

Venti di guerra in Europa

Le implicazioni imprevedibili sui diritti umani

Maria Teresa Covatta

Sommario : *Premessa.-2. Il recente passato: Euromaidan, la Crimea, il Donbass e gli accordi di Minsk.-3. Il diritto internazionale.-4. Le conseguenze della crisi e i diritti umani.*

1. Premessa

Le crisi internazionali ci colgono sempre di sorpresa come se all'improvviso succedesse qualcosa di assolutamente impensabile fino a un attimo prima e come se stravolgimenti epocali ci si presentassero davanti trovandoci stupiti e impreparati.

È stato così per la crisi afgana . E lo scenario si è ripetuto per la crisi russo-ucraina, ormai classificata come guerra, tanto più violenta, dal punto di vista della percezione psicologica, perché consumata dentro i confini della nostra Europa, che pure ha conosciuto crisi di ogni genere, come dimostra la pandemia da Covid 19, ma sempre al riparo dello scudo della pace che ci proteggeva tutti in un'Europa libera da conflitti armati dopo le guerre della ex Jugoslavia agli inizi degli anni 90.

Questa abitudine alla pace ha alimentato tutte le affermazioni ottimistiche di politici, politologi e studiosi del diritto internazionale, insieme alla fiducia nella contrattazione diplomatica e nel rispetto delle regole del diritto internazionale.

Ragionevolmente nessuno ha interesse a una guerra, si diceva da più parti, ma le cose, come ora sappiamo, non sono andate così, per irragionevolezza certo se ci si pone nell'ottica del diritto dei popoli ad autodeterminarsi, più concretamente per appetiti geopolitici manifesti da tempo.

L'attuale questione del contendere è l'ipotizzato ingresso dell'Ucraina nella Nato , fermamente contrastato da parte russa che non vuole correre il rischio di avere l'Alleanza Atlantica vicino ai propri confini.

Le questioni del passato, che pesano sul presente, lo condizionano e in parte lo determinano: sono la cosiddetta rivoluzione ucraina del 2013

(Euromaidan) l'annessione della Crimea da parte della Russia nel 2014, la questione del Donbass e il fallimento degli accordi di Minsk

Un rapido (e necessariamente semplicistico) sguardo al recente passato, sul quale si fonda il presente, può aiutare a comprendere.

2. Il recente passato : Euromaidan, , la Crimea, il Donbass e gli accordi di Minsk

Con il nome di Euromaidan (letteralmente Europiazza) si indicano le violente manifestazioni di piazza , conosciute anche come rivoluzione arancione, che si verificarono in Ucraina tra la fine del 2013 e il 2014, contro la svolta filorusa del governo ucraino di allora. Le ragioni delle manifestazioni furono la sospensione di un accordo tra Ucraina e Unione Europea, che avrebbe dovuto essere firmato da lì a poco a Vilnius, che individuava l'Ucraina come "*zona di libero scambio globale*" e che avrebbe di fatto impedito la ripresa di relazioni economiche più strette con la Russia, che nel frattempo, per impedire l'evento aveva modificato le proprie regole doganali sulle importazioni dall'Ucraina , con la conseguenza di bloccare tutte le merci provenienti da detto Paese.

Gli scontri causarono quasi cento morti e innumerevoli feriti e soprattutto una profonda ferita nella società ucraina, che ha portato molti osservatori a definire i disordini come una vera e propria guerra civile; o come pure è stata definita, la prima rivoluzione geopolitica del XXI secolo.

Il 21 gennaio 2021 la Corte Europea per i Diritti Umani si è pronunciata su una serie di ricorsi stabilendo che le autorità ucraine al potere si erano rese responsabili di arresti illegali, sequestri di persona e di pesanti repressioni delle manifestazioni di Euromaidan, sostanzialmente restate impunte in quanto le vittime non avevano mai avuto giustizia.

Dai dati pubblicati da Amnesty International risulta, infatti, che su 288 incriminazioni di pubblici ufficiali solo nove sono arrivate ad una sentenza di condanna.

