹ Frequenti sono infatti nella storia (anche recente) dei conflitti *interni* i casi di conflitti secessionisti o di guerre civili volte al mutamento rivoluzionario di governo di un Paese nei quali un ruolo cruciale è stato svolto proprio dalla questione del controllo sulle risorse naturali (nei quali, cioè, durante il conflitto il controllo sulle risorse ha costituito un elemento decisivo per il raggiungimento dell'obiettivo secessionista o rivoluzionario). Anche nel caso dei conflitti *internazionali*, risultano ricostruibili nella storia recente (almeno tre) diverse tipologie di conflitti sulle risorse naturali: in primo luogo, i casi di controversie interstatali riguardanti la delimitazione territoriale (o degli spazi marini) che sottendono, in realtà, una competizione per l'accesso alle risorse naturali; in secondo luogo, i conflitti in cui l'invasione di uno Stato (o l'intervento esterno in una guerra civile) ha il fine di favorire lo sfruttamento delle risorse dello Stato aggredito da parte di soggetti privati legati agli Stati intervenienti; ed infine, i casi in cui uno Stato muove una guerra di aggressione ad un altro al fine di occuparlo e sfruttarne le risorse naturali.

⁵⁰ Sul punto, oltre agli autori citati *ante* alla nota 38, v. in generale K. BALLENTINE, H. NITZSCHKE (Eds.), *Profiting from Peace. Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Boulder, London, 2005, I. SMILLIE, *Dirty*

tempo fronteggiato (con esiti più o meno soddisfacenti) dalle stesse Nazioni Unite, dai governi della regione e dallo stesso mondo imprenditoriale degli operatori dei settori interessati all'utilizzo delle risorse naturali in questione attraverso iniziative di carattere internazionale, nazionale, locale ed anche con misure e strumenti di auto-regolamentazione (ovvero schemi di certificazione quali in celebre *processo di Kimberly* per il caso dei diamanti⁵¹).

In questo contesto generale ciò che invece appare come un interessante elemento di novità riconducibile ai fatti che le risoluzioni e i documenti qui esaminati tendono ad illustrare, disciplinare e (auspicabilmente) a 'regolamentare', è – ci sembra - una prassi di possibile *estensione* da parte del Consiglio di sicurezza dell'approccio da esso finora adottato per le risorse naturali *non viventi*⁵² 'di conflitto'⁵³ anche alle risorse naturali *viventi*, come appunto l'avorio, che siano localizzate in (o collegate a) Paesi in situazioni di conflitto e/o siano oggetto di interesse da parte di gruppi criminali transnazionali od organizzazioni terroristiche per i considerevoli guadagni associati al loro sfruttamento e commercializzazione.

In tal modo, ed è questo il profilo per noi di maggior rilievo (almeno potenziale) ricavabile dalla prassi associata alle due risoluzioni qui in esame, attraverso lo strumento delle delibere sulle sanzioni, già impiegato con riferimento al caso delle risorse naturali *non viventi* nella prospettiva di 'spezzare' il legame tra lo sfruttamento e commercio illecito delle stesse ed i conflitti in corso nei Paesi in cui risultano localizzate, il Consiglio di sicurezza inaugura dunque un nuovo strumento di azione nei confronti delle risorse viventi. Trattasi di uno strumento di *sanzione* delle condotte illecite associate allo sfruttamento e commercializzazione di tali risorse ma, *indirettamente*, anche di 'tutela' delle risorse coperte dalle misure sanzionatorie in parola. Una 'tutela' realizzata, anzitutto, attraverso la deterrenza che, almeno potenzialmente, tali misure economiche sono in grado di esercitare rispetto a pratiche di sfruttamento massiccio e dissennato all'interno degli Stati titolari, e che appare particolarmente significativa stante la oggettiva difficoltà da parte di Paesi (quali la RCA e la RDC) che risultano più o meno 'falliti' e perciò privi di efficaci strumenti di lotta alle pratiche di sfruttamento delle risorse in questione ed ai traffici illeciti ad esse associati, o, comunque, sono di fatto *unable* al loro esercizio, di realizzare direttamente ed autonomamente poteri di controllo e sanzione sul proprio territorio sulle modalità di

Diamonds. Armed Conflicts and the Trade in Rough Diamonds, Fafo Report n. 377, March 2002, A. E. VARISCO, *A Study on the Inter-Relation Between Armed Conflicts and Natural Resources and its Implications for Conflict Resolution and Peacebuilding*, in *Journal of Peace, Conflicts and Development*, March 2010, L. R. DOUGLAS, K. ALIE, *High-value Natural Resources: Linking Wildlife Conservation to International Conflict, Insecurity and Development Concerns*, in *Biological Conservation*, 2014, pp. 270 ss. Con riferimento al caso del conflitto nella Repubblica Democratica del Congo, P. H. EICHSTAEDT, *Consuming the Congo. War and Conflict Minerals in the World's Deadliest Place*, Chicago, 2011; F. K. OWONA MFEQUE, *Les ressources naturelles dans les conflits armés en République démocratique du Congo*, Paris, 2012; cfr. anche 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. Con riferimento al caso dei c.d. 'conflict minerals' v. L. ARIMATSU, H. MISTRY, *Conflict Minerals: The Search for a Normative Framework*, September 2012 (reperibile nel sito <http://www.chathamhouse.org>).

⁵¹ Sulle origini e sui recenti sviluppi del c.d. *Kimberly Process*, v. per tutti, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, V. GRADO, *La certificazione dei diamanti grezzi secondo il processo di Kimberly: poche luci e molte ombre*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2012, pp. 183 ss., ID., *La revoca delle restrizioni sulle esportazioni dei diamanti dello Zimbabwe: una chance per la sopravvivenza del sistema di certificazione di Kimberly?*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2012, pp. 1067 ss.

⁵² Principalmente minerarie (come, ad esempio, diamanti e carbone) ma anche non minerarie (come il legno).

⁵³ Localizzate cioè in (e collegate, per i proventi del loro sfruttamento, ad) aree di conflitto.

gestione delle proprie risorse viventi in estinzione. Inoltre, l'azione di 'tutela' (indiretta) delle risorse viventi realizzata dal Consiglio di sicurezza attraverso le delibere sulle sanzioni si esercita – altresì - per il tramite di una serie di inviti e sollecitazioni⁵⁴ che, come precedentemente rilevato, in tali delibere il Consiglio rivolge direttamente agli Stati titolari delle risorse affinché essi realizzino l'*obiettivo* di eliminare e reprimere le attività di sfruttamento e commercio di specie viventi in estinzione (attività illecite *in sé* ed, anche, *in quanto* di possibile contributo alla continuazione dei conflitti armati in corso).

L'azione così delineata rivela peraltro anche una chiara finalità *preventiva*, che il Consiglio tende a perseguire sia (indirettamente) rispetto al prodursi di un danno all'ambiente per effetto delle attività di sfruttamento citate sia (direttamente e soprattutto) rispetto alla continuazione di conflitti in corso che risultano connessi a tali fenomeni, due profili questi di peculiare rilievo e sui quali avremo modo di tornare a breve, nel par. 6, nel valutarne la portata in termini di azione generale del Consiglio di sicurezza.

5. *L'approccio tradizionale alla tutela delle risorse naturali viventi a livello internazionale: il regime della Convenzione CITES.*

Prima di esaminare le implicazioni giuridiche e la portata generale della prassi del Consiglio di sicurezza illustrata nei paragrafi precedenti, occorre brevemente ricostruire le linee essenziali dell'approccio per così dire 'tradizionale' del diritto internazionale alla tutela delle risorse viventi, al fine di poter cogliere talune possibili implicazioni (al momento del tutto potenziali e prospettiche) che tale prassi appare suscettibile di avere rispetto proprio rispetto a tale tutela.

Nell'ordinamento internazionale contemporaneo la tutela delle risorse naturali viventi risulta attualmente realizzata, principalmente ed essenzialmente, dalle norme di diritto internazionale dell'ambiente. Come noto, uno dei regimi normativi (convenzionali) più significativi al riguardo è quello previsto dalla *Convenzione di Washington del 1975 sulla tutela delle specie minacciate di estinzione* (nota anche, per il suo acronimo inglese, come *Convenzione CITES*⁵⁵), accordo che tende ad operare attraverso un sistema di 'permessi' e di restrizioni commerciali.

L'accordo *vieta* infatti sostanzialmente agli Stati contraenti il commercio delle specie animali e vegetali in estinzione e prevede una serie (piuttosto limitata in verità) di eccezioni, dipendenti – a loro volta – dallo *status* che ad una data specie viene riconosciuto all'interno del sistema convenzionale. Tale *status* è definito, con delibera della Conferenza delle Parti, attraverso la inclusione delle specie in una delle *liste* (inserite in apposite Appendici alla Convenzione) a tal fine elaborate (e periodicamente modificate ed aggiornate in riunioni *ad*

⁵⁴ A svolgere maggiori controlli (da parte sia delle proprie autorità doganali sia di quelle di polizia) su tutti i possibili soggetti ed attori coinvolti nei traffici in questione, al rafforzamento della cooperazione regionale nel quadro della *Conferenza internazionale sui Grandi Laghi* e all'intensificazione degli sforzi a livello regionale sul piano dell'accertamento e repressione dei fenomeni illeciti, in linea peraltro con gli obblighi internazionali definiti dalla Convenzione CITES.

⁵⁵ *Washington Convention Against Trade in Endangered Species*, conclusa a Washington il 3 marzo 1973, entrata in vigore il 1° luglio 1975 e ratificata (al giugno 2014) da 180 Stati. La Repubblica Centrafricana ha ratificato la Convenzione CITES nel 1980 ed è anche, dal 1995, Parte Contraente della *Convenzione sulla diversità biologica* (aperta alla firma il 5 giugno 1992 a Rio de Janeiro, in vigore dal 29 dicembre 1993 e ratificata da 194 Stati), convenzione anch'essa, evidentemente, di significativo rilievo nella materia qui esaminata.

hoc) dalla Conferenza sulla base delle indicazioni fornite dagli stessi Stati contraenti⁵⁶, secondo un *modus operandi* già previsto da altri trattati internazionali (ad esempio la Convenzione UNESCO, di Parigi, sulla tutela del patrimonio culturale mondiale).

Nel 1989, dopo l'adozione da parte di numerosi Paesi di *moratorie* a livello nazionale sulle importazioni di avorio, la Conferenza delle Parti della Convenzione CITES approvò una variazione nel *listing* dell'elefante all'interno delle Appendici del Trattato (con il suo conseguente spostamento dalla *Appendice II* all'*Appendice I*), assoggettando, di conseguenza (con poche, definite, eccezioni), il regime del commercio dell'avorio alle (più rigide) regole di tale Appendice⁵⁷.

L'art. III della Convenzione CITES *vieta* agli Stati contraenti l'esportazione di esemplari delle specie contenute nell'Appendice I *in assenza* del rilascio ed esibizione di un *preventivo* 'permesso di esportazione'. Tale permesso può essere rilasciato *solo se* una autorità competente del Paese esportatore determina, *inter alia*, che «the export will not be detrimental to the survival of that species»⁵⁸. L'art. I della stessa CITES, inoltre, al capo (ii) della lett. b, definisce la nozione di 'specimen' come «any readily recognizable part of the species or derivative thereof». Pertanto, le zanne di elefante, in quanto 'specimen', risultano sottoposte al divieto di esportazione della citata disposizione (benché, come correttamente osservato da *Glennon*, il divieto in parola risulti – di fatto – di portata assai meno ampia di quanto indicato dalla lettera della disposizione coprendo esso in realtà, *unicamente*, il *raw ivory* e non l'avorio lavorato⁵⁹).

