



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 1/2016

4. LA RISOLUZIONE 2252 (2015) SUL CONFLITTO IN SUD SUDAN: L'UTILIZZO DEI DRONI NELLE PKO E L'EFFICACIA DELLE SANZIONI AL CENTRO DEL DIBATTITO CONSIGLIARE

1. *La risoluzione 2252 (2015): tratti generali*

La conclusione dell'*Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan*, firmato ad agosto 2015 dal Presidente del Sud Sudan e dal *Sudan People's Liberation Movement*, ha aperto una fase inedita del sanguinoso conflitto che da anni sconvolge il Sudan, rendendo necessario l'ennesimo intervento del Consiglio di sicurezza, da sempre estremamente attivo nella regione. Con la [risoluzione 2252 \(2015\) del 15 dicembre 2015](#), esso ha esteso il mandato della *United Nations Mission in South Sudan* (UNMISS) – istituita con la [risoluzione 1996 \(2011\)](#) – fino al 31 luglio 2016, aumentando, al contempo, il livello di forza della missione a 1.300 militari e a 2.001 unità di polizia. In risposta alle richieste del Segretario Generale (si consulti, a tal proposito, il [Rapporto Speciale del Segretario Generale](#) sulla revisione del mandato dell'UNMISS del 23 novembre 2015, UN Doc. S/2012/899), sono state anche aggiunte agli obiettivi portanti della missione - protezione dei civili, monitoraggio sui diritti umani e creazione di un ambiente favorevole alla consegna dell'assistenza umanitaria – una serie di nuove funzioni volte a supportare l'attuazione del citato accordo.

Nonostante la sussistenza di un consenso generalizzato con riferimento al rafforzamento del mandato dell'UNMISS, l'adozione della risoluzione in esame non è stata esente da rilevanti criticità che hanno comportato l'astensione della Russia e del Venezuela e che sono indubbiamente degne di un'analisi approfondita.

2. *Le obiezioni della Federazione Russa e del Venezuela: l'utilizzo di unarmed unmanned aerial vehicles nell'ambito di missioni di peace-keeping*

La risoluzione in oggetto è stata approvata con 13 voti favorevoli e 2 astensioni, quelle della Federazione Russa e del Venezuela che, pur reiterando il loro sostegno pieno e incondizionato all'UNMISS e al suo operato in Sud Sudan, hanno sollevato una serie di rilevanti obiezioni relative, in primo luogo, al dispiegamento di *unarmed unmanned aerial vehicles* (UAVs). Secondo la posizione dei due Stati (chiaramente rinvenibile nel [verbale](#) della riunione

del Consiglio di sicurezza del 15 dicembre 2015, UN Doc. S/PV.7581), ricorrere all'utilizzo di UAVs nonostante l'espressa opposizione del Governo del Sud Sudan costituirebbe una violazione della sovranità dello stesso e comprometterebbe, al contempo, la sua volontà politica di collaborazione. La Federazione Russa, inoltre, ha sollevato più di qualche dubbio sul valore aggiunto che l'uso degli UAVs apporta alle missioni di *peace-keeping* e ha rimarcato - congiuntamente al Ciad - la necessità di ottenere anche il consenso degli Stati limitrofi prima di procedere al loro dispiegamento.

