



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 2/2014

2. LA CRISI IN UCRAINA DINANZI AL CONSIGLIO DI SICUREZZA: RITORNO A YALTA SENZA BIGLIETTO?

1. Un Paese “lost in transition”.

Sulle complesse vicende che hanno determinato l’annessione di fatto della Crimea da parte della Federazione russa e che hanno portato l’Ucraina sull’orlo della guerra civile a causa delle pretese secessionistiche delle regioni orientali russofone del Paese molto si è detto e si è scritto. Conviene dunque, considerando anche che la situazione è in continuo divenire, limitare il presente commento alla trattazione dei principali aspetti giuridici emergenti dal progetto di risoluzione presentato dai paesi occidentali sul *referendum* secessionista in Crimea e dai dibattiti sulla crisi ucraina tenuti in seno al Consiglio di sicurezza.

Premesso ciò, giova comunque osservare che l’Ucraina per storia, tradizione, composizione e distribuzione etnico-linguistica della popolazione, interessi economici, posizione geopolitica non potrà mai realizzarsi quale Stato nazionalista accentrato caratterizzato da una scelta di campo netta tra Europa e Russia. L’unica via percorribile per concludere positivamente (e pacificamente) la transizione post-sovietica ed evitare la divisione del Paese è quella della formazione di una federazione tra le differenti regioni ucraine che intrattenga relazioni amichevoli con i principali attori dell’area.

L’interruzione di questo percorso, che pur tra ritardi, contraddizioni e battute d’arresto (vedi il rifiuto di firmare l’accordo di associazione con l’Unione Europea) era stato intrapreso dallo stesso regime dell’ex Presidente Janukovyč, determinato da una rivolta popolare che, inquinata da forze ultranazionalistiche e da interferenze esterne, ha portato alla defenestrazione del Presidente democraticamente eletto e alla formazione di un governo transitorio filo-occidentale (fine febbraio 2014), rappresenta non la soluzione, ma il cuore del problema.

E, si badi bene, la situazione creatasi non è soltanto contraria agli interessi russi (e questo spiega, anche se non giustifica, l’immediata reazione di Putin che si è concretizzata con l’annessione della Crimea), ma anche a quelli dell’Unione europea (leggi: Germania) e soprattutto a quelli della popolazione ucraina che è la

vittima sacrificale della crisi geopolitica in atto che ha obiettivamente un unico giocatore *free rider*: gli Stati Uniti.

2. *Il pasticcio del [progetto di risoluzione del Consiglio di sicurezza sul referendum in Crimea](#): un testo discutibile bloccato da un veto abusivo*

Nel contesto sommariamente evocato, alla vigilia del *referendum* sullo *status* della Crimea indetto dalle autorità locali e non autorizzato dal governo centrale (il cui risultato è stato poi ampiamente favorevole all'annessione della Penisola alla Federazione russa), i paesi occidentali (leggi: Stati Uniti) hanno presentato davanti al Consiglio di sicurezza un progetto di risoluzione (S/2014/189) chiaramente inquadrabile nel Cap. VI della Carta delle Nazioni Unite (“Soluzione pacifica delle controversie”) come emerge dal suo contenuto e dall'assenza dell'accertamento di uno dei presupposti dell'azione del Consiglio *ex art.* 39 della Carta. Le disposizioni preambolari del progetto richiamano sia il divieto della minaccia e dell'uso della forza posto dall'art. 2.4 della Carta (par. 1) sia il suo corollario (oggetto peraltro di differenti interpretazioni quanto al suo esatto ambito di applicazione) secondo cui “no territorial acquisition resulting from the threat or use of force shall be recognized as legal” (par. 3). Inoltre, il successivo par. 4 del Preambolo fa riferimento all'Atto finale della Conferenza di Helsinki del 1975 (che, com'è noto, considera intangibili i confini degli Stati europei salvo modifiche consensuali) e al *Memorandum* di Budapest del 1994 (intesa politica nella quale la Federazione russa, gli Stati Uniti e il Regno Unito si impegnarono a rispettare e garantire, *inter alia*, l'integrità territoriale dell'Ucraina come contropartita all'adesione di questo Paese al Trattato sulla non proliferazione nucleare). Il Preambolo si conclude con la manifestazione della preoccupazione del Consiglio circa l'intenzione di tenere il 16 marzo 2014 un *referendum* sullo *status* della Crimea.