Nel suo complesso, il sistema di controllo del commercio delle specie in estinzione previsto dalla Convenzione CITES non risulta tuttavia attualmente in grado di prevenire *efficacemente* il commercio di esemplari di tali specie, come evidenziato – ad esempio – dal caso del (assai fiorente e ben noto) contrabbando di zanne di elefante. Tale pratica risulta particolarmente attiva nel caso di c.d. *Stati falliti* (quale appunto, come detto poco sopra, attualmente, la Repubblica Centrafricana, caratterizzata – nelle parole del Segretario generale – da totale «lawlessness»), pur membri della Convenzione. In tali Paesi, infatti, nessuna autorità, pur preposta secondo quanto previsto dalla CITES, risulta – ovviamente – in grado di svolgere (effettivamente) le proprie funzioni né, addirittura, gli stessi Stati sono in alcun modo in grado di esercitare un controllo efficace sulle attività illecite di bracconaggio e contrabbando⁶⁰.

⁵⁶ L'Appendice I include «all species threatened with extinction which *are or may be* affected by trade», il cui commercio può, pertanto, essere *autorizzato solo in circostanze del tutto eccezionali* (Art. II par. 1 della CITES, il corsivo è nostro). L'Appendice II elenca, invece, le specie che risultano soggette ad un *minor* rischio di estinzione, specie il commercio dei cui esemplari risulta, conseguentemente assoggettato a un sistema più indulgente di permessi.

⁵⁷ Dal 1989 l'*Appendice I* include l'«*Elephas maximus* (Loxodonta Africana)» ad eccezione degli esemplari delle (sole) popolazioni di Botswana, Namibia, Sud Africa e Zimbabwe che risultano, invece, inserite (unicamente) nell'*Appendice II*.

⁵⁸ Art. III par. 2 lett. a della Convenzione CITES.

⁵⁹ Si v. sul punto GLENNON, *Has International Law Failed the Elephant?*, in *Am.Jour.Int.Law*, 1990, pp. 1 ss., in particolare p. 12.

⁶⁰ Ciò in modo del tutto analogo a quanto accadeva nella fase del 'completo fallimento' in Somalia (e pare accada ancora, nonostante il recente insediamento del nuovo Parlamento e Governo Federale Somalo e malgrado il rigido regime sanzionatorio previsto dalla risoluzione 2036 (2012) del Consiglio di sicurezza) in relazione al contrabbando e commercio illecito di carbone, essenzialmente condotto e controllato in diverse zone del Paese dal gruppo insurrezionale armato *Al-Shabaab* e realizzato, soprattutto, nei porti della estesa costa meridionale somala: sul punto sia consentito rinviare al nostro *Armed Conflicts in Somalia under International Law*, Napoli, 2012, pp. 40 ss. A conferma di quanto appena detto, la recente ris. 2182 adottata dal

Peraltro, è altrettanto noto che i principali destinatari delle zanne di avorio così illegalmente ‘rese disponibili’ sono oggi, soprattutto, i Paesi asiatici, nei quali esiste un fiorente (ed oltremodo lucrativo!) mercato per i prodotti derivati dalla lavorazione dell’avorio, mercato in cui – secondo recenti dati riferiti al mercato cinese – ben il 90% dell’avorio circolante proviene in realtà da ‘fonti illecite’⁶¹. Una circostanza, questa, che evidenzia, una volta di più, lo stretto, complesso e pericoloso legame che lo sfruttamento e commercio (illeciti) di risorse naturali viventi (e dei prodotti da esse ricavati) mostra, da un lato, con la produzione e commercio dei beni di lusso; e, dall’altro, con le guerre civili ed i relativi gruppi armati insurrezionali, con le attività di organizzazioni terroristiche o con *network* criminali operanti questi ultimi, spesso, su scala non solo locale ma anche internazionale.

6. Il carattere innovativo delle risoluzioni 2134 e 2136 nella prassi del Consiglio di sicurezza.

Venendo alla valutazione della portata delle risoluzioni da noi esaminate rispetto alla precedente prassi del Consiglio di sicurezza, da quanto finora osservato emerge che, *in primis*, le risoluzioni del Consiglio relative alla RCA ed alla RDC rappresentano, indubbiamente, come evidenziato, un dato rilevante nella prospettiva di un (possibile, ulteriore) ampliamento nel contenuto dei concetti giuridici di ‘minaccia alla pace’ e di ‘sicurezza internazionale’ rispetto a quelli tradizionalmente rinvenibili nella prassi delle delibere del Consiglio di sicurezza⁶². Ed in tal senso esse risultano peraltro in linea con

Consiglio di sicurezza il 24 ottobre 2014 sulla base dei dati in possesso del Comitato sulle sanzioni relative alla Somalia (dati riguardanti le reiterate gravi violazioni dell’embargo previsto con la ris. 2036 sulle esportazioni ed importazioni di carbone da e verso la Somalia) ed in considerazione del ruolo cruciale svolto dai proventi dalla commercializzazione del carbone somalo rispetto al *finanziamento* delle attività del gruppo *Al-Shabaab*, ha disposto, a garanzia del rispetto dell’embargo sul carbone dalla e verso la Somalia e sulla base di una *esplicita richiesta* di collaborazione del governo somalo dell’8 ottobre 2014, un *meccanismo di interdizione navale* (di 12 mesi e da realizzarsi nel mare territoriale somalo e nell’alto mare) da parte degli Stati disposti a collaborare con il governo somalo. Il meccanismo dovrà esercitarsi nei confronti di tutte le navi sospettate di trasportare, in violazione dell’embargo, carbone dalla Somalia ovvero carbone od armi verso la Somalia a vantaggio di gruppi armati somali inseriti nei meccanismi di *listing* del relativo Comitato per le sanzioni.

⁶¹ V. ampiamente sul punto Chatham House, *Global Impacts of the Illegal Wildlife Trade: The Costs of Crime, Insecurity and Institutional Erosion*, cit., nonché UNEP/Interpol, *The Environmental Crime Crisis: Threats to Sustainable Development from the Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources*, cit.

⁶² Come noto, lo stesso concetto di ‘pace’ (tradizionalmente definita, in senso *negativo* e restrittivo, come l’assenza di conflitti interstatali o interni, c.d. ‘pace negativa’) tende a connotarsi sempre più, nella prassi delle Nazioni Unite successiva alla fine del c.d. mondo bipolare, in senso *positivo* ed estensivo come la realizzazione di un complesso di circostanze (non solo politiche ma *anche* economiche, sociali ed ambientali) che impediscono il sorgere di futuri conflitti (c.d. ‘pace positiva’): sul punto v. per tutti B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 221 (che rinvengono una possibile, ma non ancora consolidata, linea di tendenza in tal senso). Sul concetto tradizionale di ‘minaccia alla pace’ e sulla sua evoluzione graduale nella prassi recente del Consiglio di sicurezza si rinvia a quanto già osservato *ante* nel par. 3; ci limitiamo qui a rilevare come, parallelamente all’affermarsi di una nozione (positiva ed estensiva) di ‘pace’ ed al delinearsi di un più ampio concetto giuridico di ‘minaccia alla pace’, la nozione giuridica di ‘sicurezza’ a sua volta tenda oggi crescentemente a connotarsi non più solo come *sicurezza nazionale* (intesa come difesa delle frontiere con le armi) bensì, più ampiamente, come *sicurezza umana* (sulla base della nozione di ‘human security’ delineata, per la prima volta, come noto, dall’UNDP nel *Rapporto sullo sviluppo umano* del 1994 e successivamente frequentemente richiamata dalla dottrina, non senza qualche ambiguità e con interpretazioni più o meno ampie), in termini cioè, anche di protezione delle persone da ‘nuove minacce’ quali terrorismo, malattie

alcuni sviluppi in atto nella prassi più recente dello stesso Consiglio.

La nozione di ‘minaccia alla pace’ quale contenuta nelle delibere esaminate appare infatti ricomprendere il *wildlife poaching and trafficking*, sia pure – come detto – come fattore di *indiretta* minaccia, ovvero *in quanto* ‘fuelling factor’ di conflitti armati in corso e/o di altre attività criminose ed illecite, a causa del finanziamento e sostegno che, come si è visto, i suoi cospicui proventi sono suscettibili di assicurare a gruppi di ribelli armati coinvolti nei conflitti e/o a gruppi terroristici o criminali operanti su scala locale ed internazionale. Sono tali conflitti ed attività criminali o terroristiche che, a loro volta, nelle delibere esaminate vengono riconosciute dal Consiglio di sicurezza come causa di (diretta) «minaccia alla pace internazionale ed alla sicurezza regionale»⁶³.

In secondo luogo, le risoluzioni oggetto della nostra analisi costituiscono un significativo sviluppo *anche*, come si è visto, dal punto di vista dell’emergere di un nuovo (indiretto ma importante) strumento per la tutela delle risorse naturali viventi a livello internazionale, e ciò ad un duplice livello.

In primis, attraverso una azione *sanzionatoria* da parte del Consiglio di sicurezza dei comportamenti di sfruttamento e commercio illecito delle risorse (o delle condotte di supporto diretto od indiretto a tali comportamenti), *già* realizzati da parte di individui o di entità non statali nel territorio di uno Stato e che risultino *associati* al finanziamento (diretto od indiretto) di gruppi armati, terroristici o di network criminali; un’azione quest’ultima diretta, evidentemente, a (*reagire* per) spezzare il legame tra risorse naturali e conflitti armati.

In secondo luogo, attraverso una azione essenzialmente *preventiva* da parte dello stesso Consiglio (a garanzia della ‘sicurezza’ in senso ampio quale sopra definita), rispetto all’*ulteriore* e *futuro* verificarsi delle attività di sfruttamento in questione, e perciò rivolta, anche, a sollecitare o richiedere agli Stati nel cui territorio le risorse in questione risultino localizzate di tenere condotte in vista di realizzare un multiforme obbligo di risultato. Tale obbligo risulta comprendere, accanto ad un obiettivo (implicito) di sfruttamento lecito e sostenibile delle risorse naturali viventi (quale peraltro *già* definito dagli *standard* internazionali di tutela fissati dalla Convenzione CITES), anche un obiettivo (esplicito) di sfruttamento delle stesse risorse senza impatti in termini di sicurezza in senso tradizionale (nonché di sviluppo economico, sociale ed ambientale) a livello locale ed internazionale, definendo così un *target* di sostenibilità multilivello per tale (attività di) sfruttamento.

In tal modo dalle delibere in esame si configura, quindi, l’emergere, *accanto* ad una (più tradizionale) azione *reattiva* (sanzionatoria) del Consiglio di sicurezza rispetto ad un conflitto armato, minacciato o in corso, basata sul Capitolo VII, di una (nuova) azione del Consiglio, di carattere *preventivo* (e specifica, rivolta cioè verso una ‘minaccia’ determinata e concreta rappresentata dal legame tra sfruttamento delle risorse viventi e conflitti armati nei

epidemiche, degrado ambientale, criminalità, incertezza alimentare. Una nozione questa più ampia di ‘sicurezza’ (su cui v. anche la risoluzione 66/290 dell’Assemblea generale adottata il 29 ottobre 2012 in tema di ‘human security’, e le precedenti risoluzioni della stessa Assemblea 64/291 del 16 luglio 2010 e 60/1 del 24 ottobre 2005) che tende evidentemente ad assumere un rilievo del tutto peculiare in un contesto storico, quale quello odierno, di crescente ‘insicurezza’ a livello internazionale per effetto dell’emergere di minacce c.d. non convenzionali (*non-traditional threats*) alla pace ed alla sicurezza, spesso di carattere globale (c.d. *global threats*): sul punto v. *amplius, infra*, il par. 8.