Con riferimento alla presunta violazione della sovranità del Sud Sudan, le obiezioni mosse dalla Federazione Russa e dal Venezuela potrebbero sembrare, almeno *prima facie*, non del tutto infondate. La [Convenzione sull'aviazione civile internazionale](#) del 1944, punto di riferimento indiscusso in materia di navigazione aerea, sancisce, infatti, il principio della sovranità piena ed esclusiva di ciascuno Stato sullo spazio aereo sovrastante il suo territorio (art. 1), e prescrive, con riferimento alla navigazione degli UAVs, la necessità di ottenere un'autorizzazione speciale dello Stato sul quale gli stessi si accingono a sorvolare (i termini, le condizioni e le modalità di tale autorizzazione sono disciplinati dall'Annesso II dell'Appendice IV della Convenzione). L'utilizzo di UAVs senza il consenso dello Stato comporterebbe, inoltre, con elevatissima probabilità, una violazione dell'art. 3 della medesima Convenzione che conferisce a ciascuno Stato la possibilità di vietare o regolare l'uso di apparecchi fotografici a bordo di aeromobili che sorvolano il suo territorio. I principi e le disposizioni in oggetto, tuttavia, per quanto dotati di primaria importanza in ambito di navigazione aerea, non possono essere trasposti ed applicati *sic et simpliciter* al caso in oggetto che non si riferisce ad uno Stato che si appresta ad inviare droni di sorveglianza nello spazio aereo di un altro Stato, ma ad una missione di *peace-keeping* delle Nazioni Unite che si accinge a farvi ricorso nell'ambito del suo mandato. Al fine di condurre un'analisi appropriata, risulta perciò necessario concentrarsi sul rapporto intercorrente tra droni di sorveglianza e azione di *peace-keeping* dell'ONU, interrogandosi sull'eventuale applicabilità dei principi sanciti dalla Convenzione sull'Aviazione Civile Internazionale alle Nazioni Unite e sulla necessità di ottenere dallo Stato ospitante un consenso *ad hoc* per il dispiegamento di UAVs.

Con riferimento alla natura del principio sancito dall'art. 1 della Convenzione, non sussistono dubbi: la sovranità esclusiva degli Stati sullo spazio aereo sovrastante il loro territorio è oggetto di una norma di diritto internazionale generale - che la Convenzione sull'Aviazione Civile Internazionale si è limitata a codificare - ed è perciò applicabile anche nei confronti delle Nazioni Unite. Più complesso, nondimeno, è valutare se l'utilizzo di *unarmed unmanned aerial vehicle* nell'ambito di un operazione di mantenimento della pace senza il consenso specifico dello Stato ospitante rappresenti una violazione del principio in oggetto. Infatti, se da un lato costituisce elemento inequivocabilmente necessario il consenso dello Stato in relazione al dispiegamento della missione di *peace-keeping*, dall'altro lato non può affermarsi con univocità che un successivo ampliamento del *toolkit* della stessa - che arrivi a ricomprendere l'uso di UAVs - richieda un atto di consenso *ad hoc*. I casi della *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO) e *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission* (MINUSMA), nei quali l'utilizzo di UAVs è avvenuto sulla base del consenso della Repubblica Democratica Congo e del Mali, non costituiscono, a parere di chi scrive, indice di una prassi consolidata o dell'esistenza di una

comprovata regola informale al riguardo. Ragionevoli considerazioni di carattere logico-giuridico sembrano, al contrario, condurre alla conclusione opposta.

Gli *unarmed unmanned aerial vehicles*, aventi scopo unico ed esclusivo di sorveglianza e ricognizione (e in nessun caso di uso della forza armata; sull'utilizzo dei droni nelle operazioni militari contro il terrorismo, cfr. su questa Rivista N. COLACINO, [*From Just War to Permanent Self-Defence: The Use of Drones in Counterterrorism and its Questionable Consistency with International Law Standards*](#), in *Rivista Ordine internazionale e diritti umani*, 2015/4, p. 607 ss.), sono, infatti, difficilmente considerabili più intrusivi e lesivi della sovranità statale di quanto lo sia la missione stessa. Si potrebbe perciò prospettare che il loro utilizzo rappresenti un necessario completamento - e rafforzamento - dell'attività svolta dai *peace-keepers* sul territorio e risulti, in quanto tale, implicitamente autorizzato nel momento in cui lo Stato ospitante acconsente al dispiegamento della missione. Lungi dal costituire una violazione del principio codificato dall'art. 1 della Convenzione sull'Aviazione Civile Internazionale, il ricorso agli UAVs sarebbe, in ragione di ciò, pienamente legittimo anche in assenza di un'autorizzazione specifica dello Stato ospitante.