Che il progetto di risoluzione in esame sia riconducibile alla funzione conciliativa del Consiglio è confermato dal suo dispositivo, nel quale il Consiglio, dopo aver ribadito il suo impegno a garantire la sovranità, l'indipendenza, l'unità e l'integrità territoriale dell'Ucraina (par. 1), esorta “all parties to pursue immediately the peaceful resolution of this dispute through direct political dialogue, to exercise restraint, to refrain from unilateral actions and inflammatory rhetoric that may increase tensions, and to engage fully with international mediation efforts” (par. 2). Si tratta di un'applicazione da manuale dell'art. 36, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite. Anche il successivo paragrafo non presenta particolari problemi dato che si limita ad invitare l'Ucraina a rispettare i diritti di tutte le persone che vivono in Ucraina, inclusi quelli delle persone appartenenti a minoranze (appunto i russofoni delle regioni orientali e meridionali del Paese).

Arriviamo dunque al centro di gravità giuridico della risoluzione: il Consiglio, dopo aver osservato che l'Ucraina non ha autorizzato il referendum in Crimea (par. 4), dichiara che “this referendum can have no validity, and cannot form the basis for any alteration of the status of Crimea; and calls upon all States, international organizations and specialized agencies not to recognize any alteration of the status of Crimea on the basis of this referendum and to refrain

from any action or dealing that might be interpreted as recognizing any such altered status” (par. 5).

Il contenuto normativo del testo in esame presenta due problemi principali, il primo a carattere procedurale, il secondo a carattere sostanziale. Sotto il primo profilo, giova ricordare che il progetto di risoluzione non è stato approvato dal Consiglio di sicurezza per il veto apposto dalla Federazione russa, nonostante il voto favorevole di tutti gli altri Stati membri ad eccezione della Cina che si è astenuta ([verbale della riunione del 15 marzo 2014](#), S/PV.7138, p. 3). Tuttavia, trattandosi di una risoluzione chiaramente inquadrabile nel cap. VI della Carta che interessava direttamente un membro del Consiglio di sicurezza (la Federazione russa) avrebbe dovuto trovare applicazione il principio *nemo iudex in re sua* ai sensi dell'art. 27, par. 3, della Carta (“Decisions of the Security Council on all other matters [substantial matters] shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting”). *Ergo*, il Presidente di turno del Consiglio di sicurezza (il rappresentante del Lussemburgo) avrebbe dovuto non ammettere alla votazione la Federazione russa con conseguente approvazione a larghissima maggioranza del progetto di risoluzione. Così non è stato e l'esercizio abusivo del diritto di veto non è stato neanche contestato dagli altri membri del Consiglio o dai numerosi Stati intervenuti in seno al Consiglio di sicurezza dopo la votazione incriminata, tanto è vero che questo aspetto critico è passato ... inosservato anche nei numerosi commenti che hanno analizzato la vicenda.

Quanto precede è veramente curioso, se non addirittura inspiegabile. Da una parte, non è possibile sostenere che il principio *nemo iudex in re sua* sia caduto in desuetudine nell'ambito del diritto onusiano che già (*sic*) limita il suo ambito di applicazione al cap. VI della Carta (al contrario, nel *Covenant* della Società delle Nazioni era un principio di applicazione generale): la prassi al riguardo è scarsa e piuttosto risalente nel tempo. Di certo, non è invocabile a sostegno di questa tesi il veto apposto il 4 giugno 1982 dal Regno Unito (e dagli Stati Uniti) per bloccare un [progetto di risoluzione relativo alla crisi delle Falkland-Malvinas](#) (S/15156/Rev.2). In quel caso, infatti, il testo in discussione era chiaramente inquadrabile nel cap. VII della Carta e questa circostanza precluse l'applicazione del principio in esame.