⁶³ Ciò, peraltro, in assoluta analogia con quanto riconosciuto dal Consiglio di sicurezza nelle delibere adottate a partire dal 2008 in relazione al fenomeno della pirateria nelle acque al largo delle coste della Somalia, nelle quali si riconosce la pirateria quale *indiretta* ‘minaccia alla pace’, una minaccia che viene cioè rinvenuta nel contributo da essa esercitato rispetto all’aggravamento della situazione di instabilità esistente nel Paese, situazione a sua volta riconosciuta dal Consiglio quale fattore di (*diretta*) ‘minaccia alla pace’.

due Paesi), basata anch'essa sul Capitolo VII della Carta (dato il rilevato impatto sulla 'pace' delle attività di sfruttamento in questione) e che appare rivolta invece (ed *anche*) a *promuovere* condizioni generali di sfruttamento delle risorse atte ad impedire (o almeno a ridurre la probabilità di) conflitti futuri. Ciò contribuisce a dar vita ad una innovativa forma di (indiretta⁶⁴) tutela delle risorse naturali viventi (specie in via di estinzione) che appare dunque *garantita*, attraverso le delibere esaminate e per le risorse alle quali esse si riferiscono, mediante l'azione sanzionatoria (*ex post*) e l'azione preventiva (*ex ante*) del Consiglio di sicurezza nel modo illustrato.

Lo strumento così delineato risulta, peraltro, tanto più rilevante se si tiene conto delle difficoltà talora incontrate, come si è appena visto, dagli strumenti di tutela 'classici' (predisposti dagli accordi internazionali in materia ambientale, quali la Convenzione CITES) nel loro concreto operare, in particolare nel contesto di Stati c.d. *falliti*, privi – come tali – degli strumenti, altrimenti assai efficaci, che tali accordi prevedono per prevenire e scoraggiare lo sfruttamento ed il commercio delle specie (animali e vegetali) in estinzione.

7. (Segue) I limiti delle risoluzioni 2134 e 2136

Nella valutazione della portata delle risoluzioni in parola e del loro inquadramento sul piano giuridico, non si può tuttavia trascurare il fatto che gli importanti sviluppi sopra ricostruiti e ad esse riconducibili si inseriscono comunque, senza alcun dubbio, in una prospettiva generale (*rectius*, dei processi giuridici e politici che sono alla base della loro adozione) che risulta di carattere essenzialmente (o meglio, sostanzialmente) 'antropocentrico'.

Una prospettiva nella quale, cioè, la tutela delle risorse naturali viventi, pur emergendo come *fine* (obiettivo) degli atti esaminati, risulta tuttavia (ed *ancora*) – come già rilevato – solo *indiretta*, o meglio strettamente *funzionale* ad uno scopo più generale (e di carattere appunto antropocentrico) che è quello della 'pace e sicurezza' *umana*⁶⁵ (e, *non*, della sicurezza *ambientale per sé*).

In altri termini, nelle risoluzioni in questione il *focus* risulta essere, come si è detto, *principalmente*, sul *finanziamento* (più o meno diretto) di gruppi armati insurrezionali e/o di organizzazioni terroristiche, del crimine organizzato e di *network* criminali transnazionali, e sulla conseguente proliferazione del traffico di armi e di attività illecite alimentati dai proventi del commercio delle specie in estinzione; nonché, *soprattutto*, in ultima istanza, sull'*impatto* che tali fatti e fenomeni sono evidentemente in grado di esercitare sulla 'pace e sicurezza' (*umana*) a livello locale, regionale ed internazionale.

⁶⁴ In quanto motivata, *principalmente*, dalla necessità (e finalità imminente) di tutelare la sicurezza *umana* (e non *ambientale*) nei Paesi destinatari delle misure, finalità che viene perseguita, da un lato, attraverso l'adozione di sanzioni economiche mirate, materialmente destinate agli *individui* responsabili delle pratiche di sfruttamento illecito delle risorse e volte all'(immediata) interruzione del perverso legame tra conflitti armati e risorse; e, dall'altro, attraverso l'azione esortativa rivolta a sollecitare *gli Stati* a non consentire e prevenire (in futuro) il verificarsi sul proprio territorio di condotte di sfruttamento quali quelle oggetto delle misure sanzionatorie adottate nonché a promuovere una gestione delle risorse naturali in questione che risulti 'sostenibile' *anzitutto* (benché non solo) in termini di sicurezza regionale (tale cioè da *non* contribuire, direttamente o indirettamente, ad alimentare futuri conflitti armati attraverso il finanziamento di gruppi armati locali).

⁶⁵ Sia pure intesa, come si è visto, nella sua accezione più dinamica ed estensiva di c.d. 'pace positiva'.

Particolarmente significativo al riguardo ci sembra, ad esempio, il dibattito svoltosi nell'ambito del Consiglio di sicurezza il 25 novembre 2013, nel corso della riunione preparatoria della risoluzione 2127 sulla Repubblica Centrafricana⁶⁶, in cui il problema del traffico illecito delle specie in estinzione non risulta neppure menzionato come fattore *di per sé* rilevante; eppure, due sole settimane più tardi, nel testo della stessa risoluzione 2127 il *legame tra 'wildlife trafficking', conflitto armato e violazione dei diritti umani* viene posto, invece, come si è visto, in considerevole (ed addirittura cruciale) rilievo per motivare l'adozione del regime di sanzioni mirate nei confronti dei responsabili di tali traffici illeciti⁶⁷.

D'altra parte, la stessa convenzione CITES (il cui obiettivo ultimo è – come noto – la preservazione della biodiversità associata alle specie animali e vegetali che essa tutela attraverso lo strumento delle restrizioni commerciali⁶⁸) mira alla realizzazione di tale obiettivo secondo una logica di carattere *antropocentrico*. La più consueta motivazione della tutela delle specie in estinzione è infatti costituita dalla (conseguente) salvaguardia della possibilità di sfruttamento delle caratteristiche genetiche delle specie stesse, del loro possibile impiego sul piano medico e chimico e/o per lo sviluppo di nuovi prodotti, dalla opportunità di utilizzo per le popolazioni indigene in termini di cibo, e dai benefici ad esse associati per il turismo.

Orbene, si può quindi affermare che, se le necessità e gli interessi *dell'uomo* non avessero avuto rilievo significativo rispetto alla tutela delle risorse naturali che pure sono oggetto delle delibere del Consiglio di sicurezza da noi qui esaminate, probabilmente il Consiglio di sicurezza *non* avrebbe adottato una risoluzione contenente misure tanto pregnanti a tal fine. Pertanto, l'innovativa tutela che, come si è visto, viene garantita da tali delibere alle specie in estinzione, ed in particolare all'elefante africano, appare dunque al momento (ancora) frutto di un approccio sostanzialmente (solo) *antropo-centrico* alla pace ed alla sicurezza.

In questa prospettiva non ci sembra quindi possibile riconoscere attualmente, *de iure condito*, nella prassi del Consiglio di sicurezza, 'sicurezza umana' e 'sicurezza ambientale (*per se*)' quali valori al momento di pari rilievo e suscettibili entrambi di tutela attraverso l'azione del Consiglio stesso, considerato che, come appena osservato, il perseguimento della seconda risulta invece (attualmente, ancora) *strettamente funzionale* e, pertanto, solo prodromica, alla realizzazione della prima.

De iure condendo, un più comprensivo approccio *eco-centrico* al tema della pace e della sicurezza potrebbe – magari in futuro – contribuire efficacemente a garantire una pace *sostenibile* per *tutti* gli esseri viventi del pianeta (e *non* per la *sola* specie umana, come tende invece a realizzarsi nell'ambito dell'odierno approccio *antropo-centrico* alla pace e sicurezza).

⁶⁶ V. UN Doc. S/PV.7069 del 25 novembre 2013, in cui il Consiglio esamina il Rapporto del Segretario generale sulla situazione nel Paese (S/2013/677).

⁶⁷ Come rilevato dal responsabile del Programma del WWF per le specie in estinzione, Wendy Elliot, «the wildlife traffickers are *funding the armed groups that are causing the human rights violations*, but it is *still treated as an environmental issue* and that is just not going to work out» (<http://abcnews.go.com/US/wireStory/targets-wildlife-traders-africa-sanctions-22299864>, nostro il corsivo).

⁶⁸ Come riconosciuto nel *vision statement* della Convenzione («Conserve biodiversity and contribute to its sustainable use by ensuring that no species of wild flora and fauna becomes or remains subject to unsustainable exploitation through international trade, thereby contributing to the significant reduction of the rate of biodiversity loss and making a significant contribution towards achieving the relevant Aichi Biodiversity Targets»: v. *CITES Strategic vision 2008-2020*, reperibile al sito <http://www.cites.org/eng/res/16/16-03.php>).

8. (Segue) *Le linee di tendenza ad esse riconducibili.*

Malgrado i limiti sopra indicati, la nuova prassi del Consiglio di sicurezza (con cui – pur se solo in una prospettiva *antropocentrica* – si riconosce rilievo e, indirettamente, tutela all’ambiente naturale con particolare riferimento alla componente delle specie viventi minacciate di estinzione) appare comunque significativamente coerente (e si pone anzi in una linea di assoluta continuità) con alcune manifestazioni della prassi dello stesso Consiglio (e della Assemblea generale) in tema di c.d. ‘minacce globali’ (*global threats*) alla pace e sicurezza⁶⁹, ed in particolare, anzitutto, con quella in tema di cambiamento climatico.

⁶⁹ Come noto, la nozione di ‘minacce globali’ alla pace e sicurezza si è venuta affermando nell’ultimo decennio (non senza ambiguità e controversie circa la sua concreta portata sul piano giuridico, soprattutto a causa dell’utilizzo diffuso della locuzione, a livello soprattutto metagiuridico, nel contesto storico-politico determinato dagli attentati dell’11 settembre, con riferimento, in particolare, al fenomeno del terrorismo e in relazione alla controversa dottrina della ‘war on terror’). Sul piano giuridico l’espressione ‘global threats’ viene fatta risalire al noto Rapporto presentato del dicembre 2004 dall’*High Level Panel on Threats, Challenges and Change* (nominato dal Segretario generale delle Nazioni Unite nel settembre 2003) ed intitolato “*A More Secure World: Our Shared Responsibility*”, nel quale (a p. 23) si definisce come ‘minaccia alla sicurezza’ «any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security» e si individuano (in maniera generale ed astratta) sei c.d. *clusters* di ‘minacce’ di significativo rilievo attuale e futuro: «...1. Economic and social threats (poverty, infectious diseases, environmental degradation), 2. Inter-State conflicts, 3. Internal conflicts (civil war, genocide, other large scale atrocities), 4. Nuclear, radiological, chemical and biological weapons, 5. Terrorism, 6. Transnational organized crime». Si delinea in tal modo «a more comprehensive concept of collective security» (l’espressione è del delegato greco nel suo intervento nel corso della riunione al vertice del Consiglio di sicurezza del 19 settembre 2005: UN Doc. S/PV.5261, p. 5), una nozione (ed un sistema) di sicurezza collettiva adattato cioè alle c.d. ‘sfide’ del XXI secolo, costituite appunto dalle ‘minacce’ elencate nel citato Rapporto del 2004 e talora denominate anche ‘non-traditional threats to security’. In relazione a tali ‘minacce globali’ nel Rapporto si prospetta, peraltro, una (possibile, futura) azione *preventiva* da parte di un Consiglio di sicurezza allargato volta a contrastare tali fenomeni (sebbene, tuttavia, come giustamente rileva R. CADIN, *I presupposti dell’azione del Consiglio di sicurezza*, op. cit., p. 290, nel Rapporto non venga poi però adeguatamente chiarito come una azione del Consiglio nei confronti di tali fattispecie, in sé astratte ed indeterminate, potrebbe conciliarsi con l’attuale competenza del Consiglio di sicurezza ex Capitolo VII ad agire – esclusivamente – nei confronti di minacce *concrete e determinate*). Inespugnabilmente, in esso invece non si valorizza adeguatamente, a nostro avviso, l’azione che, nelle materie indicate, potrebbe essere (già immediatamente) svolta dall’Assemblea generale (e dai suoi organi sussidiari) quale – ed in quanto – principale organo deliberativo con competenza generale del sistema delle Nazioni Unite.

