

## La *Collective Security Treaty Organization* e l'intervento in Kazakistan

Piero Pennetta

Già Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Salerno

La vicenda kazaka, improvvisamente sorta e altrettanto rapidamente conclusa, ha portato all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale l'intervento "pacificatore" di truppe russe e di altri Stati dell'area a sostegno del governo kazako e, forse più correttamente, del presidente Tokaiev. Si tratta dell'intervento della *Collective Security Treaty Organization* (CSTO) che, in un diverso e mutato contesto ed inserendosi nell'ambito di un complesso ed articolato regionalismo centroasiatico<sup>1</sup>, svolge in qualche modo funzioni analoghe a quelle svolte dal Patto di Varsavia nel corso della guerra-fredda.

Per comprendere le vicende kazake, in presenza di comunicati ufficiali assai scarni e di informazioni giornalistiche sovente imprecise, appare opportuno sinteticamente illustrare alcune caratteristiche della CSTO che nasce con il *Collective Security Treaty* (*SC Treaty*) firmato a Tashkent il 15.5.1992<sup>2</sup> poco dopo la creazione della *Commonwealth of Independent States*<sup>3</sup>.

Al *SC Treaty* aderiscono originariamente Armenia, Federazione Russa, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan e, successivamente ma in tempi molto brevi (1993), Bielorussia, Azerbaigian e Georgia. L'*SC Treaty* entra in vigore a seguito della conclusione delle procedure di ratifica nell'aprile del 1994 e, ai sensi del suo art.11, il trattato è concluso per un periodo di 5 anni (ulteriormente prorogabile). Sono poi approvati una serie di atti relativi al funzionamento dell'*SC Treaty*<sup>4</sup> e, nel 1999, Armenia, Bielorussia, Federazione Russa, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, rinnovano la cooperazione per un ulteriore quinquennio<sup>5</sup> mentre Uzbekistan<sup>6</sup>, Azerbaigian e Georgia abbandonano l'organizzazione.

---

<sup>1</sup> Cfr., in generale, Z. KEMBAYEV, *Regional Integration in Eurasia; The Legal and Political Framework*, in *Review of Central and East European Law*, 2016, p.157; K. MOLDAŠEV, I. QORABOYEV, *From Regional Integration to Soft Institutionalism: What Kind of Regionalism in Central Asia?*, in J. NICHARAPOVA, S. PEYROSE (eds.), *Integration Processes and State Interests in Eurasia*, Bishkek, 2018, p. 83 mentre, in materia di sicurezza, S. RAUF A. A. SAUD, *Prospects of CSTO and SCO in Regional Politics of Central Asia*, in *International Journal of Politics and Security*, 2020, n. 4, p. 30.

<sup>2</sup> *Treaty on collective security, concluded at Tashkent on 15 may 1992*. L'*SC Treaty* è un trattato assai breve di soli 11 articoli, mentre relativamente più ampia è la *CSTO Charter* (come emendata) che è di 31 articoli.

<sup>3</sup> *Agreement on the establishment of the Commonwealth of Independent States*, Minsk, 9.12.1991 e *Charter of the Commonwealth of Independent States*, Minsk, 22.1.1993. Va detto che la CIS ha svolto un ruolo ausiliario rispetto alla CSTO, cfr. A. DOUHAN, *Commonwealth of Independent States – Is There Any Chances to Establish an Effective System of Collective Security in the Region?*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2011, p. 281.

<sup>4</sup> Fra i più importanti, segno di un lento rafforzamento della cooperazione politico-militare, cfr. *On the declaration of the states parties to the SC treaty, Decision of the CSTO Collective Security Council*, 10.2.1995; *On the rules of financing the activity of the Collective Security Council and its working bodies, Decision of the Heads of the States parties to SC Treaty*, 3.11.1995; *On the expenditures of the Collective Security Council and its working bodies, Decision of the Heads of the States parties to SC Treaty*, 3.11.1995.

<sup>5</sup> *Protocol on the extension of the SC Treaty*, 2.4.1999.

<sup>6</sup> L'Uzbekistan, dopo il recesso del 1999, ha nuovamente aderito nel 2006 e poi nel 2012 abbandonato nuovamente l'organizzazione anche se sub specie della sospensione del suo *status* di membro.

