

e-book

collana (as)saggi n°1

di Gianmaria Sisti

CECENIA

il diritto
all'autodeterminazione dei popoli



EaST Journal

2011- East Journal

e-book collana (as)saggi n°1

www.estjournal.wordpress.com

foto di copertina:

“Uomo che prega durante la battaglia di Grozny”

di Mikhail Evstafiev, 1995

Nota di Redazione

Il presente e-book è parte di un più ampio lavoro di ricerca, ad opera di Gianmaria Sisti, sul tema del diritto all'autodeterminazione dei popoli nell'ambito del diritto internazionale dal titolo *“Il diritto all'autodeterminazione del popolo ceceno e la violazione dei diritti umani in Cecenia da parte della Federazione Russa. Un'analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo”*, già tesi di laurea magistrale discussa presso l'Università degli Studi di Perugia. Tale lavoro, di sicuro rilievo scientifico, è consultabile sul sito di East Journal. Il testo qui presentato è, come il nome della collana suggerisce, un assaggio di uno scritto più complesso e articolato. La necessità di semplificare – senza banalizzare – i contenuti proposti nasce dall'intenzione di fare di questo e-book un'agevole strumento di comprensione della materia trattata. Per questo motivo, in accordo con l'autore, si è deciso di non aggiungere al testo il ricco *corpus* di note già presente nel lavoro di ricerca, allo scopo di non appesantire la lettura. Allo stesso modo ci si è esunti dal trattare quegli argomenti più tecnici che, però, un addetto ai lavori potrà trovare nel lavoro di ricerca.

La collana di e-book di saggiistica nasce proprio con lo scopo di introdurre in modo semplice ad argomenti complessi al fine di uscire dall'autoreferenzialità, anche involontaria, degli addetti ai lavori: diffondere cultura, renderla accessibile nello stile e nei contenuti, proponendo compatti volumetti agevolmente scaricabili sul proprio computer, facendo sempre riferimento a testi più articolati in modo da consentire più livelli di lettura. Ringraziamo l'autore per avere compreso questo progetto, coadiuvandoci nel lavoro di redazione. Chiunque fosse interessato a contattarlo può scrivergli al seguente indirizzo di posta elettronica: gianmariasisti@gmail.com

aprile 2011

East Journal

Il presente e-book è disponibile con licenza Creative Commons, sarebbe comunque gradito contattare l'autore previo utilizzo e in ogni caso è fatto obbligo citare l'autore e la fonte.

Prefazione

Deportate e smembrate negli affetti come nei corpi da guerre combattute e sempre perdute, le genti del Caucaso settentrionale, stanziare da secoli tra gli altopiani e la pianura del fiume Terek, sono protagoniste dei più atroci rivolgimenti della Storia. La Russia invase per la prima volta il Caucaso durante il regno di Pietro il Grande, all'inizio del Settecento, e da allora né lo Zar né Stalin lasciarono più la presa sulla regione. Soffocandola. La storia del drammatico impero dei russi sul caucaso comincia *de facto* solo con le guerre caucasiche d'inizio Ottocento in cui a conquistare i territori dell'attuale Cecenia, Daghestan, Inguscezia e Circassia, annettendoli all'Impero. Tra il 1817 e il 1864 i russi procedettero soggiogando territori e popolazioni della Caucasia e nel 1870 la Cecenia venne ufficialmente annessa all'impero dello zar Alessandro II. La precedente esperienza dell'imamato del Caucaso, che dai primi dell'Ottocento fino alla conquista russa governò i territori del Daghestan e della Cecenia, lasciò profondo il suo segno.

Ancora oggi autoproclamati emiri del Caucaso guidano ribelli, indipendentisti o terroristi (a seconda del punto di vista da cui li si guarda) contro il potere di Mosca. Ancora oggi la Cecenia è soggetta alla violenza. A raccontare la sua storia ci sono state molte nobili penne, da quella di Tolstoj – che combattè le guerre caucasiche – a quella della giornalista Anna Politkovskaja, uccisa proprio per aver denunciato i soprusi dell'esercito russo in Cecenia. Soprusi figli di due guerre. La prima guerra cecena, combattuta tra il 1994 e il 1996, che fece seguito alla dichiarazione d'indipendenza della Cecenia dalla Russia e alla nascita di una repubblica autonoma, e la seconda - dal 1999 al 2006 – che ancora cerca una reale soluzione.

Dopo il **collasso dell'Urss** molte ex repubbliche sovietiche cercarono la via dell'indipendenza. Il 6 settembre 1991 i militanti del partito del Congresso Nazionale del Popolo Ceceno, guidato da Džokhar Dudayev, dichiararono morta la repubblica sovietica ceceno-inguscia e defenestrarono molti esponenti del locale Partito Comunista. Il mese seguente Dudayev ottenne in maniera schiacciante il supporto popolare per spodestare l'amministrazione *ad interim* appoggiata dal governo federale che nel frattempo aveva sostituito quello del passato regime comunista, ormai rovesciato. Nel novembre 1991 il presidente della neonata Federazione russa, Boris Eltsin, inviò delle truppe a Grozny, ma

furono costrette a ritirarsi quando le forze di Dudayev, schieratesi in assetto di combattimento riuscirono ad evitare che esse lasciassero l'aeroporto.

Dal 1991 al 1994 decine di migliaia di persone di etnia non cecena, per la maggioranza russi, lasciarono la repubblica riportando notizie riguardo alle violenze contro russi, ucraini ed armeni. L'industria della Cecenia iniziò a decadere come risultato dell'abbandono della regione da parte di molti ingegneri e lavoratori russi, il più delle volte ufficialmente espulsi dalla repubblica. Durante quella che fu una **guerra civile non dichiarata**, le varie fazioni pro e contro Dudayev combatterono per il potere, a volte in vere e proprie battaglie campali con l'utilizzo di armamenti pesanti. Il 29 novembre 1994 il presidente Boris Eltsin emise un ultimatum a tutte le fazioni belligeranti della Cecenia, ordinandogli il disarmo e la resa. Nel momento in cui il governo di Grozny rifiutò, il presidente Eltsin ordinò un attacco per ristabilire l'"ordine costituzionale". Fino al primo dicembre le forze russe condussero dei pesanti bombardamenti aerei su tutta la Cecenia, bersagliando sia siti militari sia la stessa capitale Grozny, poi ci fu l'invasione terrestre.

La Russia si trovò ben presto in una situazione difficile. Le sue truppe mal equipaggiate e poco motivate subirono sconfitte anche notevoli ad opera dei ceceni. Le truppe russe riuscirono a prendere il controllo di Grozny, la capitale, solo nel febbraio del 1995 e a uccidere Dudayev il 21 aprile del 1996 tirando intenzionalmente un missile sul luogo in cui si trovava. Durante l'occupazione russa, Grozny venne rasa al suolo e molte persone sparirono misteriosamente, torturate e uccise dall'esercito russo. Da più parti si gridò al genocidio e Mosca si trovò accusata dall'opinione pubblica internazionale di aver violato i diritti umani. A fine agosto 1996 Eltsin si accordò con i leader ceceni per un cessate il fuoco che portò nel 1997 alla firma di un trattato di pace. Alla fine della **prima guerra russo-cecena** (1991-96) viene eletto come primo Presidente ceceno il comandante Aslan Maskhadov.

Ben presto però il conflitto divampò nuovamente, Maskhadov non riuscì a limitare le attività dei "signori della guerra" locali che continuarono la lotta contro i russi – e tra di loro - attraverso il ricorso ad azioni terroristiche. Tra questi spicca il nome di Shamil Basayev che più tardi sarà autore del sequestro del teatro Dubrovka nel 2002 e della strage di Beslan nel 2004. Le truppe russe invasero la Cecenia nell'ottobre 1999 dando così inizio alla **seconda guerra russo-cecena**, radendo al suolo la capitale Grozny. Basayev fu

ucciso dalle forze speciali russe nel 2006. Questa seconda guerra ribaltò l'esito della precedente: il Presidente russo Putin ottenne il controllo diretto del territorio ceceno già nel maggio del 2000, a meno di un anno dall'invasione, e nominò il leader ceceno Akhmad Kadyrov capo *ad interim* del nuovo governo filorusso. Questa iniziativa fu accolta con ampio consenso dal resto degli stati della Federazione Russa, ma Kadyrov fu considerato un traditore dai separatisti che inasprirono la lotta. Intanto il consenso popolare russo intorno alla campagna cecena diminuiva sensibilmente a causa dell'ingente perdita di uomini. Mosca, cercando di portare stabilità nella regione, nel 2003 indisse un **referendum** in seguito al quale venne proclamata una nuova Costituzione cecena. La legittimità del referendum però fu fin da subito contestata dalle Ong presenti sul luogo e da molti osservatori internazionali. A far discutere fu soprattutto il criterio di ammissione al voto: il regolamento prevedeva infatti che anche i soldati russi che occupavano il territorio ceceno avessero diritto di voto. La **nuova Costituzione**, tutt'oggi in vigore, prevede per la Repubblica Cecena un certo grado di autonomia in seno alla Federazione russa mantenendo però un ferreo legame con la politica di Mosca e con le decisioni della Duma.

La guerra, ufficialmente conclusa nel 2006, ha lasciato molte questioni irrisolte. Lungi dall'essere un'oasi di pace, il Caucaso settentrionale è attraversato da una lunga scia di sangue fatta di attentati ed azioni terroristiche. Dalla Cecenia il conflitto si è andato allargando all'intero Caucaso settentrionale e quella che fu la resistenza cecena ha progressivamente ampliato i propri orizzonti e si è radicalizzata avvicinandosi ai temi del fondamentalismo islamico.

La crescente radicalizzazione ha portato nel 2007 alla dichiarazione di indipendenza dell'Emirato del Caucaso da parte di **Dokka Umarov** che ha anche lanciato l'idea di una Jihad globale, idea non apprezzata però da tutti i ribelli. Questo nuovo pensiero di lotta ha raccolto favori da parte del mondo islamico, tanto che alcuni simpatizzanti hanno dichiarato di essere disposti a prendere le armi per aiutare il movimento ceceno. Molti commentatori pensano che i ribelli ceceni abbiano contatti con gruppi islamici internazionali. La Bbc ha affermato che molti volontari sono andati in Cecenia dopo l'addestramento in campi situati in Afghanistan e Pakistan. Certo il Cremlino ha avuto gioco facile a ribattezzare la sua guerra nel Caucaso come un "conflitto contro l'estremismo islamico internazionale". Anche gli Stati Uniti dopo l'11 settembre si sono lanciati in una

guerra. Dalla denominazione non dissimile. Le strumentalizzazioni in chiave religiosa del conflitto sono utili a Mosca per raccogliere il consenso interno e per evitare ingerenze esterne. Nessuna voce si è levata contro le atrocità in corso in Cecenia e c'è da attendersi che questo silenzio si protrarrà almeno fino a quando gli stati europei saranno clienti di Gazprom. Diritti umani in cambio di gas, sembra esser questa la strategia del Cremlino. E mentre l'Europa resta, letteralmente, attaccata alla canna del gas, gli Stati Uniti non proferiscono parola in nome di una tacita divisione delle sfere di influenza. Poi, certo, Washington ha le sue mire sul Caucaso – dove corrono buona parte delle *pipelines* che dal Caspio portano in Occidente oro nero ed oro azzurro. Proprio la posizione geostrategica della Cecenia l'ha posta al centro di questo conflitto: dalle parti di Grozny passano oleodotti e gasdotti che per Mosca sono irrinunciabili e per i signori della guerra locali rappresentano invece una ghiotta preda.

Dal giorno della conclusione ufficiale della guerra, i terroristi sono stati in grado di portare il conflitto fin nel cuore della Federazione russa con attentati spettacolari e gravissimi: nel 2009 quello al treno Nevsky Express causò 27 vittime. Nel 2010 l'attentato suicida alla metropolitana di Mosca fece registrare 38 morti mentre il recente attentato, anche questo suicida, all'aeroporto Domodedovo di Mosca ne ha causate 37: tutti questi eventi, e i numerosi episodi di violenza che quotidianamente si registrano in Inguscezia, Daghestan e Cecenia, dimostrano quanto la presa di Mosca sul Caucaso si sia fatta debole.

Il lavoro di **Gianmaria Sisti** ha il pregio di non concentrarsi sulle note vicende storiche, qui brevemente riassunte, ma di dedicarsi al tema che sta alla radice del conflitto: il popolo ceceno ha il diritto ad autodeterminarsi? Per stabilirlo Sisti ha indagato nelle pieghe del diritto internazionale cercando di individuare quali limiti la giurisprudenza e la consuetudine hanno posto all'autodeterminazione. La comparazione con casi simili, come il Kosovo o Timor est, costituiscono ulteriori momenti di analisi e riflessione. Indagare la legittimità delle istanze indipendentiste cecene alla luce del diritto è importante per comprendere, al di là delle retoriche o delle semplificazioni, che cosa è davvero il diritto di autodeterminazione e perché la comunità internazionale ha agito come ha agito nei confronti della questione cecena. Il risultato di questa analisi non sarà scontato. Il lavoro di Sisti, pur addentrandosi in una materia così ardua come il diritto internazionale, mantiene chiarezza di pensiero e semplicità di eloquio: qualità che ne fanno un compendio

accessibile a molti, se non a tutti. Il lavoro di Sisti inaugura una collana di e-book che East Journal intende dedicare ai temi del diritto, dell'economia, delle relazioni internazionali: brevi e intensi *pamphlet* od opere di divulgazione in cui coniugare l'approfondimento con la chiarezza, come nel miglior spirito di East Journal.