Crimea. "Nel dibattito in corso non è più preminente la questione della Crimea, annessa alla Russia con un espediente giuridico che a parere della comunità internazionale maschera un'aggressione".¹

Questo "espediente giuridico" è molto interessante alla luce degli attuali eventi perché propone uno scenario molto simile a quello in corso, con una concatenazione di eventi che ricordano molto le azioni del presente.

¹ Natalino Ronzitti [La crisi ucraina e le regole del diritto \(affarinternazionali.it\)](https://www.affarinternazionali.it) 2.1.2022

Alla repressione di Euromaidan , con la successiva messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica ucraina del tempo, ritenuto filorusso, il governo locale della Crimea, la cui popolazione è a maggioranza di etnia russa, indisse un referendum indipendentista che ebbe esito favorevole, si ritiene anche grazie a una campagna di informazione abile e sistematica, diventata particolarmente intensa allorché si prospettò la possibilità dell'Ucraina di entrare a far parte della Nato.

L'esito del referendum consentì alla Russia di entrare in armi in Crimea per "proteggere i cittadini da eventuali reazioni del governo ucraino".²

Il referendum non è mai stato riconosciuto dalla comunità internazionale³ , così come non sono mai stati convalidati i suoi presupposti, ovvero che la messa in stato d'accusa del Presidente ucraino avesse concretizzato una violazione della Costituzione ucraina.

Parimenti la comunità internazionale non ha mai riconosciuto l'annessione della Crimea, che pertanto resta illegalmente occupata dalla Federazione Russa, e considera la "*violazione non sanabile con il tempo*" ma solo con la retrocessione della regione all'Ucraina o con una accettazione dell'annessione da parte della stessa Ucraina, mai avvenuta.

La questione Crimea è stata affrontata, sotto lo stretto profilo di competenza della Corte, in una recente decisione della CEDU (14.1.2021) con la quale è stato dichiarato parzialmente ammissibile il ricorso promosso dall'Ucraina contro la Russia per la violazione dei diritti umani nella Crimea occupata, in relazione a sparizioni forzate e uccisioni di persone, detenzioni arbitrarie, imposizione forzata della cittadinanza russa, repressioni e intimidazioni verso leader religiosi non appartenenti alla chiesa ortodossa russa.

Il Donbass. Le due province di Donetsk e Luhansk, nella zona del Donbass nella parte orientale dell'Ucraina, hanno proclamato la loro indipendenza nel 2015, identificandosi nella Repubblica Popolare del Donetsk e Repubblica Popolare di Luhansk.

È opinione comune e condivisa a livello internazionale che le due Repubbliche manchino di effettività e che entrambe sopravvivano grazie al sostegno politico, economico e soprattutto militare russo.

² v. nota 1

³ Risoluzione 68/262 Assemblea ONU

Da un punto di vista del diritto internazionale il governo ucraino è legittimato a impedire la secessione anche con la forza delle armi, a tutela delle minoranze della popolazione non filorusa .

Lo scontro tra le milizie autodefinitesi indipendentiste e l'esercito ucraino si trascina dunque da tempo e è culminata nella decisione russa di riconoscere ufficialmente e unilateralmente le due repubbliche separatiste del Donbass e di inviare contestualmente truppe , per la prima volta dichiaratamente russe, con la motivazione ufficiale di una iniziativa di *peacekeeping* in favore dei separatisti.

Gli accordi di Minsk . Mentre i leader mondiali si affannano a trovare una soluzione alla crisi, si torna a parlare degli accordi di Minsk, ritenendo che un ritorno a Minsk o meglio alla trattativa che essa simboleggia, possa trovare una soluzione alla crisi.⁴

A settembre 2014, dopo 5 anni dall'inizio del conflitto nel Donbass, l'Ucraina, la Russia e i separatisti filorusi concordarono a Minsk un "cessate il fuoco" che prevedeva, tra le altre cose, uno scambio di prigionieri, consegne di aiuti umanitari, ritiro delle armi pesanti e soprattutto la decentralizzazione del potere con la concessione di una qualche forma di autonomia per le regioni del Donbass.