Nel maggio del 2002 i presidenti dei sei Stati (Armenia, Bielorussia, Federazione Russa, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan) decidono di rafforzare ulteriormente la cooperazione e il 7.10.2002 fu firmata a Chisinau la *Charter of the Collective Security Treaty Organization (CSTO Charter)*, così istituendo una organizzazione internazionale regionale competente in materia di sicurezza<sup>7</sup>. Alla CSTO è stato attribuito lo status di osservatore presso l'AG delle NU<sup>8</sup>.

Nel tempo, in attuazione della *CSTO Charter*, sono stati approvati una serie di atti assai differenziati che hanno rafforzato l'organizzazione e i rapporti fra gli Stati membri. Si tratta di manifestazioni di volontà di carattere organizzativo-procedurale<sup>9</sup> ovvero di carattere sostanziale, cui può attribuirsi differente valore giuridico. Ci si riferisce a atti obbligatori imputabili all'organizzazione (*Regulation, Provision, Resolution*) ovvero atti di carattere meramente raccomandatorio<sup>10</sup> nonché ancora a manifestazioni di volontà di natura pattizia, (*Protocol, Agreement*) espressione della volontà degli Stati membri della CSTO e agli stessi imputabili<sup>11</sup>.

Una svolta di rilievo nell'evoluzione della CSTO può cogliersi nell'approvazione nel dicembre del 2010 di alcuni importanti emendamenti sia al *CS Treaty* che alla *CSTO Charter*<sup>12</sup> realizzati in collegamento con la crisi in Kirghizistan dell'agosto dello stesso anno<sup>13</sup>. Si tratta, come si vedrà, della possibilità di intervento dell'organizzazione anche

---

<sup>7</sup> *Charter of the Collective Security Treaty Organization, dated October 07, 2002 as amended by the Protocol on amendments... signed on December 10, 2010*. Pochi mesi prima, ancora nell'ambito del *SC Treaty*, fu approvata la *Model law on the procedures of admitting and the conditions of stationing military formations of the other state parties to the SC Treaty on the territory of a SCT state party*, 25.3.2002.

Nell'ambito di una dottrina prevalentemente politologica e poco attenta al dettato normativo, cfr. A.A. ROZANOV, E.F. DOUGAT, *Collective Security Treaty Organization, 2002-2009*, Geneva/Minsk, 2010; I. YURGENS (ed.), *Collective Security Treaty Organization: Responsible Security*, Moskow, 2011; J. NORBERG, *High Ambitions, Harsh Realities. Gradually Building the CSTO's Capacity for Military Intervention in Crisis*, FOI, Stockholm, May 2013; R. WEITZ, *Assessing the Collective Security Treaty Organization: capabilities and vulnerabilities*, DSI, Carlisle, 2018 e ancora G. JASUTIS, *Collective Security Treaty Organization: Military Integration Problems and Perspectives in the CIS Space*, in *Lithuanian Annual Strategic Review*, 2008, p. 155; A. DOUHAN, *Collective Security Treaty Organization (CSTO)*, in *Max Planck Encyclopedia of International Law*, March, 2012; A. ISKANDAROV, *Security and Integration in Central Asia: The CSTO and SCO*, in *Central Asia and Caucasus*, 2013, n. 2 (reperibile on line) e K. GOLUB, Y GOLUB, *Collective Security Treaty Organization: Origins of the Multidimensional Mandate and Modern Means for Its Implementation*, in *International Organisations Research Journal*, 2018, n. 1, p. 193.

<sup>8</sup> *Resolution of the UNGA A/RES/59/50 "Observer status for the CSTO in the General Assembly*, 16.12.2004 e successivamente, *Resolution of the UN cfr. Resolution of the UNGA A/RES/64/256 "Cooperation between the UN and the CSTO*, 2.3.2010. Per i rapporti fra le due organizzazioni, cfr. più di recente, *Joint declaration on the cooperation between the secretariats of the UNO and the CSTO*, 18.3.2010.

<sup>9</sup> Cfr. *Decision of Council of Collective Security, About regulations on bodies of the CSTO*, Dushambe, 28.4.2003 ove sono approvati i regolamenti di procedura dei diversi organi che non si ha qui spazio per indicare.