Gli inediti vantaggi che gli UAVs apportano all'operato dei *peacekeepers* - e che inducono a considerarli parte integrante della missione di mantenimento della pace e del suo *toolkit* - sembrano presentarsi come ulteriore conferma del fatto che non sia necessario un atto di consenso *ad hoc* dello Stato in relazione al loro utilizzo. Gli UAVs, infatti, aiutano i *peace-keepers* ad acquisire informazioni fondamentali, a potenziare e sviluppare la consapevolezza sulla situazione delle truppe dislocate sul territorio e a migliorare l'attività di *decision-making* della leadership della missione (facendo sì che essa si realizzi tendenzialmente in tempo reale). Ne discende un rafforzamento senza precedenti della capacità di *early warning* della missione che rende possibile, a sua volta, una protezione della popolazione civile più pronta ed efficace e induce a sostenere il concetto di "*humanitarian drones*" e "*life-saving technology*" a cui, attualmente, si fa crescente riferimento. L'uso di UAVs determina, inoltre, un significativo rafforzamento della capacità dei *peace-keepers* di rispettare il principio precauzionale, asse portante del diritto internazionale umanitario: la maggiore facilità di accesso ad un ampio *range* di informazioni fondamentali e la maggiore consapevolezza generale dei *peace-keepers* del contesto in cui operano pongono gli stessi nella condizione di prendere tutte le precauzioni necessarie e dovute per evitare vittime tra i civili. Non può ignorarsi, infine, il significativo effetto deterrente proprio degli UAVs, il cui utilizzo contribuisce a far sì che i gruppi in lotta, consapevoli di essere osservati da veri e propri «*eyes in the sky*», desistano dal compiere atti lesivi dei diritti umani e del diritto umanitario. In ultima analisi, appare indiscutibile che gli *unarmed unmanned aerial vehicles* consentano alle Nazioni Unite di operare al massimo delle capacità con meno risorse possibili, garantendo un'efficienza senza precedenti ad un costo inferiore rispetto a quello proprio di altri meccanismi di sorveglianza. Ciò induce a respingere con convinzione i dubbi sollevati dalla Federazione Russa in merito al valore aggiunto degli UAVs nell'ambito del *peace-keeping* e a confermare ulteriormente che l'uso degli stessi, pur in assenza di un'approvazione specifica dello Stato ospitante, non costituisce una violazione del principio codificato dall'art. 1 della Convenzione sull'Aviazione Civile Internazionale, ma rappresenta, al contrario, un completamento - e rafforzamento - dell'attività svolta dei *peace-keepers* sul territorio.

Sostenere che un atto di consenso *ad hoc* non sia condizione imprescindibile al fine di ricorrere all'uso degli *unarmed unmanned aerial vehicles*, tuttavia, non deve indurre a sottostimare l'importanza del consenso stesso: dispiegare i droni contando sull'approvazione dello Stato resta, infatti, la strada ovviamente preferibile. L'utilizzo di UAVs contro la volontà dello Stato ospitante comporterebbe, oltre le difficoltà pratiche discendenti dalla mancata collaborazione delle autorità aeree nazionali, il rischio di pregiudicare la cooperazione dello Stato con le Nazioni Unite e di minare il suo consenso generale nei confronti della missione di mantenimento della pace (con tutte le pericolose conseguenze che ne inevitabilmente ne seguirebbero). Sarebbe perciò auspicabile, al fine di superare alcune delle più radicate reticenze degli Stati nei confronti degli UAVs, procedere all'elaborazione di un solido *framework* di regolamentazione internazionale che faccia fronte ai nodi maggiormente problematici legati al loro utilizzo, tra cui, soprattutto, la sicurezza aerea, la *privacy* dei cittadini e la proprietà dei dati raccolti. Invero, il pericolo che gli UAVs possano accidentalmente scontrarsi con velivoli dotati di pilota e che possano atterrare in modo non programmato, provocando danni a terra, non può non destare forte preoccupazione tra gli Stati. Già la Convenzione sull'Aviazione Civile Internazionale aveva individuato nella sicurezza aerea il maggiore dei problemi legati all'uso di UAVs, prescrivendo, al citato art. 8, la necessità di una autorizzazione speciale per il sorvolo di droni «to insure that the flight of such aircraft without a pilot in regions open to civil aircraft shall be so controlled as to obviate danger to civil aircraft». A ciò si aggiungono le criticità legate alla proprietà dei dati raccolti tramite l'azione degli UAVs che spesso includono informazioni relative alla vita privata dei civili. La questione si presenta così doppiamente problematica: da un lato, è necessario garantire la *privacy* delle informazioni relative ai civili; dall'altro lato, qualora i droni vengano utilizzati nell'ambito di conflitti armati (come nel caso in esame), è anche indispensabile assicurare che i dati raccolti in relazione ai combattenti non cadano nelle mani sbagliate, finendo per produrre un aggravamento della situazione di perturbamento della pace in luogo dell'auspicato miglioramento. La necessità di un *framework* normativo - che sia solido, robusto e onnicomprensivo - si impone, alla luce di ciò, in tutta la sua evidenza.