Le nozioni di ‘minacce globali’ e di ‘sicurezza collettiva del XXI secolo’ sono state peraltro riprese nel successivo Rapporto “*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights*” (presentato all’Assemblea generale nel marzo del 2005 dall’allora Segretario Generale Annan), nel quale (a p. 33) il Segretario generale nell’esprimere il proprio consenso per il precedente Rapporto dell’*High Level Panel* richiama esplicitamente «its case for a more comprehensive concept of collective security: one that tackles new threats and old threats» (il corsivo è nostro).

Al di là del chiaro carattere politico (più che giuridico) dei due Rapporti citati (dal punto di vista, in particolare, delle vaghe, e giuridicamente poco fondate, proposte di azione preventiva del Consiglio di sicurezza nei confronti delle ‘global threats’ in essi contenute), il merito di tali Rapporti *sul piano giuridico* è stato, indubbiamente, quello di avviare un (nuovo) vivace dibattito sul reale contenuto (giuridico) dei concetti di ‘minaccia alla pace’ e di ‘sicurezza collettiva’ di fronte all’(indubbio) emergere di nuove – e più complesse – forme di ‘minaccia’ alla pace e alla sicurezza internazionale nel mondo contemporaneo. Ed è rispetto a tali minacce che va valutata, sul piano giuridico, e (nell’immediato) alla luce dell’attuale struttura delle Nazioni Unite (e dei poteri attuali dei suoi organi), la possibilità di individuare margini di (nuova) azione (e di coordinamento) per tali organi. Sul punto si v. anche, in senso sostanzialmente analogo, R. CADIN, op. ult. loc. cit.

Come noto, a partire dal 2007 il Consiglio e l'Assemblea Generale hanno più volte riconosciuto il rilievo del (le conseguenze del) cambiamento climatico rispetto alla pace ed alla sicurezza internazionale⁷⁰. Tale riconoscimento risulta significativo, anzitutto, nella prospettiva, già citata, di un emergente, più ampio, concetto di 'sicurezza umana' (da intendersi in termini di realizzazione dell'insieme delle condizioni e circostanze – economiche, sociali, politiche ed anche ambientali - che impediscono il sorgere di futuri conflitti) a fronte di fenomeni o situazioni non tradizionali ('nuove minacce'), quali appunto il cambiamento climatico⁷¹, le quali direttamente o indirettamente contribuiscono ad alimentare conflitti armati o, comunque, ad alterare la 'pace' (intesa in senso ampio). Ai fini della nostra analisi, il riconoscimento del cambiamento climatico come possibile 'minaccia alla pace' risulta tuttavia rilevante soprattutto dal punto di vista del conseguente delinearsi, negli atti qui in esame, di poteri anche *preventivi* del Consiglio di sicurezza di fronte a tale possibile 'minaccia'. Ciò emerge in particolare, sia pure ancora in termini solo generali ma in modo assai significativo, dalla Dichiarazione della Presidenza del Consiglio di sicurezza adottata nel luglio 2011 in esito ad una riunione dello stesso Consiglio specificamente dedicata all'impatto del cambiamento climatico e svoltasi nel quadro più generale dei dibattiti tematici periodici del Consiglio in tema di "Maintenance of international peace and security"⁷².

In tale dichiarazione infatti il Consiglio, oltre ad esprimere la propria seria preoccupazione (in termini generali) per l'impatto che, nel lungo termine, le conseguenze del cambiamento climatico sono suscettibili di esercitare sulla sicurezza internazionale⁷³ e (in particolare) per la possibile perdita di territorio da parte degli Stati insulari per effetto dell'innalzamento del livello dei mari (con conseguenti evidenti e sensibili implicazioni per tali Stati in termini di sicurezza)⁷⁴, dopo aver ribadito la propria responsabilità principale secondo la Carta rispetto al mantenimento della pace e sicurezza internazionale, sottolinea espressamente (ed assai significativamente ai fini della nostra analisi) l'importanza, a tal fine, di definire una *azione preventiva* ed una serie di misure al riguardo⁷⁵. Inoltre, altrettanto

⁷⁰ Nell'aprile del 2007 il cambiamento climatico viene infatti inserito nell'agenda del Consiglio di sicurezza quale «potential threat to peace and security» (UN Doc. S/PV.5663 del 17 aprile 2007) e nel settembre 2009 il tema viene ripreso nel Rapporto del Segretario generale sulle implicazioni per la sicurezza del cambiamento climatico (*Climate Change and its Possible Security Implications*, UN Doc. A/64/350 dell'11 settembre 2009), rapporto elaborato su richiesta dell'Assemblea generale con la risoluzione 63/281: UN Doc. A/63/281 dell'11 giugno 2009) nel quale si identificano in particolare cinque ambiti nei quali il cambiamento climatico può incidere significativamente sulla sicurezza (sicurezza alimentare e salute, sviluppo, fenomeni migratori, perdita di territorio, conflitti su risorse condivise o *nullius*). Da ultimo, nella Dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza del 20 luglio 2011, dedicata significativamente al tema *Maintenance of international peace and security*, il Consiglio «expresses its concern that *possible adverse effects of climate change may, in the long run, aggravate certain existing threats to the international peace and security*» (UN Doc. S/PRST/2011/15, e v. anche UN Doc. SC/10332 e S/PV.6587 Resumption 1 del 20 luglio 2011). Tali atti, unitamente al contenuto dei dibattiti più generali sul tema del cambiamento climatico e le sue implicazioni svoltosi (ed in corso) nell'ambito dell'Assemblea generale denotano (data la natura dell'organo) un significativo interesse per le implicazioni del cambiamento climatico in generale e per il legame tra clima e sicurezza in particolare, oltre ad una emergente *communis opinio* a livello internazionale, da parte degli Stati e degli organismi internazionali, per la peculiare rilevanza delle implicazioni del fenomeno del cambiamento climatico riguardanti la sicurezza internazionale.

⁷¹ Od anche, come già rilevato, le malattie epidemiche, la proliferazione di armi di distruzione di massa, il terrorismo.

⁷² V. UN Doc. S/PRST/2011/15.

⁷³ V. par. 6.

⁷⁴ Si v. il penultimo paragrafo della Dichiarazione.

⁷⁵ Si v. il par. 1, in cui il Consiglio «stresses the importance of establishing strategies of *conflict prevention*» (il

significativamente, nei successivi paragrafi il Consiglio anzitutto riconosce espressamente (nella prospettiva della definizione e coordinamento delle competenze nel quadro istituzionale delle Nazioni Unite) la competenza generale dell'Assemblea generale e dei suoi organi sussidiari con riferimento alle questioni riguardanti lo sviluppo sostenibile in generale ed il cambiamento climatico in particolare (richiamando altresì le iniziative già adottate in materia dalla stessa Assemblea con le risoluzioni 63/281 e 65/189); in secondo luogo, riconosce altresì la Convenzione quadro sul cambiamento climatico, promossa dalla stessa Assemblea generale, come strumento normativo di riferimento per la lotta ad esso. In terzo luogo, il Consiglio invita tutti gli organi delle Nazioni Unite competenti, nel quadro dei rispettivi mandati, ad accrescere i propri sforzi per affrontare il problema del cambiamento climatico in generale, ed in particolare le questioni attinenti alle sue ripercussioni sulla sicurezza internazionale⁷⁶; ed a tal riguardo, il Consiglio invita in particolare il Segretario generale a trasmettere attraverso i propri rapporti «contextual information on, inter alia, possible security implications of climate change», riconoscendo che tali informazioni «represent a challenge to the implementation of Council mandates or endanger the process of consolidation of peace»⁷⁷. In tal modo, seppure nel quadro di una dichiarazione presidenziale (e non ancora, per il momento, di una risoluzione vincolante), il Consiglio di sicurezza ci sembra esercitare la propria funzione di organo investito dalla Carta della responsabilità di adottare misure (vincolanti e non) in tema di mantenimento della pace in modo del tutto coerente con la prospettiva da noi ricostruita nei paragrafi precedenti con riferimento alle azioni volte a sanzionare e prevenire il fenomeno del *wildlife trafficking* in quanto (indiretta) 'minaccia alla pace'. In altri termini, in un quadro tematico quale quello del cambiamento climatico (*rectius* delle sue implicazioni per la pace e sicurezza locale ed internazionale) il Consiglio, riconosciuto il carattere *potenziale* della accertata 'minaccia' e sottolineata la necessità di ulteriori informazioni su di essa (reperimento di informazioni di cui dà esplicito mandato al Segretario generale) in vista di una propria più pregnante (futura) azione *ex* Capitolo VII ai fini del mantenimento della pace nei confronti della 'minaccia' associata al cambiamento climatico, con la Dichiarazione in esame afferma sostanzialmente la propria competenza, delinea il quadro di riferimento generale della propria azione sottolineandone il suo carattere, al momento, essenzialmente *preventivo* (rinviando a future deliberazioni in materia la definizione del contenuto esatto di tale azione) e provvede altresì a riconoscere, in vista della definizione del contenuto preciso della propria azione, il ruolo ed i poteri degli altri organi delle Nazioni Unite (Assemblea generale e Segretario generale) e degli altri enti internazionali coinvolti (la Convenzione sul cambiamento climatico), in una logica che risulta evidentemente ispirata a principi di cooperazione sia sul piano inter-istituzionale che nei confronti degli altri attori competenti.

Proprio nella prospettiva appena citata di una emergente azione *preventiva* del Consiglio rispetto all'insorgere di c.d. 'non-traditional (o global) threats', la prassi riconducibile alle risoluzioni 2134 e 2136 appare in linea anche con la recentissima risoluzione 2177 del 27 settembre scorso, riguardante la pandemia Ebola.

In tale risoluzione, significativamente dedicata al tema 'Peace and security in Africa'⁷⁸

corsivo è nostro).

⁷⁶ V. il par. 3.

⁷⁷ V. il par. 8 (nostro il corsivo).

⁷⁸ A riprova del rilievo – per la pace e sicurezza – che il Consiglio attribuisce al fenomeno epidemico ed alla conseguente prospettiva entro la quale esso intende affrontarlo alla luce dei poteri di cui dispone nell'ambito del Capo VII.

ed adottata dal Consiglio di sicurezza all'unanimità in una riunione di urgenza, per la prima volta⁷⁹ una crisi sanitaria viene qualificata come una 'minaccia alla pace e sicurezza internazionale'⁸⁰, confermando in tal modo la tendenza in atto da parte del Consiglio a qualificare come 'minaccia alla pace' ormai anche situazioni e fattispecie *non* costituenti un illecito internazionale. Nella stessa delibera il Consiglio (dopo aver espressamente sottolineato, nel Preambolo, le rilevanti implicazioni non solo sanitarie ma anche politiche, sociali, economiche ed umanitarie che l'emergenza Ebola sembra suscettibile di avere, oltre che negli Stati principalmente interessati al momento dal fenomeno epidemico – ovvero Guinea, Liberia e Sierra Leone – anche su scala regionale ed internazionale, con conseguenti possibili significative implicazioni per la *sicurezza* regionale ed internazionale⁸¹), nella parte dispositiva, rivolgendosi agli Stati membri e a diverse categorie di entità private coinvolte nella gestione della grave emergenza sanitaria in atto, sollecita tali soggetti a (raccomanda a tali soggetti di) intraprendere, con urgenza, determinate azioni⁸² ad un duplice fine. Da un lato, ed anzitutto, per rispondere adeguatamente all'emergenza in corso; dall'altro, anche, per *prevenire* sia il suo ulteriore aggravamento e più ampia diffusione sia il prodursi dei potenziali sopracitati 'effetti collaterali' che – come osservato – la crisi sanitaria potrebbe determinare sul piano politico, socio-economico e umanitario su scala non solo locale ma anche regionale ed internazionale.