<sup>10</sup> Esempio tipico di dichiarazione quale atto raccomandatorio è la *Declaration of the Collective Security Council of the CSTO, December 2, 2020* (in video conferenza).

<sup>11</sup> A parte i riferimenti di cui si dirà, un esempio tipico di trattato concluso dagli Stati membri nell'ambito della CSTO è quello relativo all'acquisto di armi russe e al relativo addestramento; cfr. *Agreement on operational equipment of territory and joint use of military infrastructures facilities of the CSTO Member States*, Astana, 18.6.2004; *Agreement on CSTO Military training for the CSTO member states*, Moskow, 14.6.2005; *Agreement on the basic principles of military-technical cooperation between the States parties of CS treaty of May, 15, 1992*, Moskow, 20.6.2005.

<sup>12</sup> Si tratta in particolare di emendamenti relativi alle competenze (articoli 7 e 8), ad aspetti istituzionali come il processo decisionale (artt.11, 12, 13 con l'aggiunta dell'art.16/1) e il Segretariato (art. 17 con l'aggiunta dell'art. 17/1), cfr. I. YURGENS (ed.), *Collective Security, op.cit.*, pp. 3-4.

<sup>13</sup> In tale occasione il Kirghizistan fece richiesta di intervento di sostegno da parte della CSTO che, dopo consultazioni, fu rifiutata in quanto il conflitto "interno" non rientrava nelle competenze dell'organizzazione. In

rispetto a minacce diverse da quella “classica” e sostanzialmente tendenzialmente monodimensionale cioè relativa a “*an aggression by any state or a group of states*” previste all’art. 4 del *SC Treaty del 1992* ove l’esplicito richiamo all’art.51 della Carta delle NU. Tale definizione tradizionale di aggressione viene parzialmente modificata con gli emendamenti del 2010, marginalmente per quel che riguarda l’*SC Treaty* e sostanzialmente per quel che riguarda la *CSTO Charter* ove si ampliano i presupposti (vari tipi di aggressione) per l’intervento comune.

Come detto, a partire dai due trattati ancora in vigore (*SC Treaty* e *CSTO Charter*) sono stati sottoscritti accordi internazionali di carattere politico-militare<sup>14</sup> e fra questi, particolarmente rilevanti ai nostri fini l’*Agreement on the CSTO Peace-keeping activity* del 2007 e l’*Agreement on the CSTO quick-reaction forces* del 2009 ove il presupposto dell’intervento da parte dell’organizzazione rappresentata dai capi di Stato nel “*the Council*” è la domanda da parte dello Stato membro oggetto della minaccia.

Per quanto riguarda le caratteristiche dell’organizzazione, la CSTO costituisce una tipica organizzazione di cooperazione che rispetta i principi fondamentali del diritto internazionale che sono richiamati sia nel *SC Treaty* (art.1) sia nella *CSTO Charter* (*Chapter II Goals and Principles* artt.3-6). Come è evidente si tratta di un accordo di legittima difesa collettiva nel caso di aggressione “*by any states or a group of states*” e, come appena detto, tale nozione è intesa come *armed attack menacing to safety, stability, territorial integrity and sovereignty*<sup>15</sup>. Nella stessa logica ma con una formulazione più ampia si esprime l’art. 7 della *CSTO Charter* ove è presente il riferimento, in primo luogo alla *collective protection in case of menace* ... ma anche alla cooperazione militare e tecnica<sup>16</sup>. Una significativa novità può cogliersi negli emendamenti *CSTO Charter* espressi all’art. 8, primo comma. Si prevede esplicitamente che la cooperazione in materia di sicurezza collettiva sia multifunzionale e si estenda anche a minacce “atipiche” cioè a “... *struggle with international terrorism and extremism, illicit trafficking of drugs and psychotropics substances, weapons, organized transnational crime, illegal migration and other menaces to the safety of the Member States*”<sup>17</sup>. L’ampiezza delle competenze d’attribuzione risulta ancor più evidente nei due commi successivi dello stesso articolo 8 ove, al terzo comma, si esprime il riferimento generico a “... *crisis situation menacing to safety, stability, territorial integrity and sovereignty of the Member States*”<sup>18</sup>. Coerente alla medesima logica appare l’altrettanto generico comma quarto ove la cooperazione fra gli Stati membri si esprime “... *in the spheres of protection of frontiers, exchange of information, information security, protection of the population and territories from*

---

maniera analoga la CSTO non è intervenuta nella crisi bielorusa a causa della mancata richiesta da parte di Minsk e nella crisi fra Armenia e Azerbaigian nonostante la sollecitazione armena.

