

L'UNIONE EUROPEA E LE NAZIONI UNITE DI FRONTE ALLA CRISI DELLA CRIMEA

di Ugo VILLANI

Nella crisi ucraina, tuttora carica di rischi di violenze interne e di tensioni internazionali, la vicenda più clamorosa e problematica è rappresentata dall'annessione della Repubblica autonoma di Crimea (e della città di Sebastopoli) nella Federazione russa. Essa è avvenuta a seguito di un referendum, svoltosi il 16 marzo e deciso il 6 marzo 2014 dal Consiglio supremo (organo parlamentare) di tale Repubblica, con il quale si chiedeva di scegliere tra la "riunificazione" della Crimea con la Russia o, in alternativa, l'appartenenza all'Ucraina. Prima ancora dello svolgimento di tale referendum il Consiglio supremo della Repubblica di Crimea, l'11 marzo, ha adottato una dichiarazione d'indipendenza dall'Ucraina. Il risultato del referendum, al quale ha partecipato oltre l'80% degli aventi diritto, ha decretato la riunificazione della Crimea alla Russia con una schiacciante maggioranza di circa il 97% dei votanti. La riunificazione è stata sancita da un Trattato di adesione sottoscritto a Mosca il 18 marzo tra il Presidente Putin e le autorità della Crimea e ratificato dalla Duma di Stato russa il successivo 20 marzo. Tali eventi si sono svolti mentre, a seguito dei disordini in Ucraina nati da una forte opposizione al Presidente filorusso Yanukovyč, che hanno condotto il 22 febbraio 2014 alla sua deposizione, le truppe russe erano intervenute in Crimea e la flotta russa aveva bloccato il porto di Sebastopoli. L'intervento russo è stato giustificato ufficialmente con l'intento di proteggere la popolazione di etnia russa, esposta al rischio di violenze, nonché i propri cittadini presenti nelle basi russe. L'ingresso della Crimea nella Russia appare, pertanto, non solo come il risultato del referendum del 16 marzo, ma anche di una sostanziale occupazione della stessa Crimea da parte della Russia, che ha reso possibili le decisioni del Consiglio supremo e la loro attuazione. La "riunificazione" va più propriamente qualificata come annessione (o incorporazione) della Crimea, già autonoma provincia ucraina, nella Russia, essendo di scarsa rilevanza la pretesa indipendenza, proclamata l'11 marzo e volontariamente dismessa già il 18 marzo successivo. Tale annessione ha incontrato una reazione largamente negativa da parte della comunità internazionale. Essa, infatti, ha ricevuto da più parti una condanna, in quanto giudicata illegale sotto il profilo sia della Costituzione ucraina che del diritto internazionale; alla condanna hanno fatto seguito il rifiuto di riconoscere l'annessione e l'irrogazione di misure, di carattere sia politico che più propriamente giuridico, nei confronti della Russia e delle persone ritenute responsabili dell'annessione.

In tale reazione va segnalato il tentativo, anzitutto, di fare approvare dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite una risoluzione, il cui testo era stato proposto dagli Stati Uniti il 13 marzo 2014. Il progetto, nel dispositivo, riaffermava il rispetto della sovranità, dell'indipendenza, dell'unità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti; chiedeva a tutte le parti di perseguire immediatamente la soluzione pacifica della controversia astenendosi da azioni unilaterali e iniziative suscettibili di aggravare le tensioni; chiedeva all'Ucraina di rispettare i diritti di tutti, compresi quelli delle persone appartenenti a minoranze; infine, sottolineando che l'Ucraina non aveva autorizzato il referendum sullo status della Crimea indetto per il 16 marzo, dichiarava che esso non aveva alcuna validità e non poteva costituire la base per un mutamento di tale status e chiedeva a tutti gli Stati, organizzazioni internazionali e istituti specializzati di non riconoscere alcun mutamento dello status della Crimea e di astenersi da qualsiasi azione o condotta che potesse essere interpretata come un riconoscimento di tale mutamento. L'adozione della risoluzione, pur avendo ottenuto, nella seduta del 15 marzo, 13 voti favorevoli, era impedita dal veto della Russia (mentre la Cina si asteneva). Peraltro, qualche giorno dopo lo svolgimento del referendum che decretava l'annessione della Crimea alla Russia, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottava la risoluzione n. 68/262 del 27 marzo 2014, il cui contenuto è molto simile al progetto respinto nel Consiglio di sicurezza. In tale risoluzione, adottata a larga maggioranza, con 100 voti a favore, 11 contrari e 58 astensioni, l'Assemblea generale aggiunge la richiesta rivolta a tutti gli Stati di desistere e di astenersi da qualsiasi azione diretta alla distruzione parziale o totale dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale dell'Ucraina, compreso qualsiasi tentativo di modificare i confini di tale Stato mediante la minaccia o l'uso della forza o altri mezzi illegali. Anche l'Unione europea ha preso rapidamente posizione contro l'annessione dell'Ucraina alla Russia. Il Consiglio ha adottato il 3 marzo 2014 delle conclusioni nelle quali condanna fermamente l'evidente violazione della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina mediante atti di aggressione da parte della Federazione russa e l'esorta a ritirare immediatamente le sue forze armate; ove la Russia non desista dalle sue posizioni il Consiglio preannuncia l'adozione di misure di carattere politico e diplomatico, come la sospensione dei preparativi per il Vertice del G8 previsto a Sochi per giugno e la sospensione dei colloqui bilaterali con la Russia in materia di visti. Tali misure sono state poi decise nella Dichiarazione dei capi di Stato o di governo adottata il 6 marzo, la quale, tra l'altro, afferma che la soluzione della crisi in Ucraina deve basarsi sull'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza del Paese e sul rigoroso rispetto delle norme internazionali e ritiene che la decisione del Consiglio supremo della Crimea di tenere il referendum sia contraria alla Costituzione ucraina e dunque illegale. In termini molto severi si è espresso, in una risoluzione del 13 marzo, anche il Parlamento europeo, il quale non esita a qualificare "atto di aggressione" l'invasione russa della Crimea e ritiene che "le azioni