A tal proposito, è degno di nota l'impegno profuso dall'*International Civil Aviation Organizations* (ICAO), agenzia specializzata delle Nazioni Unite incaricata di sviluppare i principi e le tecniche della navigazione aerea internazionale, delle rotte e degli aeroporti, che – a partire dall'incontro esplorativo di Montreal del 2006 - si è resa artefice di progressi non irrilevanti. Ultimo indice del suo impegno in tale ambito è l'istituzione del *Remotely Piloted Aircraft Systems Panel* che ha sostituito l'*Unmanned Aircraft Systems Study Group* – autore del [Manual on Remotely Piloted Aircraft Systems](#) - con l'obiettivo di creare, entro il 2018, le basi per un solido *framework* regolatorio internazionale atto a disciplinare in modo organico e uniforme i *Remotely Piloted Aircrafts*. Ciò avverrà tramite l'adozione di *Standard and Recommended Practices* (SERPs) riguardanti l'idoneità al volo, le loro operazioni e le licenze dei piloti remoti che saranno poi adottati dai 191 Stati membri dell'ICAO come base per le loro specifiche regolamentazioni nazionali. Rilevante, in tale ambito, è anche l'attività dell'*European Aviation Safety Agency* (EASA) che persegue l'obiettivo di integrare i droni nel sistema di aviazione esistente in modo sicuro e proporzionato. L'EASA segue un *risk-based approach* che si propone di regolare le operazioni degli UAVs sulla base del rischio di collisioni via aerea e del rischio di cagionare danni alle persone e danni alle proprietà (come si evince chiaramente dal [Proposal to](#)

[create common rules for operating drones in Europe](#), l'EASA segue il principio «*the greater the risk the higher the requirements*»).

Al di là del crescente impegno profuso dall'ICAO e dall'EASA, sembra affermarsi, con urgenza sempre maggiore, la necessità di un intervento specifico dell'ONU che elabori una serie *Guidelines* con riferimento specifico all'utilizzo degli UAVs nelle missioni di *peace-keeping*. Il *policy papers* dell'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) per l'uso degli UAVs a fini umanitari ([Unmanned aerial vehicles in humanitarian response](#), OCHA Policy and Studies Series, 010, giugno 2014) e la riunione di esperti delle Nazioni Unite relativa agli “*humanitarian UAVs*” (co-organizzata con il *Humanitarian UAV Network*, *UAViators*), per quanto degni di interesse precipuo, costituiscono passi ancora troppo timidi e assolutamente parziali. Ciò nonostante, sembra illogico – e forse anche controproducente – aspettarsi una regolazione specifica dei droni nelle operazioni di *peace-keeping* in mancanza di un adeguato quadro di riferimento a livello internazionale.