Dall'altra parte, se è possibile qualificare il diritto di veto dei membri permanenti del Consiglio quale la più pesante eredità-storico giuridica del XX secolo e se è vero che si susseguono tentativi sia a carattere dottrinario che diplomatico diretti a cercare di limitare, ad esempio attraverso dichiarazioni politiche di *self-restraint* adottate dagli stessi membri permanenti, l'esercizio di questo anacronistico privilegio giuridico, allora non si comprende perché si sia persa questa occasione servita su di un piatto d'argento dalla vicenda ucraina. È forse possibile comprendere il silenzio degli Stati Uniti (e degli altri membri permanenti) plausibilmente preoccupati, al di là della contingenza specifica, di un possibile effetto *boomerang* determinato dall'invocazione del principio *nemo iudex in re sua*, ma tale preoccupazione non può certamente giustificare l'ignavia dei paesi medio-piccoli (in particolare di quelli assai numerosi che siedono nella formazione attuale del Consiglio) che avevano tutto l'interesse a denunciare l'esercizio

abusivo del diritto di veto e, così facendo, a contribuire all'affermazione del principio di legalità nell'ambito del diritto onusiano.

Passando ora ad esaminare criticamente la dimensione normativa del progetto di risoluzione, è evidente che il profilo più discutibile è rappresentato dalla dichiarazione di invalidità del *referendum* in Crimea con conseguente richiesta di non riconoscimento dei suoi effetti. In altre occasioni, sia pure non numerose, il Consiglio di sicurezza è ricorso ad espedienti simili. In questa sede, ci limitiamo a ricordare:

a) la [ris. 216 \(1965\)](#) dell'11 novembre 1965 relativa alla secessione della minoranza bianca in Rhodesia del Sud, in cui il Consiglio decise di “condemn the unilateral declaration of independence made by a racist minority in Southern Rhodesia” (par. 1 del dispositivo) e di “to call upon all States not to recognize this illegal racist minority regime in Southern Rhodesia and to refrain from rendering any assistance to this illegal regime” (par. 2 del dispositivo) alla quale seguì la [ris. 217 \(1965\)](#) del 20 novembre 1965 in cui il Consiglio condannò “the usurpation of power by a racist settler minority in Southern Rhodesia and regards the declaration of independence by it as having no legal validity” (par. 3);

b) la [ris. 662 \(1990\)](#) del 9 agosto 1990 relativa all'invasione irachena del Kuwait in cui il Consiglio decise che “that annexation of Kuwait by Iraq under any form and whatever pretext has no legal validity, and is considered null and void” (par. 1 del dispositivo) ed esortò “all States, international organizations and specialized agencies not to recognize that annexation, and to refrain from any action or dealing that might be interpreted as an indirect recognition of the annexation (par. 2).

Pur trattandosi di situazioni diverse sotto molteplici profili, anche da un'analisi sommaria emergono tre elementari differenze tra queste dichiarazioni d'invalidità e quella contenuta nel progetto di risoluzione sul *referendum* in Crimea: le dichiarazioni in parola sono state adottate in risoluzioni inquadrabili nel cap. VII della Carta (e non nel cap. VI), con riferimento a fatti già verificatisi (e non rispetto ad eventualità future ed incerte) originati dalla violazione grave di norme cogenti (quelle relative ai divieti, rispettivamente, di apartheid nel caso della Rhodesia del Sud e di aggressione nel caso del Kuwait). Con riferimento a quest'ultimo aspetto, anche se non è possibile in questa sede procedere ad una qualificazione positiva, per forze di cose complessa e forse prematura, dei comportamenti attribuibili ai principali attori della crisi ucraina e in particolare alla Federazione russa, è peraltro agevole arrivare alla conclusione negativa circa l'inesistenza di un'aggressione militare nei confronti dell'Ucraina come dimostrano le stesse modalità sostanzialmente pacifiche che hanno caratterizzato l'annessione della Crimea. Del resto, nel progetto di risoluzione non vengono contestate violazioni del diritto internazionale a chicchessia, né si dà alcuna motivazione dell'asserita invalidità del *referendum*, se non implicitamente quella, valevole per il solo ordinamento interno, di non essere stato autorizzato dal governo nazionale provvisorio.