L'intesa fallì rapidamente a causa delle ripetute violazioni dell'accordo da entrambe le parti. Nel febbraio del 2015 si giunse ad un altro tentativo, stavolta patrocinato da Francia, Germania, Russia e Ucraina (il c.d. quartetto di Normandia) per arrivare a una nuova intesa. Le novità consistevano nel fatto che il cessate il fuoco sarebbe stato monitorato dall'OSCE⁵, con obbligo di ritiro di tutte le formazioni armate straniere, una riforma attuata con una risoluzione del Parlamento ucraino che consentisse il decentramento delle regioni del Donbass in conformità con la legislazione ucraina e l'avvio di un dialogo per consentire un dialogo sul possibile autogoverno provvisorio delle regioni di Donetsk e Luhansk.

⁴ v. Marta Serafini. Ucraina :cosa sono gli accordi di Minsk e possono essere una soluzione alla crisi? Corriere della Sera 10.2.2022

⁵ L'OSCE è l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione Internazionale. Nasce come forum politico internazionale finalizzato alla difesa dei diritti dell'uomo a fronte del riaccendersi di possibili focolai di crisi negli anni 90, poi trasformatosi in un vero e proprio organismo internazionale (1995) con compiti concreti di prevenzione e risoluzione dei conflitti e ha come obiettivo il mantenimento della pace e della sicurezza in Europa, intese come assenza di conflitti armati e difesa dei diritti dell'uomo.

Anche questo secondo protocollo è rimasto in gran parte inattuato sia per una diversa interpretazione delle forme di decentramento da realizzare, sia per la parte relativa al ritiro delle "formazioni armate straniere" relativamente alle quali la Russia non riteneva di essere chiamata in causa. L'OSCE, che controlla e monitora la situazione ai confini, da tempo segnala le quotidiane violazioni del cessate il fuoco, le violenze perpetrate ai danni di civili e nei confronti dei media, allorché tentano di documentare pubblicamente il livello degli scontri. Nelle più recenti segnalazioni⁶ immediatamente antecedenti all'attacco, ha registrato il vertiginoso aumento delle violazioni in proporzioni da 100 a 700 in un quadro di riferimento quotidiano.

3. Il diritto internazionale

Il 21 febbraio il presidente russo Vladimir Putin ha tenuto un discorso alla nazione in cui, tra le altre, ha esposto le ragioni giuridiche della sua "azione militare" contro l'Ucraina.

Oltre alla rivendicazione metagiuridica della comune appartenenza ("l'Ucraina non esiste se non all'interno della Russia") e al richiamo alla comune discendenza che lega russi, bielorusi e ucraini, la giustificazione data è che si è trattato di operazione di *peacekeeping* necessitata e concordata con i due autoproclamati leader dei territori secessionisti.

Queste affermazioni, volte a ricondurre l'attacco nell'ambito del diritto, non hanno mancato di richiamare l'attenzione di studiosi di diritto internazionale e stimolare considerazioni in netto contrasto con questa impostazione, giungendo in definitiva alla considerazione che *"la lettura delle norme internazionali consente di evidenziare che la Russia di Putin ha travalicato i propri limiti."*⁷

I principi fondamentali che devono richiamarsi sono riconducibili, in primo luogo, alla norma consuetudinaria del rispetto della sovranità territoriale di uno Stato. In questo caso l'Ucraina, soggetto autonomo e distinto di diritto internazionale, riconosciuto nella sua piena integrità territoriale e dei confini dalle Nazioni Unite, dalle altre principali organizzazioni internazionali e dalla comunità degli Stati.

⁶ Osce Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM) Daily Report 39/2022 on 19.2.22

⁷ Maurizio Delli Santi - La crisi dell'Ucraina sotto il profilo del diritto internazionale in *Diritto Europeo e Internazionale* - febbraio 2022

La Carta delle Nazioni Unite all'art 2 , par. 4, impone in particolare agli Stati di astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dalla minaccia o dall'uso della forza diretta contro l'integrità territoriale o indipendenza politica di qualsiasi Stato.

