



La portata delle disposizioni sulla difesa collettiva nel Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva in Ucraina

Francesco Spera

Dottorando in Diritto dell'Unione europea e internazionale, dottorato in "Diritti e sostenibilità", Università del Salento

1. Premessa – L'Organizzazione del Trattato di sicurezza collettiva (CSTO), nata dalla dissoluzione dell'URSS, verosimilmente rappresenta una versione post-sovietica all'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO). Ciò non toglie che la stessa abbia alcune caratteristiche simili al vecchio di Patto di Varsavia, istituito il 14 maggio 1955. Nel corso del 2022, i leader di Russia, Kazakistan, Repubblica del Kirghizistan, Armenia, Tagikistan e Bielorussia hanno tenuto diversi *summit* in cui il Consiglio di sicurezza collettivo¹ ha discusso gli attuali problemi di sicurezza internazionale e regionale e il loro impatto sugli Stati membri della CSTO². Allo stesso tempo, nel febbraio 2022 la Federazione russa ha dapprima lanciato una guerra d'invasione in Ucraina, adducendo ragioni di difesa della sicurezza nazionale dall'estremismo neonazista del regime di Kyiv, e in seguito, nel settembre 2022, ha concluso trattati di adesione delle quattro regioni ucraine parzialmente occupate, e precedentemente riconosciute indipendenti, dichiarando *de facto* il 20% di Ucraina parte integrante del territorio russo. Territorio che non può essere in nessun modo alienato in base all'art. 4 della nuova "super Costituzione" russa recentemente approvata³. Di conseguenza, ogni forma di negoziato è letteralmente chiusa in quanto legalmente richiederebbe la modifica di una norma costituzionale.

L'importanza di questi eventi e dei *summit* della CSTO meritano una particolare riflessione, se si considera che, analogamente all'art. 5 Trattato NATO, anche il quadro legislativo alla base della CSTO disciplina la fattispecie della difesa collettiva, che obbliga tutti gli Stati membri della CSTO a prestare soccorso attraverso una forza congiunta CSTO in caso di aggressione o minaccia alla sicurezza nazionale di uno di essi. Di conseguenza, tutti i Paesi membri, previa richiesta della parte aggredita o minacciata al CSTO, devono fornire "immediatamente" l'aiuto necessario, tra cui è previsto altresì quello militare. L'importanza dell'applicazione delle disposizioni di sicurezza collettiva al caso ucraino risulta altresì cruciale poiché la stessa è stata effettivamente attivata un mese prima dell'invasione russa dell'Ucraina, nel territorio di un Paese membro, ossia il Kazakistan. Ciò è avvenuto sulla base di giustificazioni abbastanza simili al caso ucraino. Per questo motivo, sembra alquanto cruciale riflettere in questo momento sulle possibili

¹ Ossia il più alto organo dell'Organizzazione in termini decisionali, operativi ed esecutivi, che include i capi di Stato e di governo dei Paesi membri della CSTO.

² L'ultimo *summit* si è svolto il 23 novembre in Armenia. *On November 23, in Yerevan, the Collective Security Council has discussed current problems of international and regional security and their impact on the security of the CSTO member states*, CSTO, 23 novembre 2022, disponibile su: https://en.odkb-csto.org/news/news_odkb/sovet-kollektivnoy-bezopasnosti-23-noyabrya-v-erevane-obsudil-aktualnye-problemy-mezhdunarodnoy-i-re/#loaded.

³ The Constitution of the Russian Federation, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b59f4.html>, e A. Di Gregorio, *La riforma costituzionale di Putin e il consolidarsi dell'autoritarismo: un dichiarato bisogno di stabilità in tempi di pesanti trasformazioni mondiali*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2020, <http://www.dpce.it/la-riforma-costituzionale-di-putin-e-il-consolidarsi-dell-autoritarismo-un-dichiarato-bisogno-di-stabilita-in-tempi-di-pesanti-trasformazioni-mondiali.html>.

motivazioni per cui la clausola di difesa collettiva non sia stata (ancora) attivata in un contesto simile e i cui presupposti, in base al punto di vista di ha invaso e di alcuni Stati membri della CSTO, sembrano molto simili al caso kazako. Ad avviso di chi scrive, giuridicamente ci si ritrova di fronte ad un paradosso. Dal punto di vista costituzionale russo, la guerra che si combatte in questi *oblast* ucraini sarebbe una guerra di aggressione dell'ucraina direttamente al territorio russo, attivando tutti i presupposti per la difesa collettiva nel quadro CSTO. Dall'altro, l'Organizzazione ufficialmente non ha assistito la Russia, non ricevendo richiesta formale di intervento diversamente da quello che è successo in Kazakistan.