Rebus sic stantibus ... il fondamento giuridico della dichiarazione di invalidità del *referendum* in Crimea e della richiesta di non riconoscimento dei suoi effetti è assai discutibile. In assenza di una risoluzione *ex cap. VII* della Carta detto

fondamento non può essere ricercato nella logica della sicurezza collettiva che, ad esempio, potrebbe considerare le dinamiche prodotte dallo svolgimento e dall'esito positivo del *referendum* alla stregua di una minaccia alla pace che deve essere depotenziata. D'altra parte, il mancato accertamento della violazione grave di una norma cogente impedisce di inquadrare la richiesta di non riconoscimento degli effetti del *referendum* nell'ambito della responsabilità internazionale aggravata *ex art.* 41 del [Progetto di Articoli sulla responsabilità degli Stati per fatti internazionalmente illeciti](#).

In conclusione, anche se può sembrare paradossale e costa riconoscerlo, nel tempo dell'egemonia statunitense la logica di Yalta, ovvero il diritto di veto, ha funzionato ancora una volta come ultimo baluardo della legalità nell'ambito del Consiglio di sicurezza. Anche se esercitato in maniera abusiva, l'apposizione del veto russo ha impedito che fosse approvato un progetto di risoluzione che decideva quale dovessero essere le conseguenze giuridiche di un grave illecito ancora non consumato senza peraltro specificare quale esso fosse e chi ne fosse responsabile.

3. Le posizioni dei principali attori nell'ambito del dibattito consiliare seguito alla bocciatura del progetto di risoluzione.

Di seguito, in maniera sintetica, evidenzieremo alcuni spunti sulle questioni appena considerate emergenti dagli interventi tenuti dagli Stati in seno al Consiglio di sicurezza nella riunione del 15 marzo 2014. In primo luogo, sulla questione del veto giova rilevare che il rappresentante degli Stati Uniti non soltanto non ha contestato l'esercizio del diritto di veto da parte della Russia, ma ha espressamente riconosciuto che “[u]nder the Charter of the United Nations, the Russian Federation has the power to veto a Security Council draft resolution. But it does not have the power to veto the truth” (verbale della riunione del 15 marzo 2014, S/PV.7138, p. 3).

Quanto al merito della questione della legalità del *referendum* in Crimea, il rappresentante russo ha affermato che essa non poteva essere messa in discussione in quanto quest'ultimo era espressione del diritto all'autodeterminazione del popolo della Crimea, diritto che in eccezionali circostanze potrebbe prevalere sul principio dell'integrità territoriale dello Stato, in particolare quando “further coexistence within a single State becomes impossibile” Nel caso specifico della Crimea “that case resulted from a legal vacuum generated by an unconstitutional armed coup d'état carried out in Kyiv by radical nationalists in February, as well as by their direct threats to impose their order throughout Ukraine” (*ibidem*, p. 2).

La posizione sostenuta dagli Stati Uniti è stata particolarmente dura nei confronti della Federazione russa, apertamente accusata di intervenire militarmente in Ucraina. Infatti, secondo il delegato statunitense: “Russia denied that it was intervening militarily, but Russian troops have helped to surround and occupy public buildings, shut down airports, obstruct transit points and prevent the entry into Ukraine of international observers and human rights monitors” (*ibidem*, p. 4). Manca, però, nell'intervento in esame una spiegazione giuridica del contenuto normativo del progetto di risoluzione, con particolare riferimento alla pretesa invalidità del *referendum* in Crimea. Il discorso del delegato statunitense sembra, infatti, destinato all'opinione pubblica internazionale più che

ai cultori del diritto internazionale, come dimostra il largo uso di argomenti retorici, ben presenti anche nella chiosa finale: “Russia prevented the adoption of a resolution today, but it cannot change the aspirations and destiny of the Ukrainian people, and it cannot deny the truth, displayed today, that there is overwhelming international opposition to its dangerous actions” (*ibidem*).

RAFFAELE CADIN