<sup>14</sup> L’art.1 dell’*SC Treaty* fa esplicito riferimento all’utilizzazione di mezzi pacifici per la risoluzione delle controversie.

<sup>15</sup> Gli emendamenti all’*SC Treaty* sono espressi agli articoli 4-6 e ai nostri fini dell’ampliamento della minaccia armata all’art. 4.

<sup>16</sup> L’art.7 oggetto di emendamento nel 2010. In particolare la cooperazione militare e tecnica comporta la possibilità per gli altri Stati dell’acquisto di armi russe (a prezzi ridotti) e il successivo addestramento.

<sup>17</sup> Sulla lotta al terrorismo da parte di organizzazioni regionali, cfr. J.P. BIDIAS, *Le recours à la légitime défense par les organisations regionales dans la lutte contre le terrorisme*, in *Revue québécoise de droit international*, 2016, n.1, p. 27.

<sup>18</sup> Tale formula reitera le espressioni contemporaneamente introdotte con gli emendamenti al *SC Treaty*.

*emergency situations of natural and technogenic character, as well as from the dangers arising when maintaining or owing to the hostilities*". In buona sostanza le previsioni degli articoli 7 e 8 della *CSTO Charter* come emendato nel 2010 consentono un intervento collettivo per materie assai più ampie e diversificate rispetto alla sola risposta ad una aggressione *militare* originariamente prevista nel 1992 nel *SC Treaty*. In particolare si ritiene che il terrorismo internazionale possa essere combattuto meglio attraverso l'azione di una organizzazione internazionale regionale piuttosto che ricercando soluzioni individuali. Va peraltro sottolineato come si tratti di materie "nuove" che, come tali, rientrano nelle competenze interne dei singoli Stati e per le quali si prevede la possibilità di un'azione comune sul presupposto del consenso degli Stati membri e, a seguito, della domanda dello Stato che richiede l'intervento dell'organizzazione.

In merito all'apparato istituzionale e le regole decisionali, si è detto come la CSTO possa qualificarsi come una tipica organizzazione di cooperazione ove nettamente prevalente è il ruolo degli Stati sovrani<sup>19</sup> e degli organi interstatuali articolati in diversi livelli gerarchicamente organizzati<sup>20</sup>. In ragione delle previsioni costituzionali nazionali e della delicatezza delle competenze attribuitegli, nell'apparato istituzionale della CSTO un ruolo prevalente è svolto dal *Council ... supreme body of the Organization*, costituito dai "...heads of the Member States", e il cui potere decisionale appare fondamentale. Coerentemente tutti gli altri livelli intergovernativi, a partire dal Consiglio dei Ministri degli affari esteri e da quello della difesa, sono qualificati con la medesima formula come "*advisor and executive body*"<sup>21</sup>. In tale logica un ruolo secondario viene svolto dal Segretariato<sup>22</sup> mentre alla *Parliamentary Assembly* è attribuito, analogamente e in parallelo a quanto accade nella CIS, il ruolo di seguire l'attuazione nei singoli ordinamenti statuali delle proposte normative degli organi interstatuali<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda le procedure decisionali, la *CSTO Charter* all'art. 12<sup>24</sup> prevede, per le decisioni di carattere sostanziale, la regola del consensus con l'applicazione del principio "uno stato, un voto". Tali risoluzioni "*shall be binding for the Member States and shall be executed in accordance with the procedure established by the national laws*" (art.12 commi 1-3). Questa regola è tuttavia temperata nello stesso articolo 12, ai commi 4 e 5, ove si stabilisce che il Consiglio, in assenza di obiezioni rispetto all'utilizzazione

---

<sup>19</sup> Secondo l'art.5 l'organizzazione opera sulla base del "...strict respect of independence, voluntariness of participation, equal rights and duties of the Member States, non-interference into the affairs falling within the national jurisdiction of the member States".