In tal modo il Consiglio ci sembra confermare (ulteriormente) il proprio recente orientamento ad agire nei confronti di 'nuove minacce' alla pace, con una azione di carattere 'reattivo' ma anche 'preventivo' con la quale – nel caso di specie dell'epidemia Ebola - si sollecitano gli Stati membri e tutti gli attori coinvolti nell'emergenza sanitaria a tenere i comportamenti specificati nella parte dispositiva (ai parr. 3 e 4). In particolare, in presenza di una 'minaccia alla pace' specifica, determinata e concreta, il cui impatto sulla pace risulta tuttavia al momento ancora solo potenziale, il Consiglio adotta una delibera di carattere *raccomandatorio*, implicitamente inquadrabile nel Capitolo VII della Carta (stante il riconoscimento esplicito dell'esistenza di una minaccia alla pace compiuto nel Preambolo della risoluzione), in un quadro emergenziale e nell'ambito di una crisi sanitaria complessa (per le sue potenziali implicazioni anche politiche, economico-sociali e di sicurezza), con la quale si intende, evidentemente, stimolare ed indirizzare l'azione degli Stati e degli attori

⁷⁹ Prima della risoluzione 2177 il Consiglio di sicurezza si è attivato due sole volte in relazione a questioni di carattere sanitario (nel 2000 con la risoluzione 1308 e nel 2011 con la risoluzione 1983) ed in entrambi i casi con riferimento all'HIV/AIDS. In tali delibere tuttavia, il *focus* del Consiglio, pur nel quadro di delibere contenenti un riconoscimento delle molteplici e complesse implicazioni, a vari livelli, del fenomeno epidemico e della sua portata 'transnazionale', risulta essere, più che sul nesso tra gli aspetti sanitari ed epidemiologici ed il mantenimento della pace (come invece appunto nel caso della recente risoluzione sul caso Ebola), principalmente a) sulla definizione, nel contesto delle iniziative internazionali di lotta alla diffusione dell'epidemia HIV, del ruolo e poteri delle missioni militari e civili create in tale contesto dalle Nazioni Unite, e b) sulle possibili ripercussioni e rischi per il personale di tali missioni e, quindi, sulle misure di protezione da prevedere a loro tutela. Più esplicitamente sul legame tra salute pubblica e mantenimento della pace si v., invece, nell'ambito dei dibattiti del Consiglio sulle nuove minacce alla pace e sicurezza, il resoconto del dibattito del 23 novembre 2011 (UN Doc. S/PV.6669).

⁸⁰ Nel Preambolo l'epidemia del virus Ebola viene definita come un evento senza precedenti la cui portata determina una minaccia (concreta) per la pace (si v. il quinto considerando del Preambolo: «*Determining that the unprecedented extent of the Ebola outbreak in Africa constitutes a threat to international peace and security*»).

⁸¹ V. il quarto considerando del Preambolo, in cui si rileva il fatto che, se non adeguatamente contenuto, il fenomeno epidemico sarebbe suscettibile di determinare «*further instances of civil unrest, social tensions and a deterioration of the political and security climate*» (il corsivo è nostro).

⁸² V. in particolare i parr. 1-4 della parte dispositiva.

coinvolti, oltre che a ‘reagire’ all’emergenza in corso, anche verso obiettivi di ‘pace’ (in senso ampio) attraverso la ‘prevenzione’ dell’aggravamento della emergenza sanitaria e, quindi, delle possibili ripercussioni per la sicurezza ad essa associate.

Con riferimento agli sviluppi e linee di tendenza riguardanti l’azione recente del Consiglio di sicurezza rispetto a *nuove* ‘minacce alla pace’, come fin qui ricostruiti muovendo dalle delibere relative alla RDC ed alla RCA oggetto specifico del nostro studio e quali risultano riconfermati dalla analisi di taluni casi significativi della prassi recente dello stesso Consiglio sulle c.d. ‘minacce globali’ (con particolare riferimento al cambiamento climatico ed alle emergenze sanitarie complesse), una breve riflessione conclusiva ci sembra necessaria circa il ruolo svolto dal Consiglio in relazione alle molteplici ed eterogenee fattispecie e situazioni che esso – nell’ambito dei propri poteri discrezionali previsti dal Capo VII della Carta – qualifica (ha qualificato progressivamente) come ‘minacce alla pace e alla sicurezza internazionale’. Ci sembra infatti che gli sviluppi sopra ricostruiti denotino, come in parte già rilevato, una tendenziale ma significativa evoluzione nell’azione condotta dal Consiglio di sicurezza *ex* Capitolo VII rispetto alle ‘minacce alla pace’ (categoria da intendersi in senso ampio) in vista del mantenimento della ‘pace e sicurezza internazionale’ (anch’essa da intendersi in senso positivo ed estensivo).

L’azione del Consiglio rispetto alle situazioni, ormai sempre più eterogenee, in cui esso ravvisa una grave ‘minaccia/pericolo per la pace’⁸³ non risulta solo *sanzionatoria (ex post)* ma anche *preventiva (ex ante)*.

In questo senso ci sembra quindi possibile distinguere tra: a) una *azione operativa* di carattere sanzionatorio da parte del Consiglio di sicurezza, condotta *ex post* (rispetto al concreto manifestarsi degli effetti della minaccia) e diretta a reagire a conflitti in corso; e, nel caso di conflitti alimentati da condotte e processi di sfruttamento illecito di risorse naturali, tale azione risulta rivolta in particolare a spezzare il legame tra conflitti e risorse e svolgere, altresì, una funzione di deterrenza rispetto a comportamenti di sfruttamento illeciti; e b) una *azione di indirizzo* di carattere proattivo da parte del Consiglio, condotta *ex ante* rispetto al dispiegarsi di (ulteriori) effetti della minaccia, con finalità di prevenzione dei conflitti futuri e con effetti di *indiretta* tutela delle risorse naturali il cui sfruttamento illecito contribuisce ad alimentarli; un’azione diretta, in particolare, a sollecitare ed indirizzare gli Stati a tenere condotte virtuose dal punto di vista della sicurezza internazionale e dell’attuazione degli obblighi di tutela definiti in strumenti legislativi convenzionali (quali la Convenzione CITES nel caso delle specie viventi in estinzione o la UNFCCC nel caso del cambiamento climatico).

In tal modo dunque, in relazione a ‘minacce’ *specifiche* (non astratte) ed *esplicitamente accertate* come tali, il Consiglio, sulla base di competenze e nel quadro di poteri previsti dal Capitolo VII della Carta, ed operando con misure di carattere operativo a finalità sanzionatoria (*ex post*) e con azioni di indirizzo ed orientamento a finalità obiettivamente preventive (*ex ante*), misure globalmente dirette a eliminare conflitti in corso o prevenire quelli futuri al fine di garantire la ‘pace’ (intesa in senso ampio, come complesso di condizioni in cui rientra anche un ambiente salubre in un’ottica di sviluppo sostenibile), nel caso delle specie viventi in estinzione oggetto della nostra analisi conduce inoltre, di fatto, una azione *a supporto e promozione* del *corpus* normativo della Convenzione CITES e dei suoi

⁸³ Da intendersi oggi come pluralità di situazioni e fattispecie, purché *specifiche* e *determinate*, che sono effettivamente e *seriamente* in grado o di alimentare direttamente e nell’immediato conflitti armati oppure di alterare significativamente le condizioni politiche, economico-sociali, ambientali e/o sanitarie all’interno di uno Stato ed in modo tale da contribuire al sorgere di conflitti futuri.

standard di tutela⁸⁴.

Peraltro, in situazioni di accertata minaccia alla pace originata da pratiche di *wildlife poaching and trafficking*, tale azione del Consiglio tende altresì a porsi in posizione di *supporto ed integrazione* (o di *surroga*) rispetto all'azione statale per gli Stati Parti della CITES.

Di supporto, nella misura in cui l'azione del Consiglio serve a contribuire alla (migliore) realizzazione da parte degli Stati degli obiettivi di tutela previsti dalla CITES, imponendoli (attraverso l'azione sanzionatoria nei confronti di più o meno occasionali comportamenti di sfruttamento e commercializzazione delle risorse viventi realizzati nel territorio di uno Stato in violazione delle disposizioni della Convenzione) o sollecitandone il rispetto (raccomandando, preventivamente, agli Stati di garantirne il rispetto dei dettami da parte delle pratiche di sfruttamento condotte nel proprio territorio).

Di surroga (o supplenza), invece, in particolare nel caso dei c.d. 'failed States' i quali – in quanto tali – non sono (in alcun modo e *sine die*) in grado di garantire l'adempimento degli obblighi di tutela citati sul proprio territorio e, neppure, di sanzionarne le violazioni; pertanto, l'intervento del Consiglio con la sua azione sanzionatoria garantisce (in principio almeno) l'applicazione di quegli *standard* internazionali di tutela altrimenti irrealizzabili da parte dello Stato 'fallito'.

L'azione del Consiglio così ricostruita, risulta, inoltre, anche 'parallela' a quella che, in un'ottica di prevenzione *sistemica e generale*, l'Assemblea generale ed altri organi delle Nazioni Unite svolgono, in base alle proprie competenze generali previste dalla Carta, rispetto alle 'nuove minacce' nella loro componente 'astratta' e indeterminata. Ed in particolare, nel caso qui in esame delle risorse naturali viventi, l'azione del Consiglio si pone come 'parallela' rispetto all'azione che, come vedremo a breve, comincia ad essere svolta in materia di *wildlife trafficking* da altri organi delle Nazioni Unite, tra i quali in particolare proprio dall'Assemblea generale. Così concepita, l'azione del Consiglio di sicurezza si delinea in realtà come *complementare* ed auspicabilmente *sinergica* rispetto all'azione dell'Assemblea, in una logica di sana collaborazione funzionale inter-istituzionale, in materie rispetto alle quali – come noto – l'Assemblea dispone (a differenza del Consiglio) di poteri normativi *diretti e generali* (che di recente esercita con significativo dinamismo e rilevanza, in parallelo, peraltro, come vedremo nel prossimo paragrafo, ad una pluralità di iniziative di carattere statale, regionale ed anche internazionale).

Infine, è del tutto evidente che lo sviluppo riguardante il ruolo (sanzionatorio e di indirizzo) del Consiglio, quale linea di tendenza emergente dalle risoluzioni oggetto del nostro studio, rispetto a (nuove) 'minacce alla pace' specifiche e determinate quale, ad esempio, quella realizzata dal *wildlife poaching and trafficking*, richiede (ed attende) ulteriori conferme dalla prassi futura; e che, ugualmente, solo a posteriori potrà valutarsi l'efficacia concreta di detta azione nonché la sua complementarità ed il carattere sinergico rispetto a quella svolta ad esempio dall'Assemblea generale⁸⁵.

⁸⁴ Importanti poiché frutto del consenso, ampio, degli Stati.

⁸⁵ Dal punto di vista della potenziale efficacia dell'azione sanzionatoria/di indirizzo svolta dal Consiglio con riferimento alle risorse naturali *viventi*, la prassi riguardante l'azione del Consiglio nel caso delle risorse naturali *non viventi* (diamanti, pietre preziose e minerali pregiati) rivolta a spezzare il legame tra sfruttamento di tali risorse ed i conflitti armati alimentati dai proventi del loro sfruttamento e commercio illeciti non lascia, al momento, spazio ad ottimismo eccessivo. Tuttavia, nel caso delle risorse naturali viventi da noi esaminato l'azione del Consiglio potrebbe, forse, trarre indiretto vantaggio dalla circostanza che uno strumento multilaterale importante quale la Convenzione CITES da quasi quarant'anni esercita, sugli ordinamenti interni degli Stati contraenti, una funzione di sensibile 'stimolo' rispetto all'adeguamento di tali sistemi giuridici alle previsioni e *standard* internazionali di tutela delle risorse viventi (e, quindi, rispetto alla predisposizione in tali

9. *Il crescente interesse della Comunità internazionale per il fenomeno del wildlife trafficking quale 'minaccia multilivello' alla 'pace e sicurezza internazionale' nella recente prassi statale, regionale ed internazionale.*

Un ultimo profilo che merita di essere brevemente esaminato in conclusione della nostra analisi riguarda, infine, il peculiare contesto (per così dire storico-politico) in cui gli atti del Consiglio di sicurezza da noi esaminati sono stati approvati.