In conclusione, le obiezioni sollevate dalla Federazione Russa e dal Venezuela – e, *a fortiori*, le riserve espresse da Russia e Ciad in merito alla necessità del consenso degli Stati vicini – non sembrano in alcun modo avallabili. Nonostante l'attuale mancanza di un *framework* normativo consolidato, l'utilizzo degli *unarmed unmanned aerial vehicles* nell'ambito di una missione di *peace-keeping* appare, sulla base di quanto finora sostenuto, pienamente legittimo anche in assenza di un'autorizzazione *ad hoc* dello Stato ospitante. D'altra parte, l'utilizzo degli UAVs, pur costituendo una innovazione rispetto alle tradizionali operazioni di mantenimento della pace e aprendo la strada al «*peace-keeping* del XXI secolo», non contravvengono ai principi essenziali del *peace-keeping* stesso, richiamati nella risoluzione in esame. Il Consiglio di sicurezza, nel preambolo della stessa, riafferma «*the basic principles of peacekeeping, including consent of the parties, impartiality, and non-use of force, except in self-defence and defence of the mandate, recognizing that the mandate of each peacekeeping mission is specific to the need and situation of the country concerned, and underlining in this regard, that the basic principles are consistent with the mandates that the Security Council authorizes that seek to tackle new challenges faced by peacekeeping operations, such as force protection and safety and security, protection of civilians, and asymmetric threats*». L'utilizzo di *unarmed unmanned aerial vehicles*, peraltro, oltre ad essere indice della capacità delle Nazioni Unite di mantenersi al passo con l'avvento di tecnologie nuove e raccoglierne i frutti, risulta in linea con l'attuale irrobustimento delle missioni di *peace-keeping* e con la crescente rischiosità degli ambienti in cui i *peace-keepers* si trovano, soprattutto nel continente africano, ad operare.

Non può che avallarsi, in ultima analisi e alla luce delle considerazioni che precedono, quanto affermato nel [Final Report of the Expert Panel on Technology and Innovation in UN Peacekeeping](#), secondo cui «*UAS represent the kind of technology that no mission should do without, except under specifically defined political circumstances*».

3. Il caso del Sud Sudan come emblema del dibattito consigliare sull'efficacia delle sanzioni

Il mancato voto favorevole della Federazione Russa e del Venezuela è da ascrivere, oltre che alle problematiche legate al dispiegamento degli *unarmed unmanned aerial vehicles* finora esaminate, alla formulazione – secondo il rappresentante russo simile ad un ultimatum – con cui il testo della risoluzione 2252 (2015) fa riferimento alle misure sanzionatorie. Nel primo

paragrafo del dispositivo, il Consiglio di sicurezza « ... expresses its intention to consider all appropriate measures, as demonstrated by its 3 March 2015 unanimous adoption of resolution 2206 (2015), against those who take action that undermines the peace, stability, and security of South Sudan, including those who prevent the implementation of these agreements». Un simile riferimento, secondo i rappresentanti della Federazione Russa e del Venezuela, è controproducente ed è inspiegabile in una risoluzione che si pone l'obiettivo di estendere il mandato dell'UNMISS e di rafforzarlo in un momento estremamente delicato del processo di pace in Sud Sudan, contraddistinto dalla prima fase di attuazione del già citato *Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan*. Su una posizione diametralmente opposta si è schierato, invece, il rappresentante statunitense che ha ribadito l'importanza del ricorso alle sanzioni come «*tool for peace*» al fine di marginalizzare e combattere chiunque tenti di sottrarsi al rispetto dell'accordo e pregiudicare il processo di pace.

La questione costituisce l'ultima ed ennesima manifestazione del mai sopito dibattito tra chi considera le misure sanzionatorie uno strumento essenziale per conservare, raggiungere o riportare la pace e chi, invece, ritiene che le stesse compromettano la volontà degli attori colpiti di cooperare a livello politico e siano perciò controproducenti e inidonee a svolgere il ruolo di *tool for peace*. Al fine di condurre un'indagine appropriata sull'assunto – ed avallare, eventualmente, l'una o l'altra tesi - è necessario esaminare, in primo luogo, le caratteristiche e la natura delle sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza.