Non può esistere, dunque, nessun legittimo *casus belli*, neanche in nome di un supposto principio di autodeterminazione dei popoli. Infatti, nel diritto internazionale il richiamo a tale principio è consentito soltanto in determinate circostanze ovvero quando risulta acclarato che i popoli sono costretti a lottare contro una dominazione coloniale, l'occupazione straniera e contro regimi razzisti.

L'invasione, pertanto, non è mai uno strumento di risoluzione delle crisi⁸.

La regola si rinviene altresì nel I protocollo Addizionale del 1977 alla Convenzione di Ginevra, laddove si precisa che il diritto di autodeterminazione di un popolo non possa essere esteso alle minoranze etniche, che possono reclamare forme di autonomia amministrativa senza però porre in discussione l'integrità dello stato di appartenenza la cui sovranità rimane intangibile.

Vale la pena, infine, di ricordare che questi principi sono stati accolti e ribaditi anche dall'art 8 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, specificamente negli emendamenti entrati in vigore nel 2012, in cui si definisce il "*crimine di aggressione internazionale*", inteso come uso della forza armata da parte di uno Stato, contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato.

La norma, che si richiama alla Risoluzione 3314(XXIX) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 14.12.74, indica quali condotte debbano considerarsi atti di aggressione e la sua lettura non può che portare a classificare come "aggressione" l'operazione russa in Ucraina.

Queste considerazioni sembrano aver trovato pieno riscontro nella richiesta del primo marzo u.s. che il Bureau del Procuratore presso la Corte Penale Internazionale (ICC) ha avanzato alla Corte stessa, al fine di ottenere l'autorizzazione ad avviare un'indagine sulla situazione ucraina ai sensi dell'art 15 comma 3 del Regolamento della Corte, che disciplina i casi di competenza della Corte.

La richiesta del Procuratore parte dalla constatazione che l'Ucraina, pur non essendo firmataria e quindi parte dello Statuto della Corte Criminale

⁸ v. Natalino Ronzitti- Diritto Internazionale dei conflitti armati. Giappichelli Editore 2017

Internazionale, ha tuttavia per ben due volte esercitato le sue prerogative, dichiarando di accettare - ove la Corte decidesse di riscontrare la sua competenza e di esercitare la sua azione - la giurisdizione della stessa Corte in relazione ad ipotizzati crimini commessi sul territorio ucraino.

La prima dichiarazione depositata dal Governo ucraino riguardava fatti commessi in Ucraina dal 21 novembre 2013 al 22 febbraio 2014 ; la seconda dichiarazione ha esteso questo periodo di tempo su una base aperta a presunti crimini in corso, commessi dal 22 febbraio 2014 in poi.

Scrivendo il Procuratore : “ *Sulla base delle informazioni disponibili e dopo un approfondito esame, ho concluso che ci sono basi ragionevoli per avviare un’indagine ai sensi dell’art 15 comma 3 del Regolamento della Corte. In particolare, sono convinto che vi siano elementi per ritenere che siano stati commessi sia crimini di guerra sia crimini contro l’umanità, in relazione ad episodi ed eventi già presi in considerazione nel corso delle investigazioni preliminari svolte dal mio ufficio.* ”

Essenziale la conclusione del memorandum , laddove il Procuratore afferma che data l’espansione del conflitto di questi giorni è sua intenzione “*chiedere che l’autorizzazione abbia portata tale da comprendere anche eventuali nuovi presunti crimini rientranti nella giurisdizione della Corte e commessi da qualsiasi parte in conflitto ed in ogni parte del territorio purché sufficientemente legati alla Situazione Ucraina*”

Di indubbio significato il fatto che già il 2 marzo il Presidente della Corte abbia accolto positivamente l’istanza assegnando la causa sulla situazione ucraina alla Pre-Trial Chamber II per le sue valutazioni.

4. Le conseguenze della guerra e i diritti umani

Delle conseguenze della crisi si è parlato a lungo, sia allorché un attacco militare era solo paventato e temuto sia , a maggior ragione, ora che tutto ciò che si paventava come potenziale e potenzialmente pericoloso è davanti ai nostri occhi.