<sup>20</sup> Per motivi di spazio non è possibile analizzare l'apparato istituzionale prevalentemente intergovernativo della CSTO e si rinvia ai testi citati e alla letteratura della nota 7.

<sup>21</sup> Cfr. *CSTO Charter* agli artt.14, 15, 15 e 16/1 come oggetto di emendamento.

<sup>22</sup> Il Segretariato ha sede a Mosca ed il suo status è regolato da un accordo bilaterale (Russia-CSTO) "*on the conditions of the presence of the CSTO Secretariat on the territory of the Russian federation of December 19, 2003*" emendato il 22.9.2009.

<sup>23</sup> Dopo un primo datato documento (*On the procedure of discussing issues of interparliamentary interaction in the framework of TSC, Ruling of the Council of the CIS Interparliamentary Assembly*, 15.10.1999) la cooperazione politico-parlamentare della CSTO ha trovato il suo fondamento ne *On the measures of establishing a parliamentary dimension of CSTO in the framework of the CIS Interparliamentary Assembly*, 16.11.2006; cfr. ancora *Interim provisions on the Parliamentary Assembly, Ruling of the IS IPA Council*, 16.11.2006 of the *CSTO*, 30.3.2007 e *Concept for convergence and harmonization of the legislation of the member states of CSTO in the field of collective security, approved by a Ruling of the CSTO Parliamentary Assembly*, 3.12.2009.

<sup>24</sup> Appare opportuno sottolineare come i testi ufficiali siano in russo e che le traduzioni, ove esistenti, in inglese non brillano per chiarezza, questo vale in particolare per la *CSTO Charter* come emendata.

di tale procedura, possa prevedere che “*resolutions in a limited format may be adopted unless any of the Member States object to such resolution*”. Si stabilisce altresì che lo Stato che non ha votato per la “*resolutions in a limited format shall not be liable for the consequences of the resolution adopted*”. In buona sostanza, si introduce il principio della geometria variabile per le risoluzioni del Consiglio. Infatti, sul presupposto della obbligatorietà della risoluzione, si prevede che uno Stato possa non votare la singola risoluzione e quindi non risulti obbligato ma, al contempo, l’obbligatorietà continua ad essere prevista per gli altri Stati della CSTO che hanno votato a favore<sup>25</sup>.

Ci sia consentita una osservazione metagiuridica rispetto alla recente vicenda kazaka. È di tutta evidenza come, in assoluto, la Russia svolga un ruolo asimmetrico e nettamente prevalente in ragione della presenza di basi e di truppe russe negli altri Stati nonché per l’utilizzazione di armi e di addestramento russo, tuttavia sinora tale prevalenza non si era esplicitata. L’intervento in Kazakistan ha costituito l’occasione per il partner russo per affermare tale ruolo e rilanciare una organizzazione non particolarmente attiva nonostante la cooperazione fra gli Stati membri risalga ormai a trent’anni<sup>26</sup>. Appare peraltro opportuno sottolineare una ulteriore diversità nelle posizioni e negli interessi degli “altri” Stati che devono affrontare “minacce” varie e fra loro non omogenee. Infatti i tre paesi centroasiatici devono far fronte soprattutto alla destabilizzazione (anche terroristica) di provenienza islamica e a problematiche relative al traffico di stupefacenti e di armi mentre l’Armenia è direttamente interessata dai conflitti nel Caucaso e la Bielorussia, costituisce uno Stato di frontiera con i paesi membri della NATO. Tale pluralità di interessi esterni cui si somma una evidente instabilità interna, ha comportato una articolazione territoriale delle attività della CSTO e, come rilevato, la vicenda kazaka costituisce il primo e sinora unico intervento militare collettivo degli Stati membri nella storia della CSTO.