Queste, denominate nel linguaggio onusiano «*misure coercitive non implicanti l'uso della forza*», si situano nel mezzo del *range* delle possibili modalità di reazione ad una situazione di perturbamento della pace, collocandosi ad un livello di intensità superiore rispetto alla mediazione politico-diplomatica, ma inferiori a quello che caratterizza l'uso della forza militare. Si tratta, pertanto, di uno strumento coercitivo di indubbia rilevanza, da adottare ogniqualvolta che l'intervento politico-diplomatico risulti non sufficientemente dissuasivo, ma non si voglia ricorrere all'uso della forza. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Federazione Russa e dal Venezuela, qualora gli sforzi diplomatici si rivelino vani e divenga difficile – se non impossibile – far fronte ad una situazione di minaccia alla pace, il ricorso alle misure sanzionatorie non può considerarsi controproducente, ma si presenta, anzi, come la strada più appropriata da percorrere. Nel caso del Sud Sudan, le sanzioni adottate con la [risoluzione 2206 \(2015\)](#) - consistenti in un «*travel ban*» (paragrafo 9) e un «*asset freeze*» (paragrafo 12) nei confronti degli individui di volta di volta designati dall'apposito *Committee* - hanno fatto seguito alle flagranti violazioni del *Cessation of Hostilities Agreements* e alla generale involuzione della situazione che si è registrata, indice della mancanza di volontà delle parti di far fede ai propri impegni nonostante la significativa mediazione politico-diplomatica già condotta. Si tratta, peraltro, di *smart sanctions* che, a differenza delle tradizionali sanzioni generalizzate, non solo evitano le pesanti ricadute umanitarie sulle popolazioni civili ma sono altresì maggiormente efficaci nell'indurre gli individui che impediscono il ristabilimento della pace – in quanto direttamente colpiti - a modificare la loro condotta.

A discapito del ruolo svolto dalle sanzioni come *tool for peace*, non possono neanche addursi, a parere di chi scrive, i casi di mancato o parziale successo delle stesse nel raggiungere l'obiettivo cui sono preposte (il ristabilimento della pace o, almeno, il miglioramento della situazione). Al fine di valutare la loro idoneità a svolgere il ruolo di *strumento per la pace*, infatti,

non ci si può limitare a considerare il loro concreto effetto finale, ma bisogna necessariamente tenere in conto una serie di ulteriori variabili di fondamentale importanza. Affinché le misure sanzionatorie dispieghino appieno i loro effetti è necessario, innanzitutto, che le stesse siano prontamente ed efficacemente trasposte, da parte degli Stati che sono chiamate ad imporle, in disposizioni legali e amministrative nazionali e che, in seguito, la loro corretta attuazione venga costantemente monitorata. È perciò richiesta una significativa capacità amministrativa e, soprattutto, una rilevante volontà politica da parte di tutti gli Stati, in assenza della quale l'efficacia finale delle sanzioni risulterebbe inevitabilmente minata. Congiuntamente a ciò, è necessario considerare che il regime di eccezioni che solitamente accompagna le misure sanzionatorie, in prevalenza improntato su ragioni di carattere umanitario, non è sempre esente da criticità. Non può escludersi, ad esempio, che fondi finanziari eventualmente percepiti da soggetti colpiti da un *asset freeze* - in deroga al regime sanzionatorio e per uno degli scopi indicati dal Consiglio di sicurezza stesso - vengano devoti dal loro obiettivo e utilizzati per lo svolgimento di attività che aggravano la situazione di perturbamento della pace. Risulta chiaro, in ultima analisi, che da un mancato miglioramento della situazione non possa automaticamente dedursi l'inefficacia delle misure sanzionatorie a svolgere la funzione di *tool for peace*, stante il ruolo giocato da una serie di variabili esterne che nulla hanno che fare con l'intrinseca capacità - o incapacità - delle stesse di far fronte ad una situazione di minaccia alla pace. Anche qualora le sanzioni venissero correttamente implementate da parte di tutti gli Stati e, in generale, l'influenza delle variabili "esterne" fosse nulla, sarebbe ugualmente fuorviante valutarne il grado di incisività come *tool for peace* sulla sola base del miglioramento conseguito rispetto alla situazione di partenza. Nel caso in cui non si registrino progressi, infatti, appare necessario interrogarsi su come si sarebbe evoluta la situazione se le sanzioni non fossero state adottate: che le stesse contribuiscano ad impedire un suo ulteriore peggioramento, pur senza apportare rilevanti miglioramenti, costituisce un'ipotesi più che realistica che non può essere sottaciuta. Bisognerebbe quindi considerare non solo quanto sia (o non sia) migliorata la situazione grazie al ricorso allo strumento sanzionatorio ma anche - e forse soprattutto - quanto la stessa non sia peggiorata.