Come già rilevato all'inizio della nostra analisi, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza qui esaminate si inseriscono, in un contesto caratterizzato da un rilevante e crescente numero di atti normativi e di iniziative operative che, a vario livello, negli ultimi anni sono stati adottati in relazione al fenomeno dello sfruttamento illecito e del contrabbando e commercio di specie in estinzione, a riprova, da un lato, dell'interesse crescente e dell'attenzione mostrata dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali per tale fenomeno e per i traffici illeciti ad esso connessi; dall'altro, della emergente *communis opinio* a livello internazionale circa l'impatto *multilivello* (con implicazioni in termini di sicurezza, sviluppo economico e sociale, ed altresì per l'ambiente)⁸⁶ che i fenomeni in parola sono suscettibili di esercitare su scala regionale⁸⁷ ed internazionale, e circa la conseguente necessità (dati gli interessi di anche carattere collettivo in gioco) di una azione internazionale, ulteriore rispetto a quella condotta dalla CITES, ed operante a supporto e sostegno (ed ove necessario in surroga) di quella statale. Della ricca prassi di tali iniziative ed atti è perciò utile dare ora brevemente conto.

Un primo importante catalizzatore della crescente attenzione che, nel corso degli ultimi anni, la Comunità internazionale ha prestato al fenomeno del commercio illegale di specie in estinzione è stato il riconoscimento *esplicito* da parte della *Conferenza delle Nazioni*

Paesi di adeguate legislazioni attuative e di efficaci organi e strumenti di controllo).

⁸⁶ Tali implicazioni come già rilevato vanno infatti ben al di là di quelle di carattere *ambientale* (riguardanti, come evidente, da un lato, il generale degrado e danno per l'ambiente connesso con lo sfruttamento irrazionale delle risorse stesse e, dall'altro, più precipuamente, la perdita di biodiversità associata alla riduzione od estinzione di certe specie animali o vegetali); e concernono, anche, significative implicazioni di carattere *economico* (originate, a loro volta, ad esempio: a) dalle occasioni di sviluppo e crescita di fatto perse dai Paesi nei quali i processi di cattura e sfruttamento illecito vengono compiuti, con grave danno, *inter alia*, per le opportunità ed attività nel campo del c.d. 'turismo sostenibile', attività nelle quali, soprattutto in alcuni Paesi del continente africano ed asiatico, si ripongono legittime aspettative di sviluppo economico e profitto; ovvero, b) dalle opportunità di sostentamento o di *habitat* che le popolazioni indigene di alcune regioni naturalmente riconnettono all'uso – o anche alla sola esistenza e preservazione – di tali risorse di fauna e flora). A queste vanno peraltro aggiunte altrettanto rilevanti implicazioni *sociali*, riguardanti, ad esempio, le violazioni: a) del diritto allo sfruttamento delle proprie risorse naturali da parte degli Stati (e degli individui) nel cui territorio esse risultano localizzate (soprattutto quando le attività di sfruttamento illecito e contrabbando sono svolte con il coinvolgimento di organizzazioni criminali *senza* il consenso degli Stati territoriali o comunque in danno ai diritti delle popolazioni locali di tali Stati), b) del diritto all'ambiente salubre ed alla sicurezza (umana) di tali popolazioni. Infine, vanno altresì considerate le (già rilevate) considerevoli implicazioni per la *pace e sicurezza*, a livello non solo locale (nei Paesi interessati dai fenomeni in esame) ma anche regionale (soprattutto nel continente africano ed in quello asiatico, maggiormente esposti come accennato alle pratiche di *wildlife poaching* e *trafficking*) ed internazionale (in ragione, come si è visto, delle connessioni che tali fenomeni spesso rivelano con 'minacce' transnazionali alla sicurezza internazionale quali il finanziamento del terrorismo, del crimine organizzato o con fattori più tradizionali di minaccia alla pace quale il finanziamento di gruppi armati coinvolti in guerre civili di rilievo internazionale).

⁸⁷ Soprattutto nei Paesi di origine delle specie e risorse in questione o di destinazione finale delle stesse o dei prodotti da esse ricavati.

Unite sullo sviluppo sostenibile (c.d. Rio +20) del giugno 2012 sia delle rilevanti implicazioni (sociali, economiche, ambientali e di sicurezza) del traffico illecito di fauna selvatica minacciata di estinzione, sia del ruolo della Convenzione CITES ai fini della sua preservazione⁸⁸. Successivamente ad essa, una gamma assai ricca e diversificata di atti ed iniziative (di alto livello adottati su scala internazionale, regionale e nazionale) hanno inoltre riconosciuto le rilevanti ‘minacce’ poste a più livelli dallo sfruttamento illecito e commercio illegale di fauna selvatica e sollecitato un maggiore e più attivo sostegno a tutti i soggetti ed attori a vario titolo interessati o coinvolti dal fenomeno per combatterlo efficacemente.

Nell’ambito di tale ricca prassi degli atti internazionali in tema di ‘wildlife trafficking’ meritano in particolare di essere citati, *ex multis* (e, pertanto, senza alcuna pretesa di completezza), anzitutto il dibattito di alto livello sulla ‘rule of law’ svoltosi il 25 settembre 2012 nell’ambito della riunione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite sul tema del rafforzamento della *governance* nazionale ed internazionale, in cui l’Assemblea riconosce il ‘wildlife crime’ «as a serious crime and a threat to the rule of law» di portata analoga a quelle rappresentate dalla corruzione e dal traffico di droga⁸⁹; e la successiva risoluzione tematica della stessa Assemblea generale delle Nazioni Unite 67/189 del 20 dicembre 2012⁹⁰, nella quale – nell’esprimere la generale preoccupazione degli Stati per le implicazioni del crimine organizzato transnazionale – si rileva il crescente rilievo assunto, in questo contesto, dal fenomeno del traffico illecito di specie in estinzione e si afferma la necessità di un’azione coordinata da parte degli Stati e di approccio globale in vista del suo efficace perseguimento.

Particolarmente significativa risulta peraltro la risoluzione della *Commissione delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale* (CCPCJ) del 6 aprile 2013, nella quale si qualifica esplicitamente lo sfruttamento e commercio illecito di specie in estinzione come «serious crime»⁹¹, risoluzione successivamente approvata dall’ECOSOC nel luglio

⁸⁸ Nel documento finale della Conferenza (intitolato *The Future We Want*), al par. 203, si riconoscono e sottolineano, appunto, le ripercussioni *economiche, sociali e ambientali* del traffico illecito di fauna selvatica, la necessità di un’azione rafforzata dal lato sia dell’offerta che della sua domanda, e di un’efficace cooperazione internazionale. Sul punto si v. anche *CITES Secretary-General’s report on Rio+20* (reperibile al sito http://www.cites.org/eng/news/pr/2012/20120627_RIO%2B20.php).

Il significativo riconoscimento realizzato a livello universale dalla *Conferenza delle NU sullo sviluppo sostenibile* trova peraltro riscontro, a livello regionale, nella *Dichiarazione di Vladivostok* del 9 settembre 2012 (adottata in esito al Summit dei Paesi membri della Organizzazione per la cooperazione economica dell’Asia e del Sud Pacifico, testo reperibile all’indirizzo http://www.cites.org/eng/news/pr/2012/20120912_APEC_declaration.php) e nella successiva *Dichiarazione di Bali* adottata l’8 settembre 2013 ugualmente nel contesto di un Summit dei Paesi APEC (per il testo si v. http://www.cites.org/eng/news/sundry/2013/20131008_bali_declaration.php) nella quale si pone altresì l’accento sulla necessità di adottare misure volte a scoraggiare sia la domanda che l’offerta di prodotti ricavati da specie in estinzione.

⁸⁹ Si v. in particolare gli interventi dei delegati statunitense, francese e del Gabon.

⁹⁰ UN Doc. A/RES/67/189, intitolata *Strengthening the United Nations crime prevention and criminal justice programme, in particular its technical cooperation capacity*.

⁹¹ Sulla qualificazione del bracconaggio e traffico di specie in estinzione quale ‘serious crime’ si v. UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (CCPCJ), *Draft Resolution Recognizing Wildlife Crime as a Serious Crime*, adottata il 26 aprile 2013 nella sua ventiduesima riunione di Vienna (E/CN.15/2013/L.20/Rev., testo in E/2013/30-E/CN.15/2013/27 Commission pour la prévention du crime et la justice pénale-Rapport de la vingt-deuxième session, 7 Décembre 2012 et 22-26 Avril 2013, Conseil économique et social, Documents officiels, 2013, Supplement n. 10, p. 38 ss.), in cui si sollecita, inoltre, l’introduzione di tale qualificazione da parte degli Stati nei propri ordinamenti interni con riferimento alle fattispecie in cui nel traffico illecito di specie in estinzione «organized criminal groups are involved» e si chiede, altresì, agli Stati di avvalersi a pieno della *Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale organizzato e la corruzione* per combattere tale traffico.

2013⁹² e quindi richiamata e ribadita dalla Assemblea generale con la risoluzione 68/193 del 18 dicembre 2013⁹³. In quest'ultima risoluzione si riconosce – nell'ambito del significativo consenso dell'organismo assembleare della principale organizzazione internazionale contemporanea - «the threat of wildlife as a serious organized crime which requires determined and coordinated response equal to other transnational crimes, such as the trafficking of narcotics, humans or armes»⁹⁴.

Tra gli atti internazionali di rilievo di recente adozione vanno inoltre menzionati: le importanti decisioni e risoluzioni adottate (*per consensus* dai 170 Stati partecipanti) nell'ambito della sedicesima riunione della Conferenza delle Parti della Convenzione CITES svoltasi nel marzo 2013⁹⁵; e l'Atto finale del (già citato) dibattito di alto livello svoltosi nell'ambito dei lavori della 68^o riunione annuale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 23 settembre 2013 ed organizzato per iniziativa di Germania e Gabon (in cui si fa esplicito riferimento al fenomeno del *wildlife poaching and trafficking* quale «multidimensional crime» e come «growing challenge to the international security»⁹⁶). Peraltro, lo scorso 19 luglio, nel corso dell'ultima riunione del Gruppo di lavoro della stessa Assemblea generale incaricato di definire il nuovo set di obiettivi di sviluppo sostenibile destinati a succedere ai noti *Millenium Development Goals*, un importante risultato è stato realizzato con il riconoscimento dell'inserimento (nell'ambito del documento contenente i nuovi *Sustainable Development Goals* adottati dal *Working Group* e trasmessi all'Assemblea⁹⁷) di due 'critical

Peraltro, nel corso della recente XXIII riunione della CCPCJ (12-16 maggio 2014) due sessioni *ad hoc* sono state dedicate al tema della lotta al 'wildlife trafficking crime', con riguardo in particolare a) alle iniziative del *International Consortium on Combating Wildlife Crime* (ICWC, strumento frutto della collaborazione di cinque organismi intergovernativi – quali il Segretariato della Convenzione CITES, l'INTERPOL, l'Ufficio delle NU contro la droga ed il crimine, la Banca Mondiale e la Organizzazione mondiale delle dogane – sul quale v. *infra*), iniziative dirette ad incentivare la cooperazione internazionale per la lotta a tali traffici, e b) alle numerose misure di recente intraprese al riguardo nell'ambito della comunità internazionale sia da parte di singoli Stati sia nel contesto di organizzazioni internazionali.