Matteo

Zola

SOMMARIO

Nota di redazione

Prefazione

Introduzione

Parte prima: Il principio di autodeterminazione dei popoli

- 1 - Il principio di autodeterminazione dei popoli
- 2 - L'evoluzione del principio di autodeterminazione dei popoli nell'ambito delle Nazioni Unite
- 3 - L'evoluzione del principio di autodeterminazione dei popoli nella prassi della Corte internazionale di giustizia. I casi di Namibia, Sahara Occidentale, Timor est e Palestina

Parte seconda: Il diritto all'autodeterminazione esterna del popolo ceceno

- 1 - Il diritto all'autodeterminazione esterna del popolo ceceno
- 2 - I fatti storici
- 3 - Il rapporto istituzionale tra la Federazione russa e le sue Repubbliche
- 4 - Le posizioni in dottrina in merito allo *status* da riconoscere al popolo ceceno
- 5 - Il precedente delle Repubbliche baltiche
- 6 - Le gravi violazioni dei diritti umani
- 7 - Lo *status* speciale della Repubblica cecena
- 8 - Un referendum per determinare lo *status* della Repubblica cecena
- 9 - La Repubblica cecena: uno Stato *de facto*
- 10 - Conclusioni al capitolo

Parte terza: Il diritto all'autodeterminazione interna del popolo ceceno

- 1 - Il diritto all'autodeterminazione interna del popolo ceceno
- 2 - Il referendum costituzionale ceceno del 23 marzo 2003
- 3 - La Costituzione della Repubblica di Cecenia analizzata sulla base del rapporto della *Commissione di Venezia* del 15 marzo 2003
- 4 - Aspetti generali
- 5 - La lingua nazionale della Repubblica cecena
- 6 - La tutela dei diritti umani nella Costituzione cecena
- 7 - Conclusioni al capitolo

Parte quarta: Il diritto all'autodeterminazione esterna. Cecenia, Kosovo e Timor est: casi a confronto

- 1 - Il caso ceceno e quello kosovaro
- 2 - Il caso dell'isola di Timor Est
- 3 - Conclusioni al capitolo

Parte quinta: Il Consiglio d'Europa e il caso ceceno

- 1 - Introduzione
- 2 - Il carattere grave e sistematico delle violazioni
- 3 - L'azione di controllo da parte degli organi giurisdizionali

- 4 - L'azione di controllo da parte degli organi non giurisdizionali
- 5 - La debolezza degli organi del Consiglio d'Europa
- 6 - L'Assemblea parlamentare
- 7 - Il Comitato dei Ministri
- 8 - Conclusioni al capitolo

Conclusioni generali

Bibliografia

Introduzione

Nel presente lavoro approfondiremo il diritto all'autodeterminazione del popolo ceceno analizzando lo *status* della Repubblica cecena nella Federazione russa. Nella prima parte ripercorreremo l'evolversi del principio di autodeterminazione dei popoli nel corso degli anni, analizzando la prassi della Corte internazionale di giustizia e le disposizioni normative contenute nella Carta delle Nazioni Unite. Inoltre, analizzeremo le circostanze in presenza delle quali il diritto internazionale riconosce ad un popolo il diritto di secedere dal territorio di uno Stato sovrano approfondendo il rapporto che intercorre tra il diritto all'autodeterminazione dei popoli e il diritto all'integrità territoriale di uno Stato.

Nella seconda parte l'attenzione sarà focalizzata sul caso ceceno, per cui sarà compiuta un'analisi riguardante il diritto del popolo ceceno a secedere territorialmente dalla Federazione russa. Dopo aver ricostruito brevemente il contesto storico in Cecenia degli anni Novanta del XX secolo, definiremo in base alla Costituzione della Federazione russa, quale sia lo *status* giuridico-istituzionale delle Repubbliche federali, e quali siano le libertà ed i diritti a loro concessi. In seguito, sarà approfondito il dibattito in dottrina riguardante quale sia lo *status* giuridico della Cecenia in base al diritto internazionale e se questa abbia diritto a secedere dalla Federazione russa in base al principio di autodeterminazione esterna dei popoli.

Vedremo anche se la Federazione russa abbia violato il diritto all'autodeterminazione interna del popolo ceceno, focalizzando l'attenzione sulla legittimità del *referendum* costituzionale ceceno del 23 marzo 2003. Infine approfondiremo le circostanze in base alle quali secondo una parte della dottrina, sarebbe legittimo per un popolo secedere dal territorio del proprio Stato d'appartenenza in un contesto post-coloniale. A tal proposito saranno analizzati in maniera comparata le circostanze entro le quali il popolo ceceno, quello kosovaro e quello timorese hanno rivendicato il loro diritto all'indipendenza.

Parte prima

Il principio di autodeterminazione dei popoli
e il diritto all'autodeterminazione **esterna** del popolo ceceno

1 - Il principio di autodeterminazione dei popoli

Il principio di autodeterminazione dei popoli è considerato dal diritto internazionale una norma di natura consuetudinaria. La dottrina ha discusso ampiamente in merito a chi dovesse essere attribuita la titolarità del diritto all'autodeterminazione dei popoli, se al "popolo" in quanto tale, che aspira ad ottenere l'indipendenza, oppure agli Stati *inter se*. Nel diritto internazionale classico il "popolo", inteso come entità complessa che aspira a divenire uno Stato indipendente e sovrano, non è considerato un soggetto di diritto internazionale. Il titolare effettivo di questo diritto è lo Stato, la parola "popolo" sarebbe utilizzata in maniera puramente enfatica. Si darebbe rilevanza giuridica al popolo, solo nel caso in cui si concepisse lo Stato, soggetto di diritto internazionale, come Stato-comunità e non più come Stato-apparato.

E' importante ricordare, in materia di autodeterminazione dei popoli, la Dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 14 dicembre 1960 n. 1514, relativa alla concessione dell'indipendenza ai popoli e ai paesi colonizzati, nella quale è stato affermato che

«[...] All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development [...] All armed action or repressive measures of all kinds directed against dependent peoples shall cease [...] Any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations [...] All States shall respect for the sovereign rights of all peoples and their territorial integrity ».

Sulla base di quanto riportato nella presente Dichiarazione, tutti i popoli hanno diritto a godere del principio di autodeterminazione, stabilendo autonomamente il proprio *status* politico, economico e sociale in caso di (a) dominazione coloniale, (b) segregazione razziale e (c) occupazione straniera.

Alla Dichiarazione del 1960 delle Nazioni Unite, ha fatto seguito la prassi della Corte internazionale di giustizia. In particolar modo risultano significativi i pareri consultivi della Corte in merito al caso della Namibia del 1971 e del Sahara Occidentale del 1975.

Il diritto all'autodeterminazione esterna dei popoli è oggetto di numerosi limiti: un popolo infatti è legittimato a secedere da uno Stato solo se rientra nelle tre ipotesi già citate.

Inoltre sia il punto (a), così come il punto (b), si riferiscono a delle situazioni storiche difficilmente riproponibili ai giorni nostri e questo ne limita fortemente l'applicazione in contesti di tipo post-coloniale. Mentre il terzo punto presuppone una situazione di occupazione straniera sopravvenuta che non si riscontra nella gran parte delle situazioni secessionistiche odierne.

Il principio di autodeterminazione dei popoli è limitato ulteriormente dalla propria irretroattività. Esso infatti non si applica alle occupazioni straniere che risalgono a prima della fine della seconda guerra mondiale, ad eccezione dei territori coloniali. In dottrina si ritiene infatti che tale principio abbia assunto valenza giuridica solo a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale.

Per autodeterminazione interna di un popolo si intende il diritto ad eleggere liberamente i propri rappresentanti e ad avere un governo che lo rappresenti senza nessun genere di discriminazione. Questo diritto è oggetto di dibattito in dottrina: si discute infatti se lo si possa riconoscere come il diritto di un popolo a godere di un governo democratico, o se l'autodeterminazione interna comporti, al pari di quella esterna, il diritto di un popolo a secedere dallo Stato di appartenenza. A tal proposito, va osservato che né la prima né la seconda ipotesi trovano riscontro sul piano internazionale.

2 - L'evoluzione del principio di autodeterminazione dei popoli nell'ambito delle Nazioni Unite

Per comprendere in maniera esauriente l'argomento trattato in questo capitolo, conviene soffermarsi ad analizzare il percorso evolutivo che il principio di autodeterminazione dei popoli ha avuto a partire dalla Carta delle Nazioni Unite fino alle recenti sentenze della Corte internazionale di giustizia.

Il capitolo XI dello Statuto delle Nazioni Unite riguarda i territori non autonomi. In particolare, l'art. 73 e l'art. 74 sanciscono l'impegno dei membri delle Nazioni Unite a porre in essere tutte le misure affinché concedano ai cittadini dei territori, che non hanno raggiunto una piena autonomia, di promuoverne al massimo il loro benessere, affinché possano godere del loro progresso economico, sociale, politico ed educativo. L'art. 73 della Carta delle Nazioni Unite, riferendosi a tutti i popoli che vivevano nei territori coloniali esistenti alla fine della seconda guerra mondiale, intese legittimare il processo di decolonizzazione in atto al tempo. Tuttavia, una parte della dottrina ha ritenuto che il

principio di autodeterminazione dei popoli, così come riportato dalla Carta delle Nazioni Unite, non concedeva la possibilità ai popoli di ottenere l'indipendenza in maniera unilaterale. La concessione dell'indipendenza rimase una competenza esclusiva dei paesi mandatari, e l'autodeterminazione dei popoli fu riconosciuta solo come il diritto di un popolo a godere di una qualche forma di “*self-government*”.

Nella seconda metà del XX secolo la prassi internazionale si è tuttavia indirizzata verso un pieno riconoscimento del diritto all'autodeterminazione per i popoli coloniali. Un passaggio importante di tale processo è sicuramente Dichiarazione dell'Assemblea Generale sulla concessione dell'indipendenza ai paesi coloniali del 1960. Con essa fu riconosciuto a tutti i popoli il diritto ad autodeterminarsi, così da poter liberamente stabilire il loro *status* politico ed economico, nonché la loro crescita sociale e culturale, a condizione che venisse rispettato il diritto all'integrità territoriale di ciascuno Stato.

Tale principio venne ribadito dall'Assemblea Generale che approvò con la ris. n. 2625 del 1970 la Dichiarazione sui principi di diritto internazionale sulle relazioni amichevoli tra Stati, nella quale venne ribadita l'**illegittimità** di qualunque azione compiuta, sulla base del principio di autodeterminazione dei popoli, al fine di secedere da uno Stato. La risoluzione pose tuttavia delle specifiche affinché il diritto all'integrità territoriale si ponesse in accordo con il principio di autodeterminazione dei popoli. A tal proposito l'Assemblea Generale dichiarò che solo gli Stati

« conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples [...] possessed a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour ».

Nella presente disposizione si è voluto affermare quindi che solo gli Stati che rispettano il principio di autodeterminazione dei popoli e che possiedono un governo rappresentativo, che non compie cioè discriminazioni né di razza, né di credo o di colore, possono reprimere ogni tentativo di secessione dal proprio territorio statale, in virtù del principio di integrità territoriale.

In proposito, deve essere peraltro osservato come una parte autorevole della dottrina abbia ritenuto che tale disposizione potrebbe sollevare un problema di natura interpretativo. Se infatti i criteri di « race, creed or colour » fossero da intendersi come gli unici requisiti per l'applicazione di tale principio, ciò comporterebbe un ulteriore limite alla sua applicazione. Infatti ne rimarrebbero esclusi tutti quei popoli che si identificano, ad esempio, su una base linguistica o nazionale.

Sulla base di quanto disposto dunque, non è riconosciuta alle minoranze linguistiche, etniche o religiose alcun tipo di autonomia economica, politica o sociale, ma solamente il diritto ad esprimere la loro cultura, a professare e praticare la propria religione o a parlare liberamente la propria lingua.

3 - L'evoluzione del principio di autodeterminazione dei popoli nella prassi della Corte internazionale di giustizia. I casi di Namibia, Sahara Occidentale, Timor est e Palestina

La prassi della Corte internazionale di giustizia dimostra che il principio di autodeterminazione dei popoli ha acquistato un principio di *ius cogens*¹. Anzitutto è da ricordare il parere della Corte internazionale di giustizia del 21 luglio 1971 in merito alle *Conseguenze giuridiche per gli Stati della continua presenza dell'Africa del Sud in Namibia*. Il parere trae origine dalla fine del mandato del Sud Africa in Namibia, deciso il 27 ottobre 1966, con la ris. 2145, dall'Assemblea Generale, in seguito alla negazione del diritto all'autodeterminazione del popolo namibiano ed all'utilizzo del suo territorio come base militare per gli attacchi agli Stati confinanti. A causa del persistere sul territorio namibiano del Sud Africa, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adottò il 30 gennaio 1970 la ris. 276 con la quale si imponevano delle sanzioni di natura economica da parte dei Paesi membri delle Nazioni Unite nei confronti del Sud Africa. Il parere della Corte internazionale di giustizia assume una grande importanza ai fini del nostro discorso soprattutto per quel che riguarda la parte dedicata all'autodeterminazione dei popoli. La Corte ne ha infatti riconosciuto un'effettiva evoluzione affermando che

« [...]the subsequent development of international law in regard to non-self-governing territories, as enshrined in the Charter of the United Nations, made the principle of self-determination applicable to all of them. The concept of the sacred trust was confirmed and expanded to all "territories whose peoples have not yet attained a full measure of self-government" (Art. 73) »².

¹ Lo *ius cogens* indica un certo nucleo di norme internazionali che abbia natura imperativa, e dunque non possa essere derogato attraverso un atto di volontà degli Stati

² In base all'art. 73 dello Statuto delle Nazioni Unite « I Membri delle Nazioni Unite, i quali abbiano od assumano la responsabilità dell'amministrazione di territori la cui popolazione non abbia ancora raggiunto una piena autonomia, riconoscono il principio che gli interessi degli abitanti di tali territori sono preminenti, ed accettano come sacra missione l'obbligo di promuovere al massimo, nell'ambito del sistema di pace e di sicurezza internazionale istituito dal presente Statuto, il benessere degli abitanti di tali territori, e, a tal fine, l'obbligo *a.* di assicurare, con il dovuto rispetto per la cultura delle popolazioni interessate, il loro progresso politico, economico, sociale ed educativo, il loro giusto trattamento e la loro protezione contro gli abusi; *b.* di sviluppare l'autogoverno delle popolazioni, di prendere in debita considerazione le aspirazioni politiche e di assisterle nel progressivo sviluppo delle loro libere istituzioni politiche, in armonia con le circostanze particolari di ogni territorio e delle sue popolazioni, e del loro diverso grado di sviluppo; *c.* di rinsaldare la pace e la sicurezza internazionale; *d.* di promuovere misure costruttive di sviluppo, di incoraggiare ricerche, e di collaborare tra loro, e, quando e dove ne sia il caso, con gli istituti internazionali specializzati, per il pratico

A giudizio della Corte dunque, lo sviluppo del diritto internazionale ha reso applicabile il diritto all'autodeterminazione dei popoli nei confronti di tutti i territori non autonomi. Inoltre, ai sensi dell'art. 73, par. 1, dello Statuto delle Nazioni Unite: «l'obbligo per gli Stati di promuovere al massimo [...] il benessere degli abitanti di tali territori» è stato ripreso ed esteso a tutti i territori che non si amministrano in maniera autonoma. Secondo la Corte, una tappa fondamentale di tale evoluzione è data dalla Dichiarazione dell'Assemblea Generale sulla concessione dell'indipendenza ai paesi e ai popoli colonizzati, adottata con la risoluzione 1514 del 14 dicembre 1960. In proposito La Corte ha affermato che occorre:

«[...] take into account the fact that the concepts embodied in Article 22 of the Covenant “the strenuous conditions of the modern world” and “the well-being and development” of the peoples concerned-were not static, but were by definition evolutionary, as also, therefore, was the concept of the “sacred trust” [...] the Court must take into consideration the changes which have occurred in the supervening half-century, and its interpretation cannot remain unaffected by the subsequent development of law, through the Charter of the United Nations and by way of customary law».