In conclusione, le obiezioni sollevate dalla Federazione Russa e dal Venezuela in merito al primo paragrafo del dispositivo della risoluzione 2252 (2015) risultano difficilmente avallabili. Le misure sanzionatorie del Consiglio di sicurezza, lungi dal produrre effetti controproducenti, si presentano come un *tool for peace* non solo estremamente appropriato, ma anche necessario al fine di evitare che, in seguito ad un evidente fallimento dell'intervento politico-diplomatico, si passi direttamente all'uso della forza armata o si continui ad insistere, senza risultato, nella ricerca di una soluzione politica. La pressione esercitata dalle sanzioni nei confronti degli individui o delle entità colpite - e il loro non irrilevante effetto deterrente nei confronti dei soggetti non colpiti - le rendono, infatti, uno strumento dotato di indubbia incisività ed efficacia. Se a ciò si aggiunge che, con la risoluzione 2252 (2015), il Consiglio di sicurezza non procede all'adozione concreta di misure sanzionatorie, ma si limita ad esprimere la sua intenzione di ricorrervi (contro coloro che pregiudichino la pace, la sicurezza e la stabilità nella regione), le riserve avanzate dal rappresentante russo e venezuelano appaiono ancor meno condivisibili. D'altra parte, tuttavia, i due Stati avevano reso noto la loro posizione in materia di sanzioni già con riferimento alla risoluzione 2206 (2015), pur votando a favore

della stessa. La successiva astensione in relazione alla ris. 2252 (2015) sembra perciò costituire un indice di una loro crescente rigidità che non può considerarsi superata neanche alla luce della recente adozione all'unanimità della [risoluzione 2271 \(2016\)](#) del 2 marzo 2016.

Con la stessa, il Consiglio di sicurezza ha esteso fino al 15 aprile 2016 le misure sanzionatorie imposte con la risoluzione 2206 (2015) e ha prolungato fino al 15 maggio 2016 il mandato del correlato *Panel of Experts* con l'intenzione di rivederlo in vista di un suo ulteriore rinnovo. Stando alle parole del rappresentante russo, il carattere prettamente tecnico della risoluzione in oggetto è da attribuirsi proprio all'estrema diversità di posizioni in materia sanzionatoria tra i membri del Consiglio di sicurezza. Il voto favorevole della Federazione Russa, pertanto, lungi dall'indicare un avvenuto appianamento delle divergenze in tale ambito, sembra da attribuire al carattere non innovativo della risoluzione che si limita a prolungare - peraltro per un periodo estremamente breve - le sanzioni individuali già vigenti. Ne è ulteriore conferma il fatto che la Federazione Russa e l'Angola abbiano recentemente impedito di aggiungere nella lista delle sanzioni individuali due nuovi nominativi (un generale del Sud Sudan e un comandante della fazione ribelle), con ciò ulteriormente dimostrando una crescente intransigenza in materia. Non può sottacersi che qualora l'astensione russa si trasformasse in minaccia di veto - ipotesi forse remota ma non escludibile a priori - potrebbero aprirsi scenari ben diversi e di non facile gestione nell'ambito del processo decisionale del Consiglio di sicurezza.

GIANLUIGI MASTANDREA BONAVIRI