⁹² Il 25 luglio 2013 con la risoluzione 2013/40 (in cui gli Stati membri «[are encouraged] to make illicit trafficking in protected species of wild flora and fauna involving organized criminal groups as a serious crime», il corsivo è nostro).

⁹³ Intitolata *Strengthening the UN Crime Prevention and criminal justice programme, in particular its technical cooperation*, testo al link http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPJC/Crime_Resolutions/2010-2019/2013/General-Assembly/A-RES-68_193.pdf

⁹⁴ *Ibidem*, nostro il corsivo.

⁹⁵ Nella sedicesima riunione della COP (Bangkok, 3-14 marzo 2013) numerose importanti decisioni sono state approvate dagli Stati membri della CITES con specifico riferimento al tema della lotta al traffico di specie in estinzione: ad esempio, *inter alia*, nella prospettiva generale di una più efficace lotta al traffico illecito di specie viventi è stata ribadita la necessità di qualificare il *wildlife crime* come un *serious crime*, di intensificare la cooperazione a livello statale, regionale ed internazionale tra gli Stati di origine, transito e destinazione delle risorse coinvolte e dei prodotti da esse ricavati e di avvalersi nel perseguimento del *wildlife crime* delle speciali tecniche e strumenti investigativi già impiegati nella lotta ad altri *serious crimes* quali il traffico di droga. Decisioni particolarmente significative sono state inoltre adottate con riferimento alle misure di contrasto del crescente fenomeno di bracconaggio di elefanti, rinoceronti e di altre specie, anche vegetali, oggetto di pratiche di cattura e sfruttamento illeciti realizzate con il coinvolgimento del crimine organizzato, di gruppi di ribelli armati ed in alcuni casi anche delle forze armate statali. Sul punto si v. anche *Chair's Summary of Roundtable on Combating Transnational Organized Wildlife and Forest Crime for Ministers and High-level Representatives*, svoltasi nel corso della stessa COP-16 (COP16 Inf.54 2013, reperibile al sito <http://www.cites.org/eng/cop/16/inf/E-COP16i-54.pdf>).

⁹⁶ V. lo in allegato a UN Doc. A/68/553 del 28 ottobre 2013 (il corsivo è nostro).

⁹⁷ I risultati dei lavori del *Working group*, inizialmente contenuti nel c.d. *Sustainable Development Goals Open Working Group's Zero Draft* del 3 luglio 2014, sono poi confluiti nella versione definitiva – c.d. *Outcome Document* – approvata il 19 luglio 2014: il relativo documento è reperibile al sito

targets' di sviluppo riguardanti, appunto, la prevenzione dell'estinzione delle specie a rischio e l'indicazione della necessità di una azione urgente per reprimere il bracconaggio ed il traffico illecito di tali specie e per incidere in modo significativo sulla domanda ed offerta dei prodotti da esse ricavati. Al tema del *wildlife poaching and trafficking* grande attenzione è stata inoltre di recente dedicata anche nel corso della sessione inaugurale della *UN Environmental Assembly* dell'UNEP, svoltasi nel giugno 2014, nella quale si è svolto un importante *Ministerial dialogue* sul tema⁹⁸.

Degni di nota sono altresì: l'*Atto finale* della riunione del G8 di Lough Erne (Irlanda) del giugno 2013 in cui si riconosce esplicitamente la minaccia proveniente dallo sfruttamento e commercio illeciti di specie viventi e l'urgenza di efficaci iniziative di contrasto a tali fenomeni⁹⁹; il *Documento finale* della tavola rotonda di alto livello 'Combating the trafficking and poaching of endangered species' svoltasi nell'ambito dell'*Elysée Summit on Peace in Africa* (organizzato dal governo francese a Parigi il 5 dicembre 2013), nel quale si sottolineano le ampie ripercussioni del fenomeno del traffico di specie in estinzione (con particolare riferimento al caso di elefanti e rinoceronti) ed altresì l'impatto che esso può esercitare sulla sicurezza regionale in Africa¹⁰⁰. Di rilievo del tutto particolare risulta, infine, la *Dichiarazione finale* adottata (per acclamazione) in esito alla recente Conferenza di Londra di alto livello del 12-13 febbraio 2014, nella quale i rappresentanti di 46 Paesi e di 11 organizzazioni internazionali sottolineano la stringente necessità di precise e concrete iniziative volte a: a) eliminare i mercati di sbocco per i prodotti contenenti risorse naturali ricavate da specie in estinzione, b) introdurre efficaci deterrenti alla loro produzione e commercializzazione, c) rafforzare le misure di controllo ed attuazione delle norme internazionali e legislazioni nazionali esistenti, d) promuovere pratiche di gestione e sfruttamento sostenibile da parte dei Paesi titolari delle risorse in questione vengono sollecitate¹⁰¹. La Dichiarazione di Londra rileva anche, e soprattutto, per la decisione dei partecipanti di avviare un meccanismo di seguiti alla conferenza stessa, con la previsione di

<http://www.worldwewant2015.org/node/449888>

⁹⁸ Nel corso del quale è stato esaminato un documento (UNEP/EA.1/INF.19) che, oltre ad illustrare il rilievo, la portata, la dimensione attuale e le molteplici implicazioni del fenomeno del contrabbando e traffico di specie in estinzione (con riferimento in particolare alle connessioni che esso rivela con il finanziamento del crimine organizzato), sollecitava adeguate politiche di lotta a livello statale, regionale ed internazionale (quest'ultima indicata come indispensabile e di supporto a quella statale proprio per spezzare il legame tra *wildlife trafficking* e *network* criminali transnazionali). Il dibattito nel corso della riunione si è svolto secondo tre (interessanti e significative) linee tematiche: a) l'azione nazionale ed internazionale, b) una coerente e coordinata risposta da parte del sistema delle Nazioni Unite, c) le iniziative successive alla prima riunione della UNEA.

⁹⁹ V. il par. 70, in cui la lotta al traffico di specie in estinzione viene affiancata alle iniziative di lotta alla corruzione, al crimine transnazionale organizzato ed al traffico di droga e di esseri umani (documento reperibile al sito https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207771/Lough_Erne_2013_G8_Leaders_Communique.pdf).

¹⁰⁰ Si v. http://developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2013-12-05_table_ronde_braconnage_-_dossier_de_presse_ENG.pdf. In ambito regionale africano risulta rilevante anche la *Dichiarazione di Marrakech* del 30 maggio 2013, adottata nel quadro di una iniziativa congiunta dell'*African Development Bank* e del WWF ed accompagnata da un interessante *Piano di azione* in cui si delineano una serie di iniziative operative partendo dal riconoscimento dell'impatto che il fenomeno del *wildlife trafficking* risulta suscettibile di arrecare in termini di danno allo sviluppo economico regionale (<http://afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/The%20Marrakech%20Declaration%20-%20A%2010-Point%20Action%20Plan%20to%20Combat%20Illicit%20Wildlife%20Trafficking.pdf>).

¹⁰¹ V. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/281289/london-wildlife-conference-declaration-140213.pdf

una *follow-up conference* di alto livello (simbolicamente già convenuta nel 2015 a Kasane in Botswana per il 3 marzo, giorno del c.d. *World Wildlife Day*)¹⁰², convocata per valutare i risultati conseguiti rispetto alle iniziative deliberate dai partecipanti nella riunione di Londra del 2014 e per contribuire a sollecitare nuovi Stati a partecipare al processo di cooperazione intergovernativa di carattere tematico in tal modo avviato.

Venendo poi alle *iniziative operative* di recente adottate con riferimento al fenomeno del *wildlife (poaching and) trafficking* in vista di un più vigoroso ed efficace sforzo collettivo per combattere il commercio illegale di specie di fauna e flora in estinzione, va rilevato come diversi enti ed organismi internazionali e regionali, i governi nazionali e la stessa società civile, abbiano anzitutto dato vita a numerose iniziative collaborative di significativo rilievo. Tra queste vanno menzionate, ad esempio, il Consorzio Internazionale per la lotta al c.d. 'wildlife crime' (*International Consortium on Combating Wildlife Crime, ICCWC*¹⁰³), diretto a fornire una più coordinata ed efficace risposta per questi gravi reati¹⁰⁴; e le molteplici iniziative adottate dall'*Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga ed il crimine*, nell'ambito della cui attività è stata istituita una sezione specificamente dedicata al c.d. *wildlife and forest crime*¹⁰⁵.

¹⁰² Quale riconosciuto, come noto, il 20 dicembre 2013 dalla Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 68/205 (UN Doc. A/68/205).

¹⁰³ Frutto, come sopra accennato, della collaborazione tra il Segretariato CITES, l'INTERPOL, l'UNODC, la Banca mondiale e l'Organizzazione mondiale delle dogane, l'azione del Consorzio ICCWC è diretta, in particolare, a garantire un sostegno coordinato all'azione delle agenzie nazionali di attuazione delle norme internazionali a tutela della fauna selvatica nonché ai diversi organismi e *network* sub-regionali e regionali che agiscono nell'ambito della tutela delle risorse naturali. La finalità dell'ICCWC, quale delineata nel suo mandato, è «to usher in a new era where perpetrators of serious wildlife and forest crime will face a formidable and coordinated response, rather than the present situation where the risk of detection and punishment is all too low» (si v. al sito <http://www.cites.org/eng/prog/iccwc.php>). In questa prospettiva, l'ICCWC lavora con i diversi soggetti che a vario livello sono coinvolti nell'attuazione delle norme a tutela della flora e fauna selvatica ed incaricati del diretto e concreto perseguimento dei reati associati al suo illecito sfruttamento e commercio, al fine, in particolare, «to support the development of law enforcement that builds on socially and environmentally sustainable natural resource policies, taking into consideration the need to provide livelihood support to poor and marginalized rural communities» (v. ancora <http://www.cites.org/eng/prog/iccwc.php>).

¹⁰⁴ A tal proposito, nel febbraio 2013 nel contesto della sedicesima riunione della Conferenza delle Parti della Convenzione CITES tenutasi a Bangkok, il Consorzio ICCWC ha organizzato una *High Level Ministerial Round Table* in tema di 'wildlife trafficking crime' in cui, muovendo dal crescente riconoscimento a livello internazionale del 'wildlife crime' quale 'transnational organized crime', si è sottolineato il significativo impatto che, come tale, il fenomeno è suscettibile di avere non solo sul piano economico ed ambientale ma anche su quello sociale e, soprattutto, della sicurezza a livello nazionale regionale ed internazionale, e si è rilevata la conseguente stringente necessità di una azione congiunta e coordinata a *livello internazionale*, con la partecipazione – accanto agli Stati - di tutti i soggetti ed attori coinvolti. Inoltre, ugualmente nel contesto della sedicesima COP della Convenzione CITES, l'ICCWC ha promosso la prima riunione del c.d. *Wildlife Enforcement Networks* (WENs), con la partecipazione di (ed il confronto tra) i membri dei diversi sistemi di *enforcement* regionali, in cui sono state esaminate e definite le modalità di futura cooperazione tra gli stessi. Infine, nel marzo 2013 il Consorzio, unitamente alla Banca asiatica per lo sviluppo, ha promosso un simposio sul tema della lotta al commercio illecito di specie in estinzione (rivolto a funzionari amministrativi, di polizia ed ai magistrati coinvolti, nei Paesi della regione asiatica nelle attività di controllo e sanzione delle attività associate a tale commercio) con la finalità di favorire la cooperazione inter-statale anche al livello della c.d. 'law enforcement chain'.