La Corte ha dunque dichiarato che l'intento della 'missione sacra di civilizzazione', così come riportato dall'art. 73 della Carta, fu da sempre quello di **concedere** a questi territori il diritto alla propria indipendenza e autodeterminazione. Un altro parere di importanza fondamentale in tema di autodeterminazione è stato quello pronunciato dalla Corte internazionale di giustizia il 3 gennaio 1975 sul *Sahara Occidentale*, nel quale la Corte ha dichiarato che:

«General Assembly resolution 1514 (XV) provided the basis for the process of decolonization which has resulted since 1960 in the creation of many States which are today Members of the United Nations. It is complemented in certain of its aspects by General Assembly resolution 1541(XV), which has been invoked in the present proceedings. The latter resolution contemplates for non-self-governing territories more than one possibility, namely: (a) emergence as a sovereign independent State; (b) free association with an independent State; or (c) integration with an independent State».

In tale occasione, la Corte ha osservato che la ris. n. 1514 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha costituito la base del processo di decolonizzazione iniziato a partire dalla seconda metà del XX secolo. Essa ha inoltre stabilito che la ris. n. 1541 dell'Assemblea Generale, avendo precisato il principio di autodeterminazione dei popoli, ha completato la ris. n. 1514. La ris. 1541 infatti ha stabilito quali dovessero essere **le modalità** sulla base delle quali un territorio non autonomo poteva conseguire una piena autonomia, prevedendo in proposito **tre ipotesi**: la prima prevedeva la possibilità per un territorio di

raggiungimento dei fini sociali, economici e scientifici enunciati in questo articolo [...] ». Il testo dello Statuto è reperibile in <http://www.un.org/en/documents/charter/>.

diventare indipendente e sovrano; la seconda prevedeva la possibilità di associarsi ad uno Stato indipendente e sovrano; l'ultima prevedeva la possibilità di integrarsi in un altro Stato. La Corte internazionale di giustizia è tornata ad occuparsi di autodeterminazione dei popoli nella sentenza del 30 giugno 1995, nel caso *relativo all'isola di Timor Est (Portogallo c. Australia)* dichiarando che:

«*[In the Court's view] Portugal's assertion that the right of peoples to self-determination, as it evolved from the Charter of the United Nations and from United Nations practice, has an erga omnes character, is irreproachable*».

In tale caso, la Corte ha dunque riconosciuto che il principio dei popoli ad autodeterminarsi, così come ritenuto dal Portogallo, ha assunto carattere *erga omnes* ed è stato **riconosciuto** dalla Carta e dalla prassi delle Nazioni Unite come uno dei principi essenziali del diritto internazionale.

La stessa Corte ha inoltre aggiunto nel parere consultivo del 9 luglio 2004, relativo alle *Conseguenze giuridiche derivanti dalla costruzione del muro nei territori palestinesi occupati dallo Stato di Israele*, che il principio di autodeterminazione dei popoli ha inoltre carattere *erga omnes*. In tale occasione, la Corte ha infatti affermato che

«*The obligations erga omnes violated by Israel are the obligation to respect the right of the Palestinian people to self-determination, and certain of its obligations under international humanitarian law [...] the Court recalls its previous case law, which emphasized that current developments in "international law in regard to non-self-governing territories, as enshrined in the Charter of the United Nations, made the principle of self-determination applicable to all [such territories]", and that the right of peoples to self-determination is today a right erga omnes*».

La Corte ha osservato che gli obblighi *erga omnes* **violati** da Israele riguardavano sia il diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione sia obblighi di diritto internazionale umanitario. Nel suddetto parere, la Corte, richiamando la sua precedente giurisprudenza, ha ribadito che lo sviluppo del diritto internazionale in merito al principio di autodeterminazione dei popoli, lo ha reso applicabile a tutti i popoli, riconoscendogli così un carattere *erga omnes*. La Corte, nel caso di specie, ha riconosciuto l'obbligo per Israele di cessare immediatamente i lavori di costruzione del muro nei territori palestinesi occupati, e lo smantellamento immediato delle parti del muro situata all'interno del territorio palestinese. È importante sottolineare come la Corte abbia inoltre affermato l'obbligo per tutti gli Stati di riconoscere l'illegalità della costruzione del muro nei territori palestinesi occupati, in ragione del carattere *erga omnes* del diritto di autodeterminazione.

Parte seconda

Il diritto all'autodeterminazione esterna del popolo ceceno

1 - Il diritto all'autodeterminazione esterna del popolo ceceno

Fino a questo momento ci siamo soffermati sul principio di autodeterminazione dei popoli, così come inteso nel diritto internazionale. Ne abbiamo analizzato l'evoluzione sia nella Carta delle Nazioni Unite sia nella prassi della Corte internazionale di giustizia. A questo punto ci sembra opportuno analizzare il caso specifico della Repubblica di Cecenia, approfondendo la storia e i rapporti istituzionali che la legano alla Federazione russa, per comprendere così se esso goda del diritto a secedere dalla Federazione russa in base al principio di autodeterminazione esterna dei popoli.

2 - I fatti storici

In seguito alla caduta dell'Urss, la Repubblica cecena si era dichiarata uno Stato indipendente e sovrano, sulla base del risultato emerso dal *referendum* del 27 ottobre 1991. Al termine della prima guerra russo-cecena, nel 1996 fu firmato un accordo di pace tra il Capo del Consiglio di Sicurezza della Federazione russa, il Generale Lebed, e A. Maskhadov, Presidente della Repubblica cecena, con il quale si stabiliva che la Repubblica cecena avrebbe dovuto definire il proprio *status* di soggetto della Federazione russa entro cinque anni dal termine del conflitto armato.

Il 23 marzo 2003, dopo la fine della seconda guerra russo-cecena, fu indetto un ulteriore *referendum*, con il quale si decretò ufficialmente lo *status* politico-istituzionale della Cecenia, e cioè quello di una Repubblica autonoma della Federazione russa. Al fine di verificare se vi è stata una violazione del diritto all'autodeterminazione dei popoli da parte della Federazione russa in Cecenia, è opportuno analizzare i rapporti istituzionali intercorrenti tra i due enti.

3 - Il rapporto istituzionale tra la Federazione russa e le sue Repubbliche

La Carta Costituzionale russa afferma nel preambolo che:

«Noi, popolo plurinazionale della Federazione Russa, [...] conservando l'unità dello Stato storicamente costituita, basandoci sui principi universalmente riconosciuti di uguaglianza dei diritti e di autodeterminazione dei popoli [...] adottiamo la Costituzione della Federazione russa».

Il preambolo della Costituzione russa **sancisce** che i principi della tutela dell'unità territoriale della Federazione russa, insieme a quelli universalmente riconosciuti di uguaglianza dei diritti e di autodeterminazione dei popoli costituiscono la base dell'ordinamento nazionale. Ai sensi dell'art. 5 della Costituzione, la Federazione russa basa la propria struttura federativa sul principio dell'integrità territoriale, sulla delimitazione delle materie di competenza tra gli organi del potere centrale e gli organi dei soggetti della Federazione, sull'uguaglianza dei diritti e sull'autodeterminazione dei popoli.

La Repubblica di Cecenia, così come gli altri soggetti della Federazione russa, è considerata parte integrante del territorio federale. Sulla base dell'art. 66, par. 1, lo *status* delle Repubbliche della Federazione è determinato dalla Costituzione russa in accordo con le Costituzioni delle singole Repubbliche. La modifica di tale *status* costituzionale è possibile solo previo accordo tra la Federazione russa e le Repubbliche stesse, in conformità con la legge costituzionale federale.

L'integrità territoriale e la sua inviolabilità sono garantite dalla Federazione sulla base dell'art. 4 della Costituzione. Tale articolo vieta inoltre la formazione e l'attività di organizzazioni i cui fini siano diretti al cambiamento violento dei principi del sistema costituzionale ed alla violazione dell'integrità territoriale della Federazione russa, al sovvertimento della sicurezza dello Stato, alla costituzione di formazioni armate, all'incitazione alla discordia sociale, razziale, nazionale e religiosa. Il Presidente della Federazione inoltre si rende garante dell'integrità territoriale, sulla base di quanto sancito dalla Costituzione.

Sulla base dell'art. 67 della Costituzione, il territorio della Federazione russa:

«[...] comprende i territori dei suoi Soggetti, le acque interne, il mare territoriale e lo spazio aereo che li sovrasta. Gode di diritti sovrani ed esercita la giurisdizione sulla piattaforma continentale e sulla zona economica esclusiva della Federazione Russa, secondo le modalità specificate dalla Legge federale e dalle norme del diritto internazionale».

Poiché il territorio dei soggetti federali è territorio della Federazione russa, le Repubbliche federali **non vi esercitano una piena sovranità**. Sulla base dell'art. 69 della Costituzione, la Federazione garantisce i diritti delle popolazioni indigene in conformità con i principi universalmente riconosciuti, le norme di diritto internazionale e i trattati internazionali della Federazione russa.

Le questioni relative al possesso, all'uso ed alla disponibilità delle terre, del sottosuolo, delle acque e delle altre risorse naturali, così come la delimitazione della proprietà statale risultano tuttavia materia congiunta tra i soggetti della Federazione russa e quest'ultima. La Costituzione federale separa infatti le materie che sono di competenza esclusiva della Federazione da quelle esercitate congiuntamente con le singole Repubbliche. Ad esempio, è di competenza esclusiva della Federazione russa sia l'organizzazione federativa che quella territoriale. Sempre la Federazione definisce sia lo *status*, sia la difesa della frontiera statale, del mare territoriale, dello spazio aereo, della zona economica esclusiva e della piattaforma continentale della Federazione russa. Inoltre, una competenza esclusiva della Federazione riguarda la regolamentazione e la tutela dei diritti, delle libertà dell'uomo, del cittadino e delle minoranze nazionali.

Infine è da notare che la **rappresentatività** dei soggetti della Federazione russa è garantita dall'art. 95 della Costituzione, che stabiliva che in uno dei due rami del Parlamento russo, in particolare il Consiglio della Federazione, siedono i rappresentanti di ciascun soggetto della Federazione, compresi dunque quelli della Repubblica di Cecenia.

4 - Le posizioni in dottrina in merito allo *status* da riconoscere al popolo ceceno

Sulla base di quanto affermato precedentemente, si evince come la Costituzione russa **non preveda la modifica unilaterale** dello *status* politico dei soggetti della Federazione, se non nelle modalità costituzionalmente previste. Il tentativo di secessione della Repubblica di Cecenia dalla Federazione contrasterebbe dunque con la tutela e la garanzia dell'integrità territoriale federale.

La possibilità di secedere unilateralmente dal territorio di uno Stato sovrano è vietata anche dal diritto internazionale. A tale proposito, occorre ricordare che nel parere consultivo del 20 agosto 1998, la Corte Suprema canadese si è espressa in **merito alla sussistenza di un diritto unilaterale di secessione** della provincia francofona del Québec. Essa ha affermato come il diritto internazionale non attribuisca a nessun territorio la possibilità di secedere unilateralmente dal territorio di uno Stato sovrano poichè

«a right to secession only arises under the principle of self-determination of people at international law where “a people” is governed as part of a colonial empire; where “a people” is subject to alien subjugation, domination or exploitation; and possibly where “a people” is denied any meaningful exercise of its right to self-determination within the state of which it forms a part ».

La Corte dunque ha confermato quanto il diritto internazionale stabilisce in proposito, e cioè che **un popolo può secedere dal territorio di uno Stato sovrano nel caso in cui sia sottomesso ad un regime coloniale (a), sia soggetto ad una dominazione straniera (b), oppure quando gli venga negato il proprio diritto ad autodeterminarsi (c).**

Nel caso di specie, nessuna delle ipotesi elencate è applicabile alla Repubblica cecena. Essa infatti non è un territorio sottoposto ad una dominazione coloniale, né ad una dominazione straniera. Inoltre la Costituzione russa garantisce a tutti i soggetti della Federazione, la tutela dei diritti e delle libertà, rispettando così il principio di autodeterminazione dei popoli.

In dottrina si dibatte su quale sia lo *status* politico della Repubblica cecena in base al diritto internazionale. L'art. 65 della Costituzione, come abbiamo già detto in precedenza, elenca tutti i soggetti della Federazione russa. Sulla base di quanto disposto dall'art. 137, par. 1, della Costituzione, le uniche modifiche previste all'art. 65 possono essere introdotte solo da una legge federale che preveda il cambiamento dello *status* giuridico-costituzionale di un soggetto della Federazione russa. Tuttavia in dottrina sono state formulate diverse ipotesi volte a definire lo *status* della Repubblica cecena che saranno esaminate più nel dettaglio nei successivi paragrafi.

La prima ipotesi prende in considerazione il caso delle Repubbliche baltiche, poiché rappresenterebbe un precedente storico che legittimerebbe la secessione della Repubblica cecena. La seconda ipotesi invece riterrebbe il popolo ceceno soggetto a gravi violazioni dei diritti umani, come gli atti di genocidio, da parte dell'esercito federale russo. La terza ipotesi consiste invece, nel poter emendare, sulla base dell'art. 138 della Costituzione della Federazione russa, l'art. 65 della stessa Costituzione. Si conferirebbe così alla Repubblica cecena uno *status* speciale, diverso dalle altre Repubbliche della Federazione. La quarta ipotesi invece prevede la possibilità di indire un *referendum* nazionale, così da definire lo *status* della Repubblica cecena. Infine, l'ultima ipotesi valuta se la Repubblica cecena sia effettivamente secessa dalla Federazione russa e se possa essere definita dal diritto internazionale come uno Stato indipendente e sovrano. Tali ipotesi, formulate da più autori in dottrina, saranno analizzate di seguito, con l'intento di individuare quella che secondo il diritto internazionale generale è la più adeguata al caso ceceno.