intraprese dalla Russia pongano una minaccia all'UE". All'indomani del referendum il Consiglio ha approvato la decisione 2014/145/PESC del 17 marzo 2014, fondata sull'art. 29 TUE, ai sensi della quale lo stesso Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica e gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione. Tale decisione individua un elenco di 21 persone ritenute responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e prescrive che gli Stati membri adottino le misure necessarie per impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio delle suddette persone e che siano congelati tutti i loro fondi e risorse. Sotto questo secondo profilo, ai sensi dell'art. 215 TFUE, il Consiglio ha adottato in pari data anche il regolamento (UE) n. 269/2014, in attuazione della predetta decisione PESC. Il Consiglio europeo, riunitosi nuovamente il 20 e 21 marzo, ha ribadito il disconoscimento del referendum illegale in Crimea e la sua condanna dell'annessione della Crimea (e di Sebastopoli) alla Federazione russa e ha convenuto di ampliare l'elenco delle persone sottoposte alle predette misure, di annullare il previsto Vertice UE-Russia e di sostenere la sospensione dei negoziati relativi all'adesione della Russia all'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) e all'AIE (Agenzia internazionale per l'energia). All'ampliamento delle persone colpite dalle misure concernenti i loro movimenti e i loro fondi e risorse ha provveduto il Consiglio con la decisione di esecuzione 2014/151/PESC e con il regolamento di esecuzione (UE) n. 284/2014, entrambi del 21 marzo 2014. Tali atti riguardano altre 12 persone ritenute responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina; fra tali persone, peraltro, invano si cercherebbe il nome di colui che appare sicuramente il principale responsabile di tali azioni, il Presidente russo Vladimir Putin. L'argomento fondamentale addotto dalla Russia (e dalla stessa Crimea) a giustificazione dell'annessione si basa sul diritto di autodeterminazione dei popoli. A tale diritto ha fatto riferimento anche il delegato russo Vitaly Churkin nei dibattiti svoltisi nel Consiglio di sicurezza e nell'Assemblea generale delle Nazioni Unite per motivare il suo voto contrario alle risoluzioni proposte, sottolineando che la scelta del popolo di Crimea espressa nel referendum era stata determinata dalla situazione di violenza e di illegalità conseguente al colpo di Stato in Ucraina. A nostro parere tale giustificazione non è accettabile. Il principio di autodeterminazione di popoli, alla luce delle pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite e della prassi corrispondente, si identifica in un diritto all'indipendenza (o ad altro status liberamente scelto dal popolo) solo nei casi dei popoli coloniali e dei popoli privati con la forza del proprio diritto di autodeterminazione, in particolare di quelli sottoposti a regimi razzisti o ad altre forme di dominazione straniera: si vedano la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai Paesi e ai popoli coloniali, adottata con la risoluzione dell'Assemblea generale n. 1514 (XV) del 14 dicembre 1960, la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, adottata con la risoluzione n. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, e la Definizione dell'aggressione, adottata con la risoluzione n. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974. Tali popoli hanno altresì il diritto di lottare per raggiungere la propria libertà e indipendenza contro lo Stato, coloniale, razzista o straniero, che reprime l'aspirazione all'indipendenza e a ricevere aiuto dagli Stati terzi (che peraltro non sembra possa spingersi sino all'appoggio militare). Si noti che i popoli in questione possono ben scegliere un regime diverso dall'indipendenza, preferendo l'associazione o l'integrazione con un altro Stato: risoluzione n. 1541 (XV) del 15 dicembre 1960 e Dichiarazione sulle relazioni amichevoli. Il diritto di autodeterminazione, peraltro, è costantemente accompagnato, negli atti internazionali che lo contemplano, dal principio del rispetto dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale degli Stati. Ciò implica che, al di fuori delle ipotesi dinanzi delineate, non esiste un diritto all'indipendenza (o all'integrazione in un altro Stato) di eventuali minoranze, etniche o di altra natura. La tutela di queste ultime va garantita nel quadro della protezione internazionale dei diritti umani, senza mettere in discussione l'integrità dello Stato dove sono presenti. È significativo che proprio i principali atti relativi ai diritti delle minoranze, come la Dichiarazione dei diritti delle persone appartenenti a delle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 47/135 del 18 dicembre 1992, e la Convenzione-quadro di Strasburgo del 1° febbraio 1995 per la protezione delle minoranze nazionali, adottata dal Consiglio d'Europa, hanno cura di ribadire che nessuna delle disposizioni in esse contenute può essere interpretata nel senso di autorizzare qualsiasi azione contraria all'integrità territoriale degli Stati. È il caso di precisare che, fuori dall'ambito del diritto all'indipendenza dei popoli coloniali o sottoposti con la forza a un regime razzista o straniero – diritto al quale corrispondono, da un lato, l'obbligo dello Stato "oppressore" di accordare l'indipendenza, dall'altro, la facoltà degli Stati terzi di dare il proprio sostegno – il diritto internazionale non vieta fenomeni di secessione, smembramento, annessione, fusione: rispetto a tali fenomeni esso assume una posizione di sostanziale neutralità, prendendo atto solo ex post della vicenda verificatasi (e questo sembra il senso del parere della Corte internazionale di giustizia del 22 luglio 2010 sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo). Ma il diritto internazionale proibisce rigorosamente agli Stati terzi di intervenire in qualsiasi modo per provocare una rottura dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale di un altro Stato. Nella situazione della Crimea la tutela della sua popolazione di etnia russa andava quindi garantita