¹⁰⁵ Le cui attività ed iniziative sono diffusamente illustrate al sito <http://www.unodc.org/unodc/en/wildlife-and-forest-crime/overview.html>. Nel motivare e definire il 'mandato' della propria nuova sezione, l'UNODC chiarisce che «"Wildlife and forest crime" refers to the taking, trading (supplying, selling or trafficking), importing, exporting, processing, possessing, obtaining and consumption of wild fauna and flora, including

Ugualmente importanti sono poi le iniziative intraprese da alcuni Stati (ad esempio, Regno Unito¹⁰⁶, Germania e Gabon¹⁰⁷, Stati Uniti¹⁰⁸, Francia¹⁰⁹, Botswana¹¹⁰) e quelle

timber and other forest products, in contravention of national or international law. Broadly speaking, wildlife and forest crime is the illegal exploitation of the world's wild flora and fauna» e sottolinea il fatto che sebbene «once an emerging threat, wildlife and forest crime today has transformed into one of the largest transnational organized criminal activities alongside drug trafficking, arms, and trafficking in human beings» in quanto «criminal groups are using the same routes and techniques for wildlife trafficking as for smuggling of other illicit commodities, exploiting gaps in national law enforcement and criminal justice systems» e poiché «the billions of dollars generated by this illegal business are being used to further nefarious ends. In some cases money goes to financing terrorism and contributing to instability. These crimes are also closely interlinked with money-laundering, corruption, murder and extreme violence. Wildlife and forest transnational organized crime is particularly acute in developing countries as under-resourced Governments often lack the capacity to regulate the exploitation of their natural assets. Rather than promoting economic progress, poorly managed natural wealth can lead to bad governance, corruption or even violent conflict». In questa prospettiva, un *Global Programme for Combating Wildlife and Forest Crime* è stato istituito dall'UNODC quale «focal point for the wildlife and forest crime activities, ...[and is] responsible for coordination of inter-divisional task force and cooperation with its partners of the International Consortium on Combating Wildlife Crime (ICWC); inoltre, «in cooperation with United Nations relevant divisions and Field Offices, it provides capacity building support to source, transit, and destination countries of wildlife and forest trafficking, including specialized training and support to rangers, police, customs, prosecutors, investigators, and judiciary capacity building in intelligence gathering, and strengthening of inter-agency and cross-border cooperation».

¹⁰⁶ Già prima della citata conferenza di Londra del febbraio 2014, una iniziativa congiunta della famiglia reale inglese e del governo del Regno Unito era stata intrapresa nel maggio del 2013, con la convocazione a Londra il 21 maggio di un Conferenza in tema di 'illegal wildlife trade' attraverso la quale si era sollecitato l'avvio di una più pregnante azione internazionale di alto livello sulla questione per predisporre adeguate iniziative di lotta ai fenomeni illeciti connessi con tale commercio.

¹⁰⁷ Con la promozione della già citata riunione di altro livello nell'ambito della 68^o riunione annuale della Assemblea generale delle Nazioni Unite del settembre 2013.

¹⁰⁸ Nel settembre 2013 la c.d. *Clinton Global Initiative*, promossa dall'ex Presidente americano Clinton, ha inaugurato un nuovo strumento cooperativo che coinvolge numerose organizzazioni ed enti operanti nel campo della conservazione e tutela delle risorse naturali ed altrettanto numerosi Paesi africani in vista della lotta al bracconaggio di elefanti ed al traffico illecito dell'avorio a livello mondiale (<http://www.clintonfoundation.org/clinton-global-initiative/featured-commitments/partnership-save-africas-elephants>).

¹⁰⁹ Si v. il significativo intervento compiuto dal delegato francese all'interno del dibattito svolto nell'ambito del Consiglio di sicurezza sul tema della 'rule of law' il 19 febbraio 2014, nel quale con riferimento alle c.d. 'minacce trasversali' (pur rilevando come «Le Conseil de sécurité a démontré, ces dernières années, sa capacité d'adaptation à des défis nouveaux. Tout d'abord, l'accompagnement en matière judiciaire, et pénitentiaire, de la lutte contre la piraterie au large des côtes de la Somalie en est un exemple. Aujourd'hui, c'est le renforcement des capacités des Etats du Sahel à lutter contre les trafics de stupéfiants qui doit nous mobiliser et, à nouveau, la France se félicite que l'Organisation se soit dotée d'une stratégie intégrée pour le Sahel, permettant de rassembler tous les acteurs du système contre le développement d'une criminalité qui met en cause la stabilité des Etats de la zone. Des efforts importants sont également faits pour permettre aux Etats de reprendre le contrôle, au profit de leurs citoyens, du commerce de ressources naturelles ; la mainmise de groupes armés sur ces ressources alimente les conflits et prive les Etats de revenus ; là encore, le maintien de la paix et la construction de l'Etat participent d'une même logique») si sottolinea, significativamente, tuttavia come «Dans ce contexte, il est regrettable que ce Conseil n'ait pas encore pu évoquer, dans une déclaration ou une résolution, celui des trafics qui est le plus coûteux pour le continent africain après le trafic de narcotiques, le trafic de la faune sauvage. Il ne s'agit pas seulement de protéger des espèces menacées, les éléphants, les rhinocéros, mais de traiter cette question sous l'angle de la criminalité organisée. La France suit avec attention les initiatives lancées sur ce sujet aux Nations unies, notamment par le Gabon et l'Allemagne. Elle se félicite de la conférence tenue récemment par le Royaume-Uni. Ce Conseil devra s'en saisir» (il corsivo è nostro).

¹¹⁰ Per iniziativa del governo del Botswana e dell'*International Union on Conservation of Nature (IUCN)*, il 2-4 dicembre 2013 si è svolto a Gaborone un *Summit* (con la partecipazione di oltre 30 Paesi e 27 organizzazioni intergovernative e non governative) riguardante specificamente le misure volte a contrastare il bracconaggio

adottate nel contesto di vari *forum*, sia internazionali (quali il già citato *Open Working Group* della Assemblea generale per la definizione dei nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile¹¹¹, la Conferenza di Tokyo sulla lotta al commercio di specie in estinzione¹¹²) che regionali (tra cui la riunione dei Ministri della Comunità economica degli Stati centrafricani¹¹³, il Meeting dei Paesi dell'Asia sud-occidentale¹¹⁴, la Riunione di esperti europei in tema di lotta al 'wildlife trafficking' promossa dalla Unione Europea¹¹⁵), iniziative queste – nel loro complesso – sostanzialmente rivolte a diffondere ed accrescere la consapevolezza della rilevanza del fenomeno del 'wildlife trafficking' e delle sue possibili (numerose e crescenti) connessioni con il crimine transnazionale organizzato e/o con gruppi armati insurrezionali e/o organizzazioni terroristiche, ed a definire iniziative operative (a livello locale, regionale ovvero internazionale) dirette a contrastarlo.

Nel novero delle iniziative di carattere operativo adottate per fronteggiare (e disincentivare) i fenomeni di traffico illecito di specie in estinzione meritano di essere altresì segnalate, infine, una serie di recenti misure di sequestro su larga scala di risorse derivanti da tali specie e/o di prodotti da esse ricavati (avorio, grezzo o lavorato) compiute da diversi Stati che risultano particolarmente attivi nella lotta ai fenomeni citati¹¹⁶. Tali misure denotano un significativo crescente ricorso da parte degli Stati anche alle misure di contrasto diretto del fenomeno su scala nazionale.

nei confronti degli elefanti in Africa e connesso commercio illegale di avorio nonché a verificare l'impatto di tali attività illecite sulle popolazioni di elefanti del continente africano. In esito all'incontro i partecipanti hanno adottato, *per consensus*, un documento contenente 14 misure urgenti in vista degli obiettivi sopra indicati (http://www.iucn.org/about/work/programmes/species/who_we_are/ssc_specialist_groups_and_red_list_authorities_directory/mammals/african_elephant/summit).

¹¹¹ Che oltre a riconoscere, nel corso dei suoi lavori (e poi, specificamente, nei *target* dei nuovi *Sustainable Development Goals* – SDG), il ruolo del commercio illegale di fauna selvatica un fattore di serio danno per lo 'sviluppo sostenibile' dei Paesi in cui essa è localizzata, ha dedicato peraltro al tema un *side event* (organizzato di intesa con la Convenzione CITES, la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo e l'Organizzazione degli Stati americani) in occasione della propria ottava riunione di New York il 5 febbraio 2014.

¹¹² Organizzata il 3-5 marzo 2014 nel quadro degli eventi per il primo *World Wildlife Day* promosso dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

¹¹³ Dal 21 al 23 marzo 2013 una riunione di emergenza dei Ministri della Comunità economica dei Paesi dell'Africa centrale è stata specificamente convocata a Yaoundé in vista dell'adozione di misure urgenti di lotta al fenomeno (in esponenziale crescita nel corso dei due anni precedenti in Africa centrale) del bracconaggio e del commercio illecito di specie viventi in estinzione, e si è conclusa con l'adozione di un articolato *Piano di azione* emergenziale.

¹¹⁴ Nell'incontro di Kuwait City del 29-31 ottobre 2013 otto Paesi dell'Asia occidentale hanno convenuto misure dirette a rafforzare – anche attraverso la creazione di un *network* regionale – la cooperazione tra i Paesi della regione per la lotta al *wildlife trafficking*, ponendo particolare rilievo sulla necessità di migliorare l'attuazione e il controllo dell'adempimento delle disposizioni della Convenzione CITES a livello nazionale nei Paesi della regione.

¹¹⁵ Il 10 aprile 2014 si è solta a Bruxelles una riunione di esperti in tema di lotta al traffico di specie in estinzione, con la partecipazione di 170 delegati (in rappresentanza dei settori giudiziario e dell'*enforcement*, di organizzazioni internazionali, della società civile nonché dei Paesi di transito o di destinazione di prodotti ricavati da specie viventi in estinzione) dei 27 Paesi membri, promossa dall'UE nel quadro dell'attività di periodica verifica dell'efficacia della propria ricca strategia in materia lotta al *wildlife trafficking*. Obiettivo della riunione, la definizione di ulteriori iniziative che l'UE potrebbe adottare (sul piano interno o a livello internazionale) per rafforzare ulteriormente la propria azione in materia.

¹¹⁶ Francia, Belgio, Stati Uniti, Gabon, Kenya, Zambia, Ciad, Filippine, Hong Kong, Cina.

10. *Rilievi conclusivi*

La prassi derivante dalle risoluzioni 2134 e 2136 qui esaminate, pur non denotando sviluppi nella prospettiva della definizione della sicurezza *ambientale* quale obiettivo diretto ed autonomo della Comunità internazionale contemporanea, mostra invece un significativo ed importante passo in avanti nella direzione di una progressiva più precisa ed ampia determinazione e qualificazione del contenuto della fattispecie giuridica di ‘pace e sicurezza internazionale’ (*umana*) nella sua accezione positiva, in linea peraltro con la recente prassi del Consiglio di sicurezza (in tema di c.d. ‘minacce globali’ alla pace).

Tale concetto appare oggi (indirettamente) ricomprendere, dunque, *anche* le minacce (indirette ed emergenti) provenienti dalle attività connesse con lo sfruttamento ed il traffico illeciti di risorse naturali *viventi* dato l’impatto da esso esercitato sulla sicurezza (in quanto fattore di stimolo a conflitti armati in corso) nonché sulle condizioni economiche, sociali ed ambientali dei Paesi in cui risultano localizzate, e quindi in termini di ‘pace’ positiva.

Proprio in relazione a tali ‘minacce’, dalle risoluzioni esaminate va emergendo, accanto alla azione operativa del Consiglio di carattere *sanzionatorio*, che mira a fronteggiare conflitti in corso, anche un’azione di indirizzo di carattere *preventivo*, rivolta ad impedire conflitti futuri e che realizza anche (pur se indirettamente) la tutela delle risorse viventi che attualmente alimentano i conflitti in atto. Tale azione del Consiglio di sicurezza di carattere preventivo e *specifico* si pone peraltro come *complementare* e *sinergica* rispetto a quella di carattere ugualmente preventivo ma *generale* svolta dalla Assemblea generale nei confronti delle stesse minacce, e come azione di *supporto* (talora in *surroga*, nel caso di Stati c.d. ‘falliti’) rispetto all’azione statale.