5 - Il precedente delle Repubbliche baltiche

Una parte della dottrina considera la Cecenia come un territorio sottoposto ad un regime di dominazione straniera, sul presupposto che essa sia stata uno Stato *de facto*, indipendente e sovrano dal 1991 al 1994. Da ciò conseguirebbe la sua possibilità a secedere in maniera unilaterale dal territorio della Federazione russa senza violare il diritto internazionale.

Secondo questa parte della dottrina, il riconoscimento internazionale degli Stati baltici, avvenuta in maniera unilaterale agli inizi degli anni novanta del XX secolo, dimostrerebbe che la Repubblica di Cecenia ha diritto a secedere dalla Federazione russa. Tale tesi sarebbe inoltre supportata dalla continua resistenza del popolo ceceno al controllo politico ed istituzionale sia dell'Urss che della Federazione russa, culminata con le due guerre degli anni Novanta del XX secolo.

Questa tesi tuttavia verrebbe contestata da un'altra parte della dottrina, che ritiene il caso delle Repubbliche baltiche differente da quello ceceno per diversi aspetti. Innanzitutto esse sarebbero state degli Stati indipendenti e sovrani per quasi un ventennio, dal 1920 al 1940; periodo in cui furono riconosciute come tali dalla Comunità internazionale e divennero membri della Società delle Nazioni. La stessa Comunità internazionale, inoltre, condannò la dominazione sovietica ai danni delle Repubbliche baltiche nella seconda metà del XX secolo continuando a riconoscere la legittimità dei loro governi in esilio. Tali aspetti evidenzerebbero dunque **una netta differenza** tra il caso delle Repubbliche baltiche e quello della Cecenia: questa infatti non è mai stata riconosciuta formalmente né dalla Comunità internazionale né tantomeno dalla Federazione russa. Inoltre la Cecenia non è divenuta un membro delle Nazioni Unite anche se è stata uno Stato indipendente dal 1991 al 1994.

6 - Le gravi violazioni dei diritti umani

Altri autori della dottrina hanno preso in considerazione l'ipotesi di considerare il popolo ceceno soggetto a **gravi violazioni dei diritti umani** da parte della Federazione russa. I popoli soggetti a tali violazioni infatti, potrebbero secedere unilateralmente dal territorio dello Stato di appartenenza, responsabile delle violazioni. In particolare, secondo una parte della dottrina, **tre sarebbero le circostanze in presenza delle quali la secessione sarebbe da ritenersi legittima:**

«when authorities (1) persistently refuse to grant participatory rights; (2) grossly and systematically trample upon fundamental rights; (3) deny the possibility of reaching settlement peaceful settlement within the framework of state structure [...]».

Secondo questa parte della dottrina, si potrebbe secedere in maniera legittima dal territorio di uno Stato sovrano quando quest'ultimo **persiste nel negare** ad un popolo il proprio diritto di partecipazione politica e di rappresentanza; quando viola in maniera grave e sistematica i loro diritti fondamentali, oppure quando nega loro la possibilità di raggiungere un accordo pacifico con lo Stato nazionale.

L'applicazione di tale teoria è stata tuttavia **contestata** da altri autori secondo i quali la situazione politica ed istituzionale della Repubblica cecena è mutata costantemente. Difatti le condizioni di secessione unilaterale in base alla prima e alla terza circostanza non sono soddisfatte. La Federazione russa **promuovendo una politica di decentramento** sia amministrativo che politico nei confronti dei soggetti della propria Federazione, ha garantito i diritti di partecipazione politica alle minoranze, pacificando così i conflitti interni. Secondo questa parte della dottrina, sarebbe improbabile legittimare la secessione della Cecenia dalla Federazione russa anche in base alla seconda ipotesi. Il popolo ceceno infatti sarebbe stato oggetto della grave e sistematica violazione dei diritti umani durante le deportazioni di massa in Asia Centrale degli anni cinquanta del XX secolo da parte dell'Urss. Tuttavia questa parte della dottrina ha ritenuto improbabile legittimare su tali basi la secessione della Cecenia, poiché dal 1957, anno in cui il popolo ceceno è stato riabilitato all'interno dell'Urss, e fino al 1991, anno dell'indipendenza cecena, esso non è stato più oggetto di simili violazioni.

7 - Lo status speciale della Repubblica cecena

Secondo alcuni autori, la Repubblica cecena dovrebbe godere di uno **status speciale** sulla base dell'art. 66, par. 5, della Costituzione. Come abbiamo visto in precedenza, tale articolo prevede che un soggetto federale **può modificare** il proprio *status* in base ad un **accordo** con la Federazione russa.

Questa ipotesi trova un riscontro pratico nel precedente accordo tra la Federazione russa e la **Repubblica del Tatarstan**. Quest'ultima, si definisce come una Repubblica **autonoma** della Federazione russa. Giunta all'indipendenza il 30 agosto 1990, ha firmato il 15 febbraio 1994, un accordo con il governo russo in merito alla delimitazione dell'autorità federale nella sfera delle **sue relazioni economiche con l'estero**. Tale

accordo è stato considerato come un riconoscimento dell'indipendenza del Tatarstan in materia economica da parte della Federazione Russa. Esso infatti è riconosciuto come uno Stato che può intrattenere rapporti con l'estero e può concludere accordi con Stati terzi in materia economica. Tuttavia i trattati internazionali che rientrano nella sfera di competenze della Repubblica del Tatarstan non devono contravvenire alle norme federali e alla Costituzione russa. Questo precedente costituzionale rappresenta dunque un ottimo modello di indipendenza in materia economica per la Repubblica cecena.

Tuttavia il conferimento di uno *status* speciale alla Repubblica cecena si presterebbe a non poche difficoltà. Infatti un tale riconoscimento istituzionale richiederebbe una modifica dell'art. 65 della Costituzione oppure l'emanazione di una legge federale *ad hoc* che non infranga le disposizioni costituzionali a garanzia della sovranità della legge federale su tutto il territorio.

8 - Un referendum per determinare lo status della Repubblica cecena

Un'altra ipotesi formulata in dottrina prevederebbe la possibilità di indire un altro *referendum* nazionale, oltre a quello costituzionale del marzo 2003, per definire lo *status* della Repubblica cecena. Le basi giuridiche di questa ipotesi si riscontrano all'art. 3 della Costituzione russa, secondo la quale:

«Titolare della sovranità ed unica fonte del potere nella Federazione Russa è il suo popolo plurietnico. Il popolo esercita il proprio potere direttamente ed anche attraverso gli organi del potere statale e gli organidi autogoverno locale. Massima espressione diretta del potere del popolo sono il referendum e le libere elezioni. Nella Federazione Russa nessuno può appropriarsi del potere. L'usurpazione del potere o l'approvazione di poteri plenipotenziari sono puniti in base alla Legge federale».

L'art. 3 dunque sancisce come il popolo multietnico russo sia l'unica fonte del potere ed il titolare della sovranità della Federazione; inoltre decreta il *referendum* e le libere elezioni essere gli strumenti di massima espressione popolare. Infine anche gli articoli 135 e 136 della Costituzione sono considerati dalla dottrina la base normativa sulla quale si poggia l'ipotesi del *referendum* costituzionale, poiché essi trattano le modalità del processo di revisione costituzionale.

9 - La Repubblica cecena: uno Stato *de facto*

Una parte della dottrina ritiene che la Repubblica cecena non ha mai violato né la Costituzione russa né il diritto all'integrità territoriale della Federazione poiché **non ha mai fatto parte del territorio federale russo**. Infatti, nonostante l'art. 65 della Costituzione ne definisca lo *status* di soggetto della Federazione russa, si ritiene che al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, la Cecenia **era uno Stato indipendente** e sovrano, ragion per cui non potrebbe essere definita una Repubblica della Federazione russa. Inoltre, secondo questa parte della dottrina, la Cecenia non avrebbe preso parte al processo di formazione della Federazione russa poiché non ha firmato né il suo trattato istitutivo né la Costituzione. La Federazione russa avrebbe violato dunque il diritto all'autodeterminazione del popolo ceceno, sancito dal preambolo e dall'art. 5, par. 3, della Costituzione federale.

Il diritto internazionale generale, incoraggiando il processo di decolonizzazione del XX secolo, ha posto dei **limiti alle rivendicazioni secessioniste** avanzate fuori dal contesto coloniale, ed ha vietato qualunque azione compiuta al fine di minacciare l'integrità territoriale di uno Stato sovrano.

Nel caso di specie, bisogna comprendere quando la Repubblica di Cecenia si sia costituita come uno Stato indipendente e sovrano, come inteso nel diritto internazionale generale. A tale proposito, è opportuno fare riferimento alla Convenzione di Montevideo del 1933 il cui art. 1 stabilisce che:

«The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states».

Il diritto internazionale riconosce dunque uno Stato un ente che possiede una propria popolazione, un proprio territorio, un proprio governo e detiene la capacità di instaurare relazioni con Stati terzi. La Repubblica cecena dimostra di essere in possesso di tutti i requisiti per poter essere riconosciuta come uno Stato *de facto*, indipendente e sovrano. Tuttavia **non è stata in grado di instaurare relazioni internazionali con Stati terzi**, a causa della Federazione russa, che ha sempre minacciato ripercussioni diplomatiche nei confronti di tutti gli Stati che avessero riconosciuto la Repubblica cecena come uno Stato. È su quest'ultima considerazione che parte della dottrina ritiene questa terza ipotesi come la meno praticabile rispetto alle altre appena trattate.

10 - Prime considerazioni finali

Dall'analisi appena compiuta, si evince come il caso della Repubblica cecena non sia di facile soluzione. Infatti come abbiamo avuto modo di vedere, in dottrina esistono diverse posizioni in merito alla definizione dello *status* giuridico da riconoscere alla Cecenia. Tuttavia, possiamo affermare come gran parte della dottrina convenga nel ritenere illecito il tentativo della Cecenia di secedere unilateralmente dalla Federazione russa. Tale ipotesi infatti violerebbe il diritto alla tutela dell'integrità territoriale federale. Riteniamo che tra le proposte riportate, la soluzione più adeguata al caso di specie sia quella di conferire uno *status* speciale alla Repubblica cecena da parte della Federazione russa. Infatti il mutamento dello *status* dei soggetti della Federazione russa, previsto dalla Costituzione federale, permetterebbe la tutela dell'integrità territoriale russa e garantirebbe alla Repubblica cecena un elevato livello di autonomia, eliminando le tensioni esistenti tra le parti nel rispetto anche del principio di autodeterminazione interna dei popoli.

In considerazione di ciò, la Costituzione cecena, entrata in vigore il 2 aprile 2003, ha permesso alla Cecenia di iniziare un processo volto ad ottenere un livello sempre maggiore di indipendenza ed autonomia all'interno della Federazione russa. Nel proseguo di questo lavoro analizzeremo la Costituzione cecena allo scopo di verificare se la Federazione russa abbia rispettato il principio di autodeterminazione interna del popolo ceceno.

Parte terza

Il diritto all'autodeterminazione **interna** del popolo ceceno

1 - Il diritto all'autodeterminazione interna del popolo ceceno

Secondo il diritto internazionale, il principio di autodeterminazione dei popoli non prevede l'obbligo di imporre agli Stati di godere del consenso della maggioranza dei cittadini, di garantire libere e democratiche elezioni oppure di avallare le aspirazioni secessionistiche di regioni, province o repubbliche interne allo Stato. Tuttavia la Comunità internazionale va sempre più insistendo sulla necessità che nel diritto internazionale si affermino i **valori di una genuina democrazia**. Diverse organizzazioni internazionali, sia universali che regionali, propugnano dichiarazioni volte al raggiungimento di tale scopo, mentre i paesi sviluppati ratificano trattati internazionali di cooperazione con paesi in via di sviluppo, ponendo come condizione fondamentale per la cooperazione la democraticità dei governi nazionali.

Tuttavia **lo stato effettivo del diritto internazionale generale è ben lungi dal corrispondere ai valori democratici propugnati nei trattati internazionali**. Parte della dottrina ritiene che sebbene il diritto internazionale non imponga l'autodeterminazione interna dei popoli, esso obblighi comunque gli Stati a proteggere quei governi che si sono affermati con libere elezioni. Tuttavia si osserva che nella prassi internazionale tale obbligo è stato spesso disatteso dagli Stati. Nel diritto internazionale infine rimane la questione centrale se il diritto all'autodeterminazione interna corrisponda al diritto di un popolo a godere di un governo democratico, i cui i diritti fondamentali, compresi quelli di rappresentanza politica, siano garantiti e se in caso di violazione di tale diritto un popolo ha diritto a secedere territorialmente dallo Stato.

In tale dibattito si inserisce la questione, che intendiamo in questa sede analizzare, **se il popolo ceceno goda del diritto all'autodeterminazione interna** dei popoli in seno alla Federazione russa. A tal proposito analizzeremo sia **l'adozione della Costituzione cecena** avvenuta tramite *referendum* il 23 marzo 2003 sia un rapporto della *Commissione Venezia* del 15 marzo del 2003 sulla democraticità del disegno costituzionale ceceno.

2 - Il referendum costituzionale ceceno del 23 marzo 2003

In seguito al *referendum* del **23 marzo 2003**, la Repubblica di Cecenia **ha adottato la nuova Costituzione**, entrata in vigore il 2 aprile dello stesso anno. Il *referendum* si basava su tre quesiti: (a) il primo requisito concedeva la possibilità al popolo ceceno di

scegliere se adottare o meno una nuova Costituzione per la Repubblica cecena; (b) il secondo requisito invece chiamava i cittadini ceceni ad approvare un disegno di legge in merito all'elezione del Presidente della Repubblica; (c) infine, il terzo prevedeva l'approvazione di un disegno di legge per come eleggere i membri del Parlamento della Repubblica cecena.

La possibilità di scegliere se accettare o meno la sovranità della Federazione russa e quindi lo *status* di Repubblica federale, rappresentava per il popolo **ceceno una grande possibilità**, quella cioè di poter manifestare la propria volontà attraverso le strutture democratiche federali. Tuttavia non gli fu concessa la possibilità di secedere dal territorio federale nonostante il progetto costituzionale della Repubblica cecena, proposto dalla Federazione russa, fosse stato bocciato. La Federazione russa avrebbe dovuto assicurare dunque il corretto svolgimento del *referendum*, poiché in caso contrario, si sarebbe violato il diritto **all'autodeterminazione interna** del popolo ceceno.