Per quanto riguarda in concreto l’intervento della CSTO in Kazakistan, occorre preliminarmente ribadire come non sia agevole il reperimento di informazioni diverse da quelle fornite dalla stampa, sovente imprecise e che, talora, confondono *SC Treaty* e *CSTO Charter*. Sembra che, il 5 gennaio 2022 a causa del degenerare della situazione interna, il Presidente del Kazakistan abbia richiesto l’intervento delle forze collettive per il mantenimento della pace della CSTO, sottolineando l’attività destabilizzante di estremisti e terroristi “stranieri” rispetto ai quali non sono state fornite ulteriori indicazioni<sup>27</sup>. Tale formula assai vaga è stata reiterata in più occasioni con terminologie analoghe (bande addestrate all’estero), così legittimando l’intervento ai sensi dell’art. 8

---

<sup>25</sup> La geometria variabile come prevista ai commi 3 e 4 dell’art.12 non era presente nella *CSTO Charter* del 2002 ed è stata introdotta con gli emendamenti del 2010. cfr. I. YURGENS . (ed.), *Collective Security ... op.cit.*, p.5. Va detto che non vi è una prassi in tal senso, sembra che un trattato elaborato nell’ambito dell’organizzazione, non fu sottoscritto dall’Uzbekistan nel periodo della sua membership.

<sup>26</sup> Prima dell’intervento in Kazakistan, la CSTO è rimasta sostanzialmente inattiva e ne veniva messa in dubbio la stessa esistenza, cfr. A. BRAKHA, *L’OTSC està elle en état de mort cérébrale?*, in *Regard sur l’est* del 23.11.2010 (reperibile on line) e K. KRIVOSHEV, *Does the Collective Security Treaty Organization Have a Future?*, Carnegie Moscow Center, 8.07.2021 (reperibile on line).

<sup>27</sup> Si è fatto anche riferimento ad una aggressione armata da parte di terroristi addestrati fuori dal paese. o a formole analoghe ma senza alcun riferimento concreto, né prove in tal senso.

della *CSTO Charter* che, come detto, fa riferimento a minacce “atipiche” fra cui “*international terrorism and extremism*”<sup>28</sup>.

A seguito di tale richiesta il 6 gennaio 2022, con la presidenza di turno dell’Armenia, si è tenuta in video conferenza una riunione del Consiglio che ha approvato una decisione relativa all’operazione di mantenimento della pace con il dispiegamento di truppe della *CSTO Collective Peakeeping Forces* in Kazakistan. A tale decisione apicale ha fatto seguito l’azione del Consiglio dei Ministri della difesa che ha costituito le forze di intervento per il mantenimento della pace che sono state rapidamente trasferite nel territorio kazako con il compito specifico di garantire la sicurezza di strutture militari e governative e, in generale, per contribuire alla stabilizzazione dell’ordine pubblico. L’azione delle forze della CSTO si è dimostrata sostanzialmente simbolica perché, secondo le notizie di stampa, non sono state mai concretamente impegnate e sono state “smobilitate” in tempi rapidissimi “senza alcuna perdita né di uomini né di materiali”. Il ritiro iniziato il 13 gennaio 2022 sarebbe stato concluso entro il giorno 19 dello stesso mese.

Alcune rapide considerazioni possono concludere questa breve nota. Dal punto di vista politico-diplomatico l’intervento della CSTO rafforza la posizione russa rispetto al Kazakistan che si vede costretto, per controllare la “rivolta”, ad allontanarsi dalla tradizionale posizione di tendenziale equilibrio nei rapporti con il vicino russo ma al contempo anche con Cina e con il mondo occidentale (USA, UE). Dal punto di vista giuridico, la richiesta di intervento da parte del Kazakistan appare formalmente legittima rispetto ad una minaccia “atipica”, comunque prevista nella ampia formulazione della nozione di aggressione espressa nella *CSTO Charter*. Ci si può solo legittimamente domandare se la richiesta kazaka fosse corrispondente ad un interesse dello Stato e del popolo kazako “legittimamente” rappresentato dal presidente Tokaiev e quali fossero le prove della partecipazione alla rivolta di estremisti e terroristi in qualche modo provenienti dall’estero. C’è da domandarsi infine se l’intervento sarebbe stato legittimo se si fosse trattato solo di “estremisti e terroristi” kazaki.

Febbraio 2022

---

<sup>28</sup> Va detto che nel *Foreign Ministry Statement on the CSTO Collective Security Council’s decision to send CSTO Collective Peakeeping Forces to the Republic of Kazakhstan*, emanato in data 6 gennaio 2022, si fa riferimento all’art.4 del *CS Treaty* affermando che in tale norma è prevista la richiesta dello Stato interessato.