È stato detto⁹ che si tratta, all'evidenza, di un nuovo shock esterno dopo la pandemia; che le sanzioni alla Russia possono trasformarsi in un boomerang e la crisi può ripercuotersi sui commerci, sul settore bancario e finanziario e, dulcis in fundo, sull’approvvigionamento energetico.

⁹ Come mitigare le conseguenze economiche della guerra. Fabrizio Pagani -HuffPost 21.2.2022

A fronte della minaccia russa di tagliare le forniture di gas, le dichiarazioni del Presidente del Consiglio Draghi sulla necessità di intensificare il settore delle energie rinnovabili, ma anche di un possibile ritorno temporaneo al carbone non lasciano presagire nulla di buono

Le tensioni hanno già provocato conseguenze economiche devastanti, con effetti già tangibili, sui mercati e sull'economia reale dei Paesi coinvolti: i prezzi dei beni, anche quelli di base, in Ucraina sono aumentati a dismisura: generi alimentari e beni di prima necessità, compresi i medicinali, sono aumentati a detrimento delle cure mediche e di un adeguato standard di vita soprattutto per anziani bambini e persone a basso reddito.

Anche in Russia il rublo si è fortemente deprezzato e i prezzi interni sono in crescita. Le ripercussioni su larga scala sulle economie degli altri Paesi sono inevitabili.

Ma l'aspetto che assolutamente non va trascurato è quello che riguarda la crisi umanitaria in atto.

Milioni di persone sono state costrette a lasciare le loro abitazioni e chi è tornato o rimasto nelle zone di conflitto, dove già viveva un'esistenza precaria, ha visto peggiorare la situazione anche dal punto di vista della mera sopravvivenza

Secondo il Ministero delle Politiche Sociali ucraino già si contavano, prima dell'attacco russo, un milione e 450 mila sfollati interni nelle regioni del Donbass e della Crimea occupata.

Gli scontri nel Donbass avevano già provocato 13 mila morti, ora quantificati in circa 17 mila, migliaia di feriti, spostamenti di massa della popolazione costretta ad abbandonare le proprie case, arresti illegali, esecuzioni extragiudiziali, oltre che, naturalmente, violazioni del diritto alla libertà di movimento o all'istruzione.

Le Organizzazioni Internazionali, fin dal primo sentore dell'aggravarsi della crisi, sottolineavano quale dimensione potrebbe raggiungere la crisi dei rifugiati in caso di *escalation* delle ostilità in Ucraina, preconizzando un disastro umanitario su scala continentale, con milioni di persone in cerca di protezione negli Stati europei circostanti e sottolineando che il conflitto, accompagnato da ancora più forti flussi illeciti di armi, dall'arrivo di militari al soldo di agenzie private, non potrebbe che aumentare violenze e impunità.

Minacce alle infrastrutture, alle vite dei civili e ai loro beni, crisi alimentare e sfollamento di massa.

Amnesty International, che già aveva documentato l'alto costo anche in termini di diritti umani del conflitto del 2014/2015 in Ucraina, è tornata ad ammonire, allorché la crisi era ancora alle soglie, che *"un conflitto armato al centro dell'Europa che coinvolgesse una potenza nucleare e vi trascinasse eventualmente altri stati minaccerebbe l'intero sistema di pesi e contrappesi geopolitici, con implicazioni imprevedibili sui diritti umani a livello globale"*¹⁰.

Quanto queste previsioni si siano avverate è storia di oggi che non necessita di ulteriori commenti. In un comunicato del 22 febbraio u.s , ad attacco avvenuto, la Segretaria Generale di A.I , Agnes Callamard, ha diffuso una dichiarazione nella quale, preso atto del deflagrare del conflitto, richiamava tutte le parti in causa all'obbligo legale del rispetto delle regole del diritto internazionale umanitario, aggiungendo l'invito a consentire l'accesso delle agenzie umanitarie per fornire assistenza ai civili colpiti dal conflitto.

Al momento, salvo che per gli interventi di UNHCR, UNICEF ed OIM non si hanno informazioni circa la concretizzazione di tale auspicio.

¹⁰ [In caso di ulteriore conflitto armato in Ucraina, conseguenze devastanti per i diritti umani di milioni di persone - Amnesty International Italia](#)