quale minoranza all'interno dello Stato ucraino. Quanto all'intervento militare russo, determinante per la successiva annessione della Crimea, esso appare palesemente contrario al divieto della minaccia e dell'uso della forza; ma può qualificarsi persino come atto di aggressione, alla luce della citata Dichiarazione dell'Assemblea generale del 14 dicembre 1974, in quanto consistente nell'uso della forza armata contro l'integrità territoriale dell'Ucraina, comportante l'invasione e l'occupazione militare di una parte del territorio di tale Stato e la sua annessione (art. 3, lett. a). Giustificato, anzi doveroso, è pertanto il disconoscimento di tale annessione deciso dall'Unione europea (come dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite). Resta aperta, peraltro, la questione della legittimità delle misure "individuali" decretate dal Consiglio dell'Unione (come già dal Governo statunitense), sotto il profilo della loro motivazione, del rispetto del principio di proporzionalità e dei diritti umani; basti pensare che vari individui sono colpiti da misure repressive solo per avere pubblicamente sostenuto il referendum e la presenza russa e che si tratta spesso di cittadini della Crimea (o, meglio, ucraini), i quali non possono certo ritenersi destinatari dell'obbligo di diritto internazionale di rispettare l'integrità territoriale del proprio Stato, obbligo posto invece a carico degli Stati terzi. Come pure, pesa sulla coerenza politica (di quella morale non è neppure il caso di parlare!) dei Paesi occidentali il precedente del Kosovo, che non esitammo a bollare immediatamente quale palese aggressione, costellata da numerosi e brutali crimini di guerra, come l'uccisione deliberata di civili con il bombardamento della televisione di Belgrado del 23 aprile 1999, resa ancor più odiosa dall'ipocrita e falsa qualificazione di intervento "umanitario". Ed è giusto – come ha fatto il delegato cubano nell'Assemblea generale (e in termini analoghi quelli del Nicaragua e della Bolivia) – denunciare "the double standards and hypocrisy shown by Western States"; tuttavia, sul piano giuridico, non vi può essere "compensazione" tra illeciti e l'aggressione occidentale contro l'allora Repubblica federale di Jugoslavia, per quanto ben più violenta dell'intervento russo, non può valere ad assolvere quest'ultimo.

■
Sud in Europa, maggio 2014