Una parte della dottrina ritiene che tale *referendum*, sia da considerarsi **nullo**. Molte organizzazioni internazionali hanno contestato e posto **in dubbio la validità** del *referendum* per diverse ragioni. Innanzitutto, i **soldati** dell'esercito russo presenti sul territorio ceceno poterono votare anch'essi, favorendo così l'adozione della nuova Costituzione cecena. Inoltre, da rapporti redatti da alcuni organismi internazionali risulta che i cittadini ceceni hanno subito la **pressione** e le **minacce** di rapimenti, torture o maltrattamenti da parte dei soldati russi, affinché votassero a favore della Costituzione.

Secondo questa parte della dottrina, è evidente come il comportamento del governo russo e dell'esercito federale sia risultato in **violazione** del diritto all'autodeterminazione interna del popolo ceceno. Il Governo infatti non avrebbe garantito ai cittadini ceceni delle libere e democratiche elezioni. Alla luce di tali considerazioni, si deve ritenere che la Comunità internazionale non dovrebbe riconoscere la legalità della nuova Costituzione cecena fintantoché non venga indetto un nuovo *referendum* costituzionale che si svolga nel rispetto dei principi democratici riconosciuti.

3 - La Costituzione della Repubblica di Cecenia analizzata sulla base del rapporto della *Commissione di Venezia* del 15 marzo 2003

Il 17 gennaio 2003 il Presidente dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha chiesto alla *Commissione di Venezia*³ un'opinione in merito alla democraticità del disegno costituzionale della Repubblica cecena. Quest'ultima nel rapporto finale pubblicato il 15 marzo 2003, ha affermato che, prescindendo il proprio giudizio dal contesto politico e dalle condizioni nelle quali il voto ha avuto luogo, ha ritenuto il disegno costituzionale ceceno conforme agli *standard* democratici europei.

Sulla base di tale rapporto, riteniamo opportuno analizzare il testo costituzionale ceceno affinché si possa verificare se la Federazione russa abbia garantito al popolo ceceno il diritto alla propria autodeterminazione interna.

4 - Aspetti generali

Nel disegno costituzionale ceceno si è affermato come la Repubblica cecena sia un soggetto della Federazione russa. Nel preambolo si fa espressamente riferimento all'unità storica che la Repubblica cecena ha con la Federazione russa, stabilendo che:

«Nous fondant sur les principes universellement reconnus d'égalité en droit et d'autodétermination des peuples, partant de la responsabilité devant le passé, le présent et l'avenir de la société et du peuple, témoignant de sa communauté historique avec la Russie et son peuple multinational, confirmant la meilleure tradition des peuples de la République Tchétchène et de toute la Fédération de Russie».

L'art. 1, par. 1, della Costituzione sancisce che la sovranità della Repubblica cecena si esprime attraverso l'esercizio della sua autorità legislativa, giudiziaria ed esecutiva. I suddetti poteri vengono riconosciuti come elementi inalienabili della Repubblica cecena, da esercitarsi **in conformità** con i poteri della Federazione russa. Inoltre il paragrafo 2

³ La Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, meglio nota come Commissione di Venezia, è un organo consultivo del Consiglio d'Europa sulle questioni costituzionali. La Commissione di Venezia è composta da esperti di diritto costituzionale e internazionale, giudici di corti supreme o costituzionali e membri di parlamenti nazionali. La Commissione svolge un ruolo importante nella difesa del patrimonio costituzionale europeo e si è progressivamente evoluta sino a diventare un'istanza di riflessione giuridica indipendente, internazionalmente riconosciuta. La Commissione è stata particolarmente attiva nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, assistendoli nella redazione di costituzioni nuove e di leggi sui tribunali costituzionali, di codici elettorali, di leggi sulle minoranze e di altre disposizioni riguardanti le istituzioni democratiche. La Commissione non impone leggi, ma sottolinea le eventuali imprecisioni, i possibili rischi o incompatibilità con le norme del patrimonio costituzionale europeo. Spetta poi al paese trarre le proprie conclusioni e trovare la soluzione appropriata. La Commissione di Venezia estende il suo campo di attività oltre le frontiere del continente europeo. Comprende, in totale, 55 membri. Gli Stati che godono di uno statuto di osservatore presso la Commissione di Venezia sono: Argentina, Canada, Santa Sede, Giappone, Kazakistan, Messico, Stati Uniti e Uruguay.

afferma che la Repubblica cecena è parte costituente ed **indivisibile** della Federazione russa.

Secondo quanto riportato dalla relazione della *Commissione di Venezia*, il termine “sovranità”, utilizzato nell’art. 1, par. 1, risulta essere **inappropriato per un soggetto federale**, tanto che la Corte Costituzionale russa lo ha ritenuto incostituzionale. In realtà, esso deve essere, ad avviso della *Commissione*, inteso come sinonimo di “competenza” o di “potere”. La *Commissione di Venezia* ha analizzato il disegno costituzionale della Repubblica cecena in parallelo con la Costituzione della Federazione russa, dichiarando in proposito che

«the draft closely follows the model of the Federal Constitution. Not only is the structure very much the same but large parts of the text are directly copied from the Federal Constitution, in particular but not only in the area of human rights ».

Secondo la *Commissione*, infatti, il disegno costituzionale ceceno seguirebbe in maniera fedele non soltanto il modello della Costituzione federale, ma ne riprenderebbe in gran parte anche il testo. Essa ha ritenuto che **l’intento perseguito dalla Federazione russa è stato quello di sottolineare come la Repubblica cecena non godrebbe di nessun riconoscimento speciale** ma sarebbe ritenuta come un qualunque altro soggetto del sistema federativo nazionale.

5 - La lingua nazionale della Repubblica cecena

Nel suo rapporto, la *Commissione* ha altresì sottolineato come nel disegno costituzionale non è stato fatto alcun tipo di riferimento al popolo ceceno come l’unico popolo nazionale della Repubblica federale. Infatti il preambolo della Costituzione si riferisce al popolo multinazionale della Repubblica cecena, così come la Costituzione federale si rivolge al popolo multinazionale della Federazione russa. La *Commissione* ha affermato pertanto che

« it is certainly welcome that in this way there is no basis for any discrimination on ethnic grounds. Nevertheless a reference to the Chechen people or the term “people of the Chechen Republic” might have facilitated the identification of the Chechen people with the Republic. The multinational character of the Republic could be underlined in a separate phrase as is done in other Republics ».

Se da una parte si evita così qualunque tipo di discriminazione di natura etnica, dall’altra parte però si **limita** la costruzione di un’identità collettiva del popolo ceceno che si identifichi con la Repubblica cecena. Un ulteriore aspetto analizzato dalla *Commissione*, riguarda il diritto riconosciuto alle Repubbliche della Federazione russa di **stabilire**

autonomamente le proprie lingue di Stato. In una società multinazionale, come quella russa, tale aspetto ricopre un'importanza **rilevante** a livello sociale e civile. L'art. 68 della Costituzione russa, disciplinando in maniera esaustiva l'argomento, promuove lo sviluppo e lo studio delle lingue materne delle Repubbliche federali.

Nonostante le garanzie costituzionali previste dall'art. 68, la *Commissione* ha ritenuto che la Federazione russa non ha riconosciuto pari opportunità linguistiche al popolo ceceno. Infatti l'art. 10, par. 1 della Costituzione cecena ha previsto che «The state languages of the Chechen Republic shall be the Chechen and Russian languages ». Quindi sia la lingua russa che quella cecena sono considerate le lingue ufficiali dello Stato. Tuttavia, al par. 2, si è affermato che « *The Russian language shall be the medium of communication between nations and the language of official office work in the Chechen Republic* ». E' evidente che l'utilizzo della lingua russa come unica lingua ufficiale nel settore pubblico ceceno, precluda quanto disposto dal primo paragrafo, **limitando dunque le libertà e i diritti dei cittadini ceceni**. In questa maniera sono state disattese le garanzie costituzionali federali, previste dall'art. 68, volte allo sviluppo e allo studio della lingua materna delle Repubbliche russe.

6 - La tutela dei diritti umani nella Costituzione cecena

Secondo quanto affermato dalla *Commissione Venezia*, la parte II della Costituzione cecena, riguardante la tutela e la salvaguardia dei diritti e delle libertà degli individui, riprenderebbe quasi interamente quella della Costituzione russa. La *Commissione* sottolinea tuttavia che tre articoli, che garantiscono i diritti fondamentali degli individui, differiscono da quelli della Costituzione federale riducendo così i diritti e le libertà degli individui.

Ai sensi dell'art. 17, che riporta il diritto alla vita, si afferma che « every person has the right to life. No one can be deprived of life arbitrarily». La *Commissione* ha ritenuto che tale articolo riduce in maniera non intenzionale la protezione dei diritti dell'individuo poiché potrebbe essere interpretato come legittimante il ricorso alla **pena di morte**. Inoltre, il diritto a ricorrere dinanzi agli organi internazionali per la difesa dei diritti e delle libertà dell'uomo sancito dall'art. 46, par. 3, della Costituzione russa, è stato omissivo nel corrispettivo art. 43 della Costituzione cecena. Infine, l'art. 53 sullo stato d'emergenza, contrariamente al corrispettivo art. 56 della Costituzione federale, non contiene nessuna

lista di diritti umani che non possono essere vietati in caso venisse proclamato uno stato d'emergenza.

La *Commissione* ha ritenuto dunque che le norme costituzionali sui diritti e sulle libertà degli individui presentano limitazioni maggiori rispetto a quelle federali. Tuttavia essa ha dichiarato che

«Nevertheless it has to be acknowledged that the practical relevance of these shortcomings seems limited since such situations will be determined in any case on the basis of Federal law».

La *Commissione* ha lasciato così intendere che, seppure abbia riscontrato una limitazione delle libertà degli individui rispetto alla Costituzione federale, quella cecena si presenta come una Costituzione rispettosa degli *standard* democratici europei in materia di diritti umani. Secondo l'analisi della *Commissione*, la **Federazione russa ha enfatizzato lo status giuridico della Repubblica cecena**, ponendolo su un piano di assoluta parità con gli altri soggetti della Federazione. Tuttavia la *Commissione* ha ritenuto questo progetto costituzionale essere uno strumento giuridico necessario alle istituzioni repubblicane, per poter iniziare un processo di **devoluzione** dei poteri, dal governo federale a quello repubblicano, e godere così di un maggiore indipendenza istituzionale.

7 – **Seconde conclusioni finali**

In quest'ultimo paragrafo abbiamo analizzato, sotto due diversi punti di vista, il diritto del popolo ceceno all'autodeterminazione interna. Da una parte abbiamo analizzato le modalità con cui il **referendum** si è svolto il 23 marzo 2003, dall'altra la Costituzione cecena, la quale nonostante le critiche ricevute dalla *Commissione di Venezia*, ha **risposto** agli *standard* democratici occidentali. In conclusione, **riteniamo tuttavia che la Federazione russa abbia violato il diritto all'autodeterminazione interna del popolo ceceno**. Infatti nonostante la Costituzione della Repubblica cecena preveda dei futuri possibili sviluppi istituzionali, che permetterebbe al popolo ceceno di godere di una maggiore autonomia interna, riteniamo che la violazione sia **avvenuta nel momento in cui il referendum è stato indetto dal governo russo**. Così come ha riportato il 27 marzo 2003 anche dalla Commissione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, nota anche come Commissione Helsinki, le modalità in cui il *referendum* si è svolto sono da considerarsi **illegittime**, quindi il *referendum* doveva considerarsi nullo, poiché le minacce e le ritorsioni fatte dai militari russi ai civili ceceni avrebbero invalidato il risultato elettorale.

Parte quarta

Il diritto all'autodeterminazione esterna.

Cecenia, Kosovo e Timor est: casi a confronto

Rimane ora da analizzare la questione, assai dibattuta, dell **principio di autodeterminazione dei popoli** applicato ai **contesti di natura post-coloniale**. Una parte della dottrina ritiene che tale principio non possa essere applicato al di fuori del periodo di colonizzazione e non possa quindi essere usato come base giuridica per legittimare i tentativi di secessione di un popolo da uno Stato sovrano; un'altra parte della dottrina ritiene invece legittima la sua applicabilità anche nel periodo post-coloniale.

Il tentativo indipendentistico ceceno rientra perfettamente all'interno di questo dibattito e riteniamo opportuno analizzarlo in maniera **comparata** con il caso del **popolo kosovaro** e con quello del **popolo timorese**. Il caso del popolo ceceno e quello del popolo kosovaro presentano diversi aspetti simili, non soltanto perché hanno avuto luogo nel medesimo contesto temporale, ma perché entrambi i popoli si identificano come **minoranza etnica** e rivendicano per tale ragione un maggiore livello di autonomia e indipendenza dallo Stato di appartenenza. Anche il caso dell'isola di Timor est presenta aspetti comuni con i primi due casi, tuttavia si differenzia da entrambi per alcuni aspetti particolari che saranno affrontati nel corso di questo paragrafo.

Cerchiamo dunque di ricostruire **le diverse reazioni** che la Comunità internazionale ha avuto in merito alle pretese indipendentistiche di ciascuno dei tre popoli in un contesto post-coloniale. Individueremo i requisiti che, secondo le Nazioni Unite, sono ritenuti fondamentali affinché si legittimi il tentativo di secessione di un popolo dal proprio Stato territoriale sulla base del principio di autodeterminazione dei popoli in un contesto post-coloniale.

1 - Il caso ceceno e quello kosovaro

È interessante analizzare le reazioni della Comunità internazionale in merito ai tentativi indipendentistici sia del **Kosovo** che della **Cecenia** degli anni Novanta del XX secolo. Le Nazioni Unite hanno compiuti **maggiori sforzi nei confronti del Kosovo** rispetto alla Cecenia, affinché ottenesse un livello di autonomia maggiore all'interno del territorio dello Stato sovrano di appartenenza, in tal caso parliamo della ex Repubblica Federale jugoslava. Non può dirsi altrettanto per quanto riguarda il caso ceceno, in cui **le flebili condanne** da parte della Comunità internazionale non hanno fatto alcun tipo di riferimento al diritto all'autodeterminazione del popolo ceceno.

Sia il popolo ceceno che quello kosovaro hanno combattuto contro gli Stati di appartenenza per molti anni cercando di affermare la loro **identità etnica**, linguistica e culturale. I kosovari albanesi riuscirono ad ottenere dalla Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia (RFSJ) un livello di autonomia amministrativa maggiore rispetto agli altri soggetti della Federazione. In seguito però, la neonata Repubblica Federale di Jugoslavia (RFY) revocò tale autonomia, reprimendo le libertà e le concessioni amministrative riconosciute alla provincia kosovara. I kosovari albanesi cercarono invano la risoluzione pacifica del conflitto con la Repubblica Federale di Jugoslavia, tendendo di preservare la loro autonomia all'interno della Repubblica, solo in *extrema ratio* si formò **l'Esercito di Liberazione del Kosovo** (Uck), ricorrendo alla lotta armata per ottenere l'indipendenza dalla Repubblica jugoslava.

Le Nazioni Unite insieme con la Nato tentarono invano la via della risoluzione pacifica del conflitto interno, prima di optare per l'intervento militare a protezione della minoranza kosovara. La **Nato agì militarmente** il 24 marzo 1999 **in maniera unilaterale** per pacificare la regione balcanica e per porre fine alle gravi violazioni dei diritti umani in Kosovo mentre il 10 giugno 1999 il Consiglio di Sicurezza, con la ris. n. 1244, autorizzò il Segretariato Generale e le organizzazioni internazionali a stabilire una presenza civile internazionale in Kosovo, al fine di pacificare la regione e garantire al popolo kosovaro un sostanziale livello di autonomia all'interno della Federazione jugoslava.

Le dinamiche che portarono **invece la Repubblica di Cecenia** a dichiararsi uno Stato *de facto*, furono diverse. Innanzitutto essa, **in seguito al referendum del 27 ottobre 1991**, si dichiarò indipendente dalla Federazione russa il 1° novembre 1991 in maniera unilaterale, **ricorrendo all'uso della forza armata** nella stessa maniera con la quale il Kosovo vi ricorse solo in *extrema ratio*. Durante gli anni di indipendenza il governo ceceno fallì nel costruire un apparato statale che avesse il controllo effettivo del territorio: bande armate organizzate ne presero rapidamente il controllo, fino a portare parte delle popolazione a delegittimare il governo ceceno. Infine **il governo federale russo ricorse all'intervento armato solo in secondo momento**, in occasione della prima guerra cecena (1994-1996), per cercare di reprimere il tentativo indipendentistico ceceno.

La **maggioranza degli Stati** condannò le violenze perpetrate dalle forze armate russe ai danni del popolo ceceno durante le operazioni militari, così come quelle dei ribelli ceceni. Essa fu però coesa nel **ritenere illecito il tentativo indipendentistico ceceno** poiché violava il diritto all'integrità territoriale russa. Una parte della dottrina ha ritenuto

importante fare alcuni **distinguo tra i due casi**, affinché si potessero individuare le circostanze in presenza delle quali la Comunità internazionale si è dimostrata propensa a legittimare il tentativo di un popolo a secedere dal proprio Stato sovrano in un contesto post-coloniale.

Nel caso **kosovaro**, questa parte della dottrina ha riscontrato come il ricorso all'uso della forza da parte dei kosovari albanesi, sia stata **l'extrema ratio** attraverso la quale si tentò di secedere dalla Federazione jugoslava. Nel caso **ceceno** gli indipendentisti hanno invece dato origine ad una **rapida escalation** di violenze contro le forze dell'ordine della Federazione russa. In seguito alle violenze scaturite, questa parte della dottrina ha riscontrato anche un calo del consenso della popolazione a favore del movimento indipendentistico ceceno, a differenza di quello del popolo kosovaro che risultò sempre coeso a favore dell'Esercito di Liberazione del Kosovo. Sulla base di ciò, questa parte della dottrina ha ritenuto possibile affermare che **esiste una tendenza in seno alla Comunità internazionale a legittimare la secessione di un popolo da uno Stato sovrano in un contesto post-coloniale**. Un popolo che lamenti la violazione del proprio diritto all'autodeterminazione godrebbe del supporto della Comunità internazionale qualora si riscontrasse **l'esaurimento di tutte le vie interne** di risoluzione pacifica delle dispute tra il governo nazionale ed il popolo richiedente; in secondo luogo, qualora si dimostrasse che i rappresentanti del popolo richiedente rappresentino realmente l'intero popolo; infine, qualora si dimostrasse che **l'utilizzo dell'uso della forza sia stato l'ultimo mezzo** al quale si è ricorsi per ottenere l'indipendenza.

Sulla base di quanto affermato, questa parte della dottrina ha precisato come tali considerazioni non impediscono al popolo ceceno di godere del diritto all'autodeterminazione, evidenziando tuttavia le circostanze in presenza delle quali la Comunità internazionale sembrerebbe legittimare l'applicabilità del principio di autodeterminazione dei popoli in contesti post-coloniali.

2 - Il caso dell'isola di Timor Est

In base alle conclusioni a cui siamo giunti nel paragrafo precedente, è opportuno analizzare anche il caso di Timor Est. In seguito alla caduta dell'impero coloniale portoghese nel **1975**, l'isola di Timor Est dichiarò la sua **indipendenza** dal Portogallo sulla base del principio di autodeterminazione esterna dei popoli. Tuttavia l'esercito

indonesiano, nove giorni dopo tale dichiarazione d'indipendenza, occupò militarmente l'isola. Tale azione fu immediatamente condannata dalle Nazioni Unite.

Nel caso di specie, si riscontrano le condizioni per la diretta applicazione del principio di **autodeterminazione esterna** dei popoli nella misura in cui il popolo timorese è stato soggetto ad un regime di occupazione militare. Tuttavia, se si analizza la questione anche alla luce di quanto discusso precedentemente, possiamo riscontrare la presenza di tutti i requisiti ritenuti fondamentali dalla Comunità internazionale, per legittimare l'applicabilità del principio di autodeterminazione dei popoli applicata in un contesto post-coloniale.

Innanzitutto il popolo timorese esaurì tutti i tentativi possibili di risoluzione pacifica del conflitto con il Governo indonesiano: gli sforzi più significativi per godere di un livello di autonomia maggiore dall'Indonesia, furono compiuti ricorrendo agli strumenti costituzionali nazionali ed a quelli internazionali.

Inoltre, anche il movimento independentista timorese era legittimato dall'intera popolazione dell'isola, ad eccezione fatta della Milizia di Timor-Est, la quale era favorevole all'integrazione territoriale con l'Indonesia dal momento che era da questa sia finanziata che supportata militarmente.

Infine, il **ricorso alla violenza fu minimo**, solo piccole frange della popolazione imbracciarono le armi e solo nelle prime fasi dell'occupazione indonesiana. In proposito, va ricordato che il popolo timorese non ricorse all'utilizzo della forza armata organizzata, come avvenne per l'Esercito di Liberazione del Kosovo, poiché fu costantemente soggetto alle violenze e ai maltrattamenti da parte dell'esercito indonesiano. Il ricorso all'uso della forza avvenne dunque solamente in *extrema ratio*, in risposta alle violenze perpetrate ai danni della popolazione timorese da parte delle milizie timoresi, sostenute dal governo indonesiano, da parte delle forze internazionali delle Nazioni Unite.

Nel caso in questione, la Comunità internazionale condannò le violenze compiute dall'esercito indonesiano ai danni della popolazione dell'isola, la violazione del loro diritto all'autodeterminazione, nonché l'Indonesia stessa, invitandola a rispettare i diritti e le libertà del popolo timorese. Tuttavia in seguito ai continui rifiuti dell'Indonesia di rispettarne il diritto all'indipendenza, decise di appoggiare concretamente il movimento

independentistico timorese. Infatti nel 1999 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite autorizzò il Segretario Generale a dare inizio sull'isola di Timor Est alla missione UNTAET.

3 - Considerazioni conclusive

Possiamo affermare come il dibattito in dottrina attorno allo *status* che la Repubblica di Cecenia dovrebbe avere all'interno o all'esterno della Federazione russa è ancora aperto e soggetto a mutamenti. Del resto riteniamo che si possa affermare come **non sussistano le condizioni giuridiche e politiche** affinché la Cecenia possa secedere territorialmente dalla Federazione russa.

D'altra parte, in seguito alle modalità con le quali si è svolto il *referendum* costituzionale ceceno del 23 marzo 2003, e sulla base della dottrina analizzata, riteniamo che il **diritto all'autodeterminazione interna del popolo ceceno sia stato violato dalla Federazione russa**. Tuttavia, dopo aver analizzato il testo della Costituzione della Repubblica cecena e sulla base del rapporto della *Commissione di Venezia*, concordiamo con il giudizio finale di quest'ultima, secondo la quale, tale Costituzione è conforme agli *standard* democratici europei di garanzia e di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali del popolo ceceno.

Parte quinta

Il Consiglio d'Europa e il caso ceceno

1 - Introduzione

Nel capitolo precedente, analizzando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, abbiamo visto come essa sia stata l'unico organo giudiziario che a livello internazionale ha dato la possibilità ai cittadini ceceni di poter presentare ricorso dinanzi ad un'istanza internazionale, per le violazioni commesse dalla Federazione russa. In questo quarto ed ultimo capitolo, concluderemo il nostro discorso analizzando l'efficacia delle misure adottate dal Consiglio d'Europa nei confronti della Federazione russa.

La Federazione russa è membro del Consiglio d'Europa dal 28 febbraio 1996, ed è obbligata al rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tuttavia non sempre l'accettazione di un obbligo internazionale da parte di uno Stato, implica necessariamente la sua volontà a sottomettersi anche ad un organo di controllo internazionale, che verifichi il rispetto degli obblighi contratti. Nel caso di specie però, la Convenzione europea ha istituito un organo, la Corte europea dei diritti dell'uomo, con il compito di assicurare il rispetto della Convenzione stessa, ed un organo statutario, come il Comitato dei Ministri, con il compito di visionare l'esecuzione delle sentenze emesse dalla Corte.

Il controllo esercitato dagli organi del Consiglio d'Europa è allo stesso tempo sia preventivo che correttivo. Il controllo preventivo è per sua natura antecedente alla violazione della Convenzione ed è finalizzato a far rispettare gli obblighi convenzionali da parte degli Stati in seno al Consiglio d'Europa. Esso è esercitato ad esempio nell'ambito del Consiglio d'Europa, della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti, dal Commissario dei diritti umani e dall'Assemblea parlamentare, così come sancito dallo stesso Statuto del Consiglio. Il controllo correttivo invece si applica in seguito alla violazione commessa, ed è finalizzato ad individuare la giusta sanzione da applicare allo Stato responsabile della violazione. La funzione correttiva è esercitata sia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sia dal Comitato dei Ministri. L'efficacia della funzione di controllo correttivo è strettamente legata al rispetto delle sentenze e delle sanzioni emesse dalla Corte o delle decisioni del Comitato, da parte di uno Stato membro del Consiglio d'Europa. In caso di mancato rispetto di tali obblighi, si ritiene che la funzione esercitata da questi due organi sia stata inefficace.

Nel caso in questione, verificheremo l'efficacia della funzione di controllo correttiva e di quella preventiva esercitate dagli organi del Consiglio d'Europa. Analizzeremo se esse sono riuscite ad influenzare il comportamento della Federazione russa e se le misure poste in essere siano state efficaci al fine del non ripetersi della violazione dei diritti umani nella Repubblica cecena. Piuttosto che esaminare separatamente le numerose procedure di controllo dei singoli organi del Consiglio d'Europa, faremo delle osservazioni generali su alcune sfide che il conflitto in Cecenia ha riservato al Consiglio d'Europa in merito al carattere generalizzato delle violazioni e all'efficacia dei rimedi posti in essere da quest'ultimo e all'influenza del peso politico della Federazione russa in seno al Consiglio d'Europa.

2 - Il carattere grave e sistematico delle violazioni

La Corte di Strasburgo ha rinvenuto la responsabilità della Federazione russa per le violazioni delle norme e degli obblighi sanciti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo durante il secondo conflitto russo-ceceno. In proposito, una parte della dottrina ha ritenuto che tali violazioni hanno avuto un carattere grave e sistematico, nella misura in cui si sono manifestate in maniera persistente e prorogata nel tempo.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale, e il Comitato dei Ministri, al quale spetta il compito di assicurare che gli Stati ottemperino le sentenze della Corte, non sono stati in grado di individuare il carattere generalizzato delle violazioni. Diversamente, il Segretario generale, il Commissario per i diritti umani nonché l'Assemblea parlamentare, hanno saputo individuare, pur nell'esercizio della loro funzione di controllo non giurisdizionale, il carattere grave e sistematico di queste violazioni.

3 - L'azione di controllo da parte degli organi giurisdizionali

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha il compito di rinvenire le violazioni della Convenzione e dei suoi Protocolli aggiuntivi commesse dagli Stati membri del Consiglio d'Europa. Tuttavia prima di potersi esprimere su una determinata fattispecie, la Corte deve essere adita tramite un ricorso interstatale oppure un ricorso individuale.

Nel caso particolare della Repubblica cecena il ricorso interstatale sarebbe stato *a priori* la via migliore per far fronte al tipo di violazioni commesse, aventi cioè un carattere di sistematicità e di estrema gravità. Si ritiene infatti che a differenza del singolo ricorrente, il

quale si rivolge alla Corte per la violazione dei propri diritti individuali, uno Stato può adire la Corte a difesa anche dei diritti della generalità degli individui. Tuttavia riteniamo essere difficile per uno Stato adire la Corte contro un altro Stato membro, se non sussistano forti interessi nel farlo. Analizzando la giurisprudenza della Corte di Strasburgo si possono individuare alcuni casi in cui gli Stati membri del Consiglio d'Europa, pur senza avere un interesse specifico, hanno adito la Corte di Strasburgo in seguito alle gravi e sistematiche violazioni degli articoli della Convenzione commesse da altri Stati membri. È il caso dei **ricorsi presentati dalla Danimarca, Norvegia, Svezia insieme ai Paesi Bassi in seguito al colpo di Stato militare in Grecia nel 1967** per le violazioni della Convenzione commesse da parte dell'allora nuovo governo militare greco. Gli stessi Stati, con l'aggiunta della Francia, hanno di nuovo adito la Corte in seguito al colpo militare in Turchia nel 1980, per denunciare le violazioni commesse dall'allora nuovo governo turco.

E' da specificare che sia il caso greco che quello turco differiscono da quello ceceno da una parte per il fatto che nella Federazione russa non è avvenuto un colpo militare che causò: *«Une disparition brutale de la légitimité démocratique, si importante au sein du Conseil de l'Europe»*, aspetto invece ritenuto alla base dei ricorsi presentati da questi Stati. D'altra parte va sottolineato che quando le violazioni furono commesse in Grecia e in Turchia, la Corte di Strasburgo poteva essere adita solo dagli Stati membri dal momento che il ricorso individuale non era ancora permesso. A tal riguardo, è lecito supporre, in accordo con una parte della dottrina, che gli Stati membri non hanno adito la Corte di Strasburgo contro la Federazione russa, poiché hanno ritenuto i ricorsi individuali sostitutivi di quelli interstatali. Tuttavia i ricorsi individuali, come già accennato in precedenza, riguardando le violazioni personali subite dai ricorrenti, non hanno permesso alla Corte di pronunciarsi a livello generale sulla gravità e sulla sistematicità delle violazioni accorse in Cecenia.

4 - L'azione di controllo da parte degli organi non giurisdizionali

Il Comitato dei Ministri è considerato l'organo esecutivo dell'organizzazione, ed è composto dai Ministri degli affari esteri di ciascun Paese membro o dai loro delegati. Esso svolge una funzione di controllo sul rispetto degli obblighi convenzionali degli Stati in base all'art. 9 e all'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa e sul rispetto delle sentenze emanate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in base all'art. 46, par. 2, della Convenzione stessa.

In merito al caso di specie, il Comitato ha tenuto un comportamento di maggiore intransigenza rispetto a quello avuto nei confronti della Federazione russa durante la prima guerra russo cecena del 1991, occasione nella quale il governo russo fu ritenuto dagli organi del Consiglio d'Europa responsabile per le gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani. Le misure adottate dal Comitato dei Ministri sono state infatti finalizzate non solo al controllo del rispetto delle sentenze della Corte di Strasburgo ma anche all'istituzione di una commissione speciale nel giugno 2001 incaricata di verificare la conformità agli *standard* democratici della legge federale russa sull'antiterrorismo.

Secondo quanto sancito dallo Statuto del Consiglio d'Europa, il Segretario generale svolge solo funzioni amministrative e di collaborazione con l'Assemblea parlamentare e con il Comitato dei Ministri, senza esercitare una funzione di controllo correttivo. Tuttavia, in base all'art. 52 della Convenzione, esso ha la possibilità di poter condurre delle inchieste nei confronti dei governi degli Stati membri, con lo scopo di verificare il rispetto della Convenzione. Pertanto, nel caso di specie, il Segretario generale ha chiesto al governo russo spiegazioni in merito alle gravi violazioni dei diritti umani perpetrate ai danni dei civili ceceni, riuscendo a rinvenire la gravità e la sistematicità delle violazioni commesse.

Anche il Commissario per i diritti umani è un organo sussidiario del Comitato dei Ministri che esercita una funzione di controllo non giurisdizionale, promuovendo tramite raccomandazioni l'educazione e la promozione dei diritti dell'uomo all'interno degli Stati membri. Così come il Segretario generale, anche il Commissario ha verificato l'effettiva gravità e la sistematicità delle violazioni commesse dall'esercito federale in seguito ad alcune visite compiute direttamente nella Repubblica cecena.

Un altro organo del Consiglio d'Europa avente una funzione di controllo preventivo è il Comitato per la prevenzione della tortura istituito in base all'art. 1 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, il quale è competente ad esaminare il trattamento riservato alle persone che sono state private della libertà da parte delle autorità federali. La Convenzione, ratificata dalla Federazione russa nel 1998, obbliga il governo russo in base all'art. 1, ad accogliere il Comitato durante le sue visite di controllo; in caso contrario, il Comitato può sanzionare lo Stato mediante una dichiarazione pubblica di denuncia delle violazioni commesse. Nel caso di specie, il Comitato ha rilasciato due dichiarazioni riguardanti il comportamento del governo russo, una del 10 luglio 2001 e l'altra del 10 luglio 2003 [27](#). Nella prima, il Comitato ha denunciato il ricorso agli strumenti di tortura da parte delle forze armate

federali nei centri di detenzione in Cecenia; nella seconda, il Comitato ha criticato aspramente la mancata collaborazione da parte delle autorità federali con i tribunali interni federali affinché si agevolasse il corretto svolgimento delle indagini. Così come sottolineato da una parte della dottrina, il ruolo svolto dal Comitato ha prodotto considerevoli risultati, in quanto tra la prima dichiarazione pubblica rilasciata e la seconda, si sono registrati in Cecenia considerevoli miglioramenti in merito al rispetto del divieto di ricorso alla tortura nei confronti dei cittadini ceceni.

In caso di violazione dei diritti umani da parte di uno Stato membro, l'Assemblea può adottare delle risoluzioni o delle raccomandazioni contro lo Stato ritenuto responsabile, oppure può rifiutarsi di ratificare i poteri della delegazione parlamentare dello Stato accusato o annullare i poteri di ratifica della delegazione di rappresentanza, in conformità con l'art. 6 del suo regolamento.

L'Assemblea, esprimendosi anch'essa in merito alla situazione in Cecenia, ha adottato diverse risoluzioni di condanna delle operazioni, rinvenendo anch'essa l'aspetto sistematico delle violazioni dei diritti umani. Ai sensi dell'art. 8 e dell'art. 9 dello Statuto del Consiglio d'Europa, l'Assemblea può richiedere al Comitato dei Ministri la sospensione dello Stato dal Consiglio nel caso in cui persista nella violazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione. Nel caso di specie, l'Assemblea ha richiesto al Comitato dei Ministri, con la raccomandazione n. 1456 del 6 aprile 2000, la sospensione della Federazione russa dal Consiglio d'Europa per la gravità delle violazioni commesse dall'esercito russo in Cecenia e per la persistenza dimostrata nel commetterle. Tuttavia, il Comitato dei Ministri ha deciso il 27 giugno 2000, di non sospendere la Federazione russa dal Consiglio d'Europa. A tal riguardo essa ha affermato che

«[...] dans les circonstances actuelles, une action du Comité dans le cadre de l'Article 8 du Statut n'est pas nécessaire. Le Comité persiste à penser que le Conseil de l'Europe a une contribution essentielle à apporter pour rétablir les droits de l'homme en République tchétchène. Dans le même temps, il reconnaît que cette contribution ne peut être apportée que si la Russie est membre de l'Organisation et qu'elle respecte ses engagements vis-à-vis de celle-ci».

Alla luce di quanto detto, occorre sottolineare che, nonostante il Comitato dei Ministri e la Corte europea dei diritti dell'uomo siano gli organi del Consiglio d'Europa più competenti a ravvisare ed eventualmente far rispettare le violazioni dei diritti umani, riteniamo che, nel caso di specie, abbiano in un certo senso mancato di individuare la gravità, nonché la sistematicità, delle violazioni commesse dal governo russo in Cecenia. Allo stesso tempo, è

opportuno peraltro sottolineare come questa lacuna sia stata supplita, dall'azione di controllo, seppur non di carattere giurisdizionale, condotta dagli organi del Consiglio d'Europa, quali il Segretario generale, l'Assemblea parlamentare il Commissario dei diritti umani e il Comitato per la prevenzione contro la tortura.

Una parte della dottrina ritiene che a fronte del carattere sistematico delle violazioni commesse in Cecenia, le azioni di carattere preventivo poste in essere dagli organi del Consiglio d'Europa si sarebbero dunque rivelate più efficaci rispetto a quelli posti in essere dal Comitato dei Ministri o dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

5 - La debolezza degli organi del Consiglio d'Europa

La delicatezza politica del conflitto in Cecenia ha rappresentato un grande problema per gli organi di controllo del Consiglio d'Europa, i cui tentativi di porre rimedio alle violazioni perpetrate si sono scontrati con la forte influenza politica della Federazione russa. Una parte autorevole della dottrina ha ritenuto infatti che la funzione di controllo propria degli organi del Consiglio d'Europa si sarebbero rivelate inefficaci, nella misura in cui avrebbero tenuto in considerazione il peso politico che la Federazione russa esercita in seno al Consiglio d'Europa.

6 - L'Assemblea parlamentare

Pur non volendo addentrarci nel campo specifico delle relazioni internazionali, ci sembra opportuno analizzare il rapporto che è intercorso tra il Consiglio d'Europa e la Federazione russa per analizzare più compiutamente l'efficacia delle misure adottate per porre fine alla violazione generalizzata dei diritti umani in Cecenia. Da questo punto di vista, analizzeremo, a titolo d'esempio, il comportamento avuto dall'Assemblea parlamentare in merito al caso ceceno in quanto principale organo legislativo del Consiglio d'Europa.

In seno all'Assemblea parlamentare, il 25 gennaio 2001 è stato istituito con ris. n. 1240, un gruppo di lavoro misto formato dai rappresentanti dell'Assemblea parlamentare e dai membri della Duma di Stato, con l'intento di porre rimedio alle violazioni dei diritti umani in Cecenia attraverso una politica di collaborazione tra il Consiglio d'Europa e il governo russo. La formazione di questa Commissione si è resa necessaria a causa del ricorso che la delegazione russa faceva del suo diritto di veto in seno all'Assemblea. A causa della sua formazione mista, la Federazione russa è riuscita tuttavia ad impedire lo stesso l'efficace

svolgimento dei lavori, tanto che nella risoluzione n. 9440 del del 7 maggio 2002, l'Assemblea parlamentare ha affermato che

«par le jeu de la règle du consensus, donne de fait à la délégation de Russie un droit de veto sur tout projet de document. De cette manière, la procédure de suivi indépendante a été remplacée par une procédure spéciale, qui est plutôt irrégulière, puisqu'un Etat membre du Conseil de l'Europe peut s'auto-juger [...] invite le Comité des Ministres à rechercher plus généralement comment il pourrait être mis fin à la Seconde guerre de Tchétchénie par des moyens plus efficaces que le Groupe de travail».

In seguito all'ostruzionismo della delegazione russa dunque, la funzione di controllo esercitata dall'Assemblea parlamentare era ridotta alla **mera adozione di risoluzioni e raccomandazioni**, le quali non riuscivano a produrre effetti significativi. Durante le fasi iniziali del conflitto infatti, l'Assemblea non si era riuscita ad esprimere in merito ai fatti, limitandosi a raccogliere informazioni e condannando, in termini generali, le operazioni militari senza prendere nessuna decisione in merito. Successivamente, in seguito alla costante mancanza di collaborazione con il governo russo, l'Assemblea ha deciso di adottare una linea più intransigente nei suoi confronti, sospendendo il diritto al voto della delegazione russa presso l'Assemblea. Tuttavia sperando di incoraggiare la Federazione russa verso una soluzione pacifica del conflitto rispettosa dei diritti dell'uomo, l'Assemblea ha poi ricercato una linea di maggiore cooperazione, riattribuendo i poteri di voto alla delegazione russa. Ciò nonostante, la linea di cooperazione con la Federazione russa è fallita nuovamente a causa della mancata collaborazione del governo russo con il Consiglio d'Europa per porre fine alla violazione dei diritti umani in Cecenia.

In definitiva, è possibile rinvenire due strategie principali dell'Assemblea parlamentare: da una parte la via della cooperazione e della collaborazione con la Federazione russa, dall'altra la via delle sanzioni. È tuttavia da sottolineare che nessuna di queste due strategie si è rivelata efficace a causa del forte peso politico esercitato dalla Federazione russa.

7 - Il Comitato dei Ministri

Abbiamo visto come il Comitato dei Ministri ricopra un ruolo importante all'interno del Consiglio d'Europa non solo per i poteri esercitati, ma anche perché è l'organo esecutivo dell'organizzazione composto dai delegati dei Ministri degli Stati membri. In ragione della sua composizione politica il Comitato dei Ministri è dunque un organo di notevole influenza nei confronti degli Stati membri. Tuttavia, è stato altresì sottolineato che proprio

la sua dimensione “politica” comporterebbe un’applicazione non obiettiva delle norme della Convenzione, soprattutto quando a violarle è uno Stato con una forte rilevanza politica.

A tal proposito, una parte rilevante della dottrina ritiene che, nel caso di specie, la maniera con la quale il Comitato dei Ministri ha esercitato la propria funzione di controllo, dimostri come abbia risentito del forte potere politico della Federazione russa . Infatti si ritiene che la risposta data dal Comitato dei Ministri alle violazioni delle norme della Convenzione da parte del governo russo è stata del tutto insoddisfacente, non avendo adottato nessuna decisione rilevante nei confronti del governo russo, nonostante fosse a conoscenza delle violazioni commesse in Cecenia, grazie ai rapporti che il Segretario generale gli forniva periodicamente.

8 - Conclusioni al capitolo

Gli organi del Consiglio d’Europa che esercitano una funzione di controllo non giurisdizionale sono stati gli unici ad aver saputo individuare il carattere generalizzato delle violazioni dei diritti umani commesse in Cecenia. Le azioni poste in essere dal Consiglio d’Europa hanno un carattere sia preventivo che correttivo. Le prime sono poste in essere dagli organi che svolgono funzioni non giurisdizionali, mentre le seconde sono attuate dall’organo giurisdizionale del Consiglio, la Corte europea dei diritti dell’uomo. Dalla nostra analisi è emerso che entrambi i tipi di azioni non sono stati in grado di porre fine alle violenze arrecate al popolo ceceno, poiché per porvi fine, nelle circostanze in cui si sono sviluppati i fatti, si sarebbe resa necessaria la presenza di una forza stabile e duratura sul territorio che permettesse un controllo preventivo delle operazioni militari.

Infine, dall’analisi compiuta in merito al rapporto intercorrente tra il Consiglio d’Europa e la Federazione russa si evince come l’influenza politica esercitata da quest’ultima ha avuto un forte peso sul funzionamento degli organi dell’organizzazione.

Gli strumenti posti in essere dal Consiglio d’Europa si sono rivelati essere inefficaci a fermare le violenze commesse in Cecenia. A questo punto, gli unici strumenti utili a far fronte a tali violazioni dei diritti umani, potrebbero essere quelli della sospensione o dell’esclusione della Federazione dall’organizzazione. Tuttavia riteniamo, in accordo con una parte della dottrina, che questi strumenti siano difficilmente applicabili al caso di specie, nella misura in cui escludere totalmente la Federazione russa dal controllo del

Consiglio d'Europa significherebbe perdere ogni tipo d'influenza su di essa. In proposito è significativo quanto dichiarato dal Comitato dei Ministri secondo cui:

«The Committee believes that, in the present circumstances, there is no need for the Committee to act in the context of Article 8 of the Statute. The Committee remains of the view that the Council of Europe has a major contribution to make to the restoration of human rights in the Chechen Republic. At the same time, it recognizes that the contribution can only be made on the basis of Russia being a member of the Organisation and fulfilling its commitments to the Organisation».

In definitiva però, riteniamo opportuno fare un'ultima considerazione in merito all'efficacia delle misure adottate dal Consiglio d'Europa per fermare le violazioni dei diritti umani in Cecenia. I ricorsi individuali presentati alla Corte di Strasburgo, nonostante non siano stati degli utili strumenti per individuare i caratteri di gravità e sistematicità di tali violazioni, hanno tuttavia offerto alla Corte la possibilità di pronunciarsi sui singoli casi e accertare in quelle circostanze l'avvenuta violazione dei diritti umani. La funzione di controllo del Consiglio d'Europa, in riferimento almeno a quella esercitata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, non deve essere dunque sottostimata poiché, nonostante le molteplici difficoltà del caso, la Corte di Strasburgo, esprimendosi nel merito, ha dato la possibilità ai cittadini ceceni di ottenere giustizia, nonostante il forte peso politico esercitato dalla Federazione russa in seno al Consiglio d'Europa.

Conclusioni generali

In questo libro si è esaminata la questione delle violazioni dei diritti umani commesse dalla Federazione russa durante il conflitto russo-ceceno e dell'efficacia degli strumenti posti in essere dal Consiglio d'Europa per porre fine a tali violazioni. Prima di trattare questi argomenti in maniera specifica, si è proceduto con un *excursus* sulla situazione giuridica della Repubblica cecena in seno alla Federazione russa, analizzando alcuni aspetti particolarmente rilevanti ai fini della comprensione del quadro giuridico nel quale ci siamo addentrati.

Da quanto analizzato, ricostruendo il processo di adeguamento della Federazione russa al diritto internazionale, riteniamo che la Federazione russa si sia adeguata agli *standard* democratici "occidentali", con particolare riferimento al diritto internazionale umanitario e alle norme a tutela dei diritti umani. Tuttavia il comportamento della Federazione russa in merito al rispetto di queste norme è stato abbastanza ambiguo e discontinuo. A supporto di questa tesi c'è la sentenza del 31 luglio 1995 della Corte Costituzionale russa la quale, esprimendosi sull'incostituzionalità di alcuni decreti presidenziali in merito all'uso della forza militare nella Repubblica cecena, ha affermato che nonostante l'impegno profuso dalla Federazione russa, il legislatore federale doveva ancora adeguare pienamente il sistema normativo interno al rispetto del diritto internazionale umanitario. L'analisi della sentenza della Corte Costituzionale, ci ha permesso di analizzare un altro importante aspetto, quale il diritto della Repubblica cecena a secedere territorialmente dalla Federazione russa.

Dopo aver ricostruito l'evoluzione del principio di autodeterminazione dei popoli sia nell'ambito delle Nazioni Unite sia nella prassi della Corte internazionale di giustizia ed aver riscontrato il suo carattere *erga omnes* nonché il suo essere diventato un principio di *jus cogens*, abbiamo esaminato se il tentativo di secessione cecena potesse essere legittimato alla luce di tale principio. Analizzando le varie posizioni della dottrina, siamo giunti alla conclusione che non è possibile ritenere lecito il tentativo di secessione territoriale dalla Federazione per diverse ragioni: innanzitutto perché nella Repubblica cecena non sono rinvenibili le circostanze riportate nella Dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 14 dicembre 1960 n. 1514, quelle cioè di dominazione coloniale, segregazione razziale ed occupazione straniera. Inoltre, la secessione territoriale

da uno Stato sovrano deve avvenire nel pieno rispetto del suo diritto all'integrità territoriale, così come sancito sempre dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella dichiarazione n. 1514, prima ricordata. Nel caso di specie, riteniamo che il tentativo di secessione della Cecenia violerebbe il diritto all'integrità territoriale della Federazione russa, rendendolo pertanto illecito a livello internazionale.

La secessione cecena dalla Federazione russa deve essere infine considerata illecita anche dal punto di vista dei requisiti che permettono di ritenere legittima l'applicabilità del diritto all'autodeterminazione esterna in un contesto post-coloniale. Tali requisiti, come già ricordato, sono: l'esaurimento dei ricorsi pacifici interni ed internazionali del popolo richiedente l'indipendenza per risolvere lo stato di crisi interna; il ricorso alla forza armata solo come *extrema ratio* per conseguire l'indipendenza; il godimento da parte del movimento indipendentista del pieno consenso popolare.

Dal momento che la Repubblica cecena non può, in base a queste premesse, secedere dalla Federazione russa, abbiamo esaminato invece se fosse stato garantito al popolo ceceno il diritto a godere della propria autodeterminazione interna da parte del governo russo. Nel far ciò abbiamo sia analizzato la Costituzione cecena approvata tramite il *referendum* costituzionale del 23 marzo 2003, sia le modalità con le quali tale *referendum* è stato svolto. In merito all'analisi della Costituzione ci riteniamo in accordo con l'opinione espressa dalla *Commissione di Venezia*, la quale ha ritenuto soddisfatti nel testo costituzionale ceceno gli *standard* di democraticità richiesti dal Consiglio d'Europa. Tuttavia l'analisi compiuta ha mancato di considerare le condizioni e le modalità in cui si è svolto il *referendum*, che invece riteniamo determinanti per valutare se il diritto all'autodeterminazione interna del popolo ceceno sia stato violato. In proposito, ci troviamo in accordo con quella parte della dottrina secondo cui la Federazione russa avrebbe violato il diritto all'autodeterminazione interna del popolo ceceno poiché le modalità con le quali il *referendum* si è svolto hanno costretto i cittadini ceceni ad adottare la Costituzione, privandoli così della possibilità di rifiutarla e di non poter dunque scegliere liberamente la forma di governo e di rappresentanza.

Dopo aver ricostruito il quadro giuridico della Repubblica cecena e dopo aver analizzato il diritto del suo popolo a secedere o meno dalla Federazione russa, abbiamo analizzato la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in merito alle violazioni commesse dal governo russo e ne abbiamo approfondito alcuni aspetti. Come si è visto, le sentenze cecene non hanno apportato alcuna "novità" alla giurisprudenza della Corte in merito alla

violazione del diritto alla vita o alla tutela contro la tortura. Oltre alle sentenze emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, il Consiglio d'Europa ha attuato diverse misure volte a interrompere la grave e sistematica violazione dei diritti umani in Cecenia. Nell'ultimo capitolo abbiamo tentato di verificare l'efficacia delle misure poste in essere dal Consiglio d'Europa per individuare il carattere grave e sistematico delle violazioni. Nell'esaminare tali misure adottate dai vari organi del Consiglio, riteniamo che questi ultimi abbiano risentito dell'influenza "politica" esercitata dalla Federazione russa in seno del Consiglio d'Europa, che ha comportato una scarsa efficacia delle misure adottate. In definitiva, nonostante l'influenza esercitata dalla Federazione russa, riteniamo che il carattere di gravità e sistematicità è stato individuato dagli organi del Consiglio d'Europa, ad eccezione della Corte europea dei diritti dell'uomo e dal Comitato dei Ministri. La Corte di Strasburgo infatti non è stata in grado di individuare tale carattere a causa della natura dei ricorsi pervenutele: i ricorsi individuali infatti hanno condotto la Corte ad esprimersi singolarmente per ogni ricorso ma non le hanno permesso di individuare il carattere generalizzato delle violazioni. Il Comitato dei Ministri invece, come già detto nel corso dell'elaborato, ha risentito dell'influenza "politica" della Federazione russa.

In conclusione, nonostante gli strumenti posti in essere dal Consiglio d'Europa non siano risultati totalmente efficaci a riconoscere la gravità immediata delle violazioni e ad attuare delle misure in grado di porvi fine, riteniamo che i ricorsi individuali presentati alla Corte di Strasburgo le abbiano offerto la possibilità di pronunciarsi sui singoli casi e accertare in quelle circostanze l'avvenuta violazione dei diritti umani. La funzione di controllo esercitata dagli organi del Consiglio d'Europa dunque non deve essere sottostimata, poiché nonostante le molteplici difficoltà del caso, si è data la possibilità ai cittadini ceceni di ottenere giustizia tramite il ricorso alla Corte di Strasburgo, laddove a livello nazionale non ne avevano avuto la possibilità.

Bibliografia

- MONOGRAFIE

ANATOL L., *Chechnya: Tombstone of the Russian Power*, Londra, 1998.

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Napoli, 2006.

ABRESCH W., *A Human Rights Law of International Armed Conflict: The European Court of Human Rights in Chechnya*, in *European Journal of International Law*, 2005.

DUNLOP B. J., *Russia Confronts Chechnya Roots of a Separatist Conflict*, New York, 1998.

DUPUIS O., *Cecenia, nella morsa dell'Impero*, Milano, 2003.

EVANGELISTA M., *The Chechen Wars: will Russia Go the Way of the Soviet Union?*, Washington D.C., 2002.

FOCARELLI C., *Lezioni di diritto internazionale I. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, Padova, 2008.

FOCARELLI C., *Lezioni di diritto internazionale II. Prassi*, Padova, 2008.

JELAVICH B., *History of the Balkans, Vol. 1: Eighteenth and Nineteenth Centuries*, New York, 1983.

RIASANOVSKY N. V., *Storia della Russia*, Milano, 2008.

SABBATUCCI G. VIDOTTO V., *Il mondo contemporaneo. Dal 1848 a oggi*, Bari, 2005.

SMITH B. GORDON., *Reforming the Russian Legal System*, Cambridge, 1996.

- ARTICOLI

ABDEL-MONEM T., *Chechens win First Claims in the European Court of Human Rights in Khashiye v. Russia*, in *Cornell International Law Journal*, 2006, pp. 171- 180

ALTEMIR A. B., *El conflicto de Chechenia: implicaciones en el ámbito del derecho Internacional umanitario y de los derechos humanos* in *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, 1999, pp. 67-148

ATROKHOV W. T., *The Khasayurt Accords: Maintaining the Rule of Law and Legitimacy of Democracy, in the Russian Federation Amidst the Chechen Crisis*, in *Cornell International Law Journal*, 1999, pp. 367-392

BOWRING B., *Russia and Human Rights: Incompatible Opposites?*, in *Göttingen Journal of International Law*, 2009, pp. 257-278

CASSESE A., *A New Approach to Human Rights: the European Convention for the Prevention of Torture*, in *American Journal of International Law*, 1989

CÉLINE F., *La guerre en Tchétchénie: quelle efficacité du Conseil de l'Europe face à des violations des droits de l'homme?*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2003, pp. 77-99

- CHARPENTIER J., *Le Contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des États*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1983, pp. 143-245
- CHERYLYN B. A., *Chechnya and the Right of Self-determination*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2004, pp. 575-615
- DANILENKO M. G., *The New Russian Constitution and International Law*, in *American Journal of International Law*, 1994, pp. 451-470
- DANILENKO G.M., *Implementation of International Law in Russia and Other CIS States*, in *European Journal of International Law*, 1998, pp. 51-69
- DRZEMCZEWSKI A., *La prévention des violation des droits de l'homme: les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe*, in *Revue trimestrelle de droits de l'homme*, 2004, pp. 385-428
- GAETA P., *The Armed Conflict in Chechnya before the Russian Constitutional Court*, in *European Journal of International Law*, 1996, pp. 563-570
- GRANT D. THOMAS, *A Panel of experts for Chechnya: Purposes and Prospects in Light of International Law*, in *Virginia Journal of International Law*, 1999, pp. 115-191
- HENCKAERTS J. M., *Study on Customary International Humanitarian Law: A Contribution to the Understanding and Respect for the Rule of Law in Armed Conflict*, in *International Review of the Red Cross*, 2005, pp. 175-212
- HORTAL CERVELL M. J., *Chechnia vs. Russia: El triunfo de los derechos humanos (A propósito de tres sentencias del tribunal europeo de derechos humanos de 24 febrero de 2005)*, in *Anuario de Derecho Internacional*, 2005, pp. 477-491
- INKI J., *Human Rights and Chechnya in International Peacekeeping*, 2004, pp. 307-314
- LEACH P., *The Chechen Conflict: Analysing the Oversight of the European Court of Human Rights*, in *European Human Rights Law Review*, 2008, pp. 731-762
- LEMAÎTRE R., *The Rollback of Democracy in Russia after Beslan*, in *Review of Central and East European law*, 2006, pp. 369-411
- MULCHAY C., *Pre-Determined: The March 23, 2003 Constitutional Referendum in Chechnya and its Relationship to the Law of Self-Determination*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, pp. 179-195
- HANNUM H., *Rethinking Self-Determination*, in *Virginia Journal of International Law*, 1993, pp. 18-19
- HANNUM H., *The Right of Self-Determination in the Twenty-First Century*, in *Washington and Lee Law Review*, 1998, pp. 773-780
- NYSTÉN-HAARALA S., *The conflict between Chechnya and Russia seen in the light of Russian constitutional law*, in *The Finnish yearbook of International law*, 2002, pp. 265-288
- TIGROUDJA H., *La Cour européenne des droits de l'homme face au conflit en Tchétchénie: arrêts Khachiev et Akayeva, Issaïeva, Yussupova et Bazayeva, et Isayeva c. la Russie du 24 février 2005: propos sur l'adaptation du mécanisme européen de protection des droits de l'homme à la situation tchétchène* in *Revue trimestrelle des droits de l'homme*, 2006, pp.111-140

TRENT TAPPE N., *Chechnya and the State of Self-Determination, in a Breakway Region of the Former Soviet Union: Evaluating the Legitimacy of Secessionist Claims*, in *Columbia Journal Transnational Law*, 1996, pp. 255-297

TUZMUKHAMEDOV B., *The Implementation of International Humanitarian Law, in the Russian Federation* in *Revue Internationale de la Croix Rouge*, 2003, pp. 385-396

WALKER W. W., *Constitutional Obstacles to Peace in Chechnya in East European Constitutional Law*, 1997, pp. 55-60

- SITI CONSULTATI

Per le risoluzioni adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, si veda in http://www.coe.int/t/cm/WCD/fulltextSearch_en.asp#.

Per le risoluzioni adottate dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, si veda in http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListing_E.asp.

Per le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, si veda in <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>.

Per le sentenze della Corte internazionale di giustizia, si veda in <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=2>.

Per le risoluzioni consultate del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, si veda in http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html.

Per le risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, si veda in <http://www.un.org/documents/resga.htm>.