Date tali premesse, l'elaborato cercherà di analizzare l'eventuale portata dell'applicazione di tale disposizione da parte dell'Organizzazione. Ciò verrà condotto nei limiti della disponibilità dei documenti ufficiali e delle dichiarazioni rese pubbliche dai vari governi dei Paesi membri dell'Organizzazione. Contrariamente a quanto avviene per l'art. 5 Trattato NATO, ogniquale volta vi siano eventi che potrebbero portarne l'applicazione, al momento non si ritrova nella letteratura lo stesso interesse per le disposizioni che disciplinano la difesa collettiva nel quadro CSTO. Per questo motivo, l'elaborato si concentrerà sulla clausola di difesa collettiva prevista nel quadro giuridico del CSTO e sulla posizione assunta dall'Organizzazione successivamente all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e all'annessione degli *oblast* ucraini al territorio russo. Con ciò si metteranno in evidenza analogie e differenze tra il caso kazako, che ha visto l'attivazione delle clausole suddette e, per la prima volta, il coinvolgimento di forze congiunte CSTO, e il caso ucraino. Sarà utile pertanto analizzare le varie posizioni pubbliche disponibili, seppur scarse, dei rappresentanti dei Paesi membri del CSTO nelle recenti riunioni tenutesi nel 2022⁴.

2. Attacco armato – L'Organizzazione del Trattato per la sicurezza collettiva (CSTO o Organizzazione) ha origine dal Trattato di Sicurezza Collettiva (il Trattato) firmato a Tashkent (Uzbekistan) il 15 maggio 1992⁵. Tuttavia, l'attuale struttura è frutto degli accordi presi nel maggio 2002 dai presidenti di sei Paesi (Armenia, Bielorussia, Federazione Russa, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan), che decidono di istituire una organizzazione internazionale a carattere regionale competente in materia di sicurezza, firmando la Carta dell'Organizzazione del Trattato per la sicurezza collettiva (la Carta) il 7 ottobre 2002⁶. Inoltre, nel 2010, il Trattato è stato modificato dopo l'adozione di un Protocollo approvato nel dicembre 2010 nel contesto della crisi in Kirghizistan⁷. Gli emendamenti risultano alquanto decisivi, poiché si collegano direttamente alle vicende kazake e all'invasione dell'Ucraina del febbraio 2022. Il Protocollo, così come approvato con le modifiche del CSTO, rispetto alla precedente dicitura, estende le possibilità di

⁴ Poiché è un tema particolarmente complesso con riferimento soprattutto alle fonti disponibili, la ricerca potrà presentare dei limiti di completezza data dalla difficoltà di reperire informazioni in quei pochi siti istituzionali CSTO ancora disponibili e accessibili.

⁵ Con riferimento alle vicende che ne hanno delineato la contestuale struttura e organizzazione si rimanda a P. Pennetta, *La Collective Security Treaty Organization e l'intervento in Kazakistan*, in *Osorin*, febbraio 2022, https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/101_item_2.pdf?v=1644503801.

⁶ *Ibidem*. Charter of the Collective Security Treaty Organization, dated October 07, 2002 as amended by the Protocol on amendments... signed on December 10, 2010. Inoltre, precedentemente 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.

⁷ *Ibidem*.

intervento dell'Organizzazione a diverse fattispecie per raggiungere "gli obiettivi" previsti dall'Organizzazione.

Il par. 1 dell'art. 4 del Trattato enuncia che «Se uno degli Stati membri subisce un'aggressione (attacco armato che minaccia la sicurezza, la stabilità, l'integrità territoriale e la sovranità), sarà considerato dagli Stati membri un'aggressione (attacco armato che minaccia la sicurezza, la stabilità, l'integrità territoriale e la sovranità) a tutti gli Stati membri Stati di questo Trattato». L'obiettivo dell'intervento si collegherebbe direttamente al fine principale del Trattato, ovvero la «promozione della formazione di un ordine mondiale equo e democratico basato sui principi convenzionali del diritto internazionale»⁸.

Si noti che la disposizione, con, intende per aggressione l'*attacco armato*. Inoltre, gli emendamenti apportati dal Protocollo del 2010 hanno altresì apportato modifiche all'art. 7 della Carta del 2002 che integra e complementa la disciplina di cui all'art. 4, par. 1: amplia decisamente la portata delle misure congiunte da adottare per la protezione collettiva qualora vi sia una «minaccia alla sicurezza, stabilità, integrità territoriale e sovranità e esercizio del diritto alla difesa collettiva». La minaccia giustificerebbe l'attivazione di diverse misure tra le quali «la creazione di forze di coalizione (collettive) dell'Organizzazione, gruppi regionali (uniti) di eserciti (forze), forze di mantenimento della pace, sistemi uniti e organi che li governano, infrastrutture militari»⁹ che giustificerebbe la protezione collettiva. Quest'ultima disposizione prevede anche la cooperazione militare e tecnica¹⁰.

Inoltre, la possibilità di adottare azioni congiunte tipizzate dai trattati è ulteriormente estesa all'art. 8 della Carta CSTO, dopo gli emendamenti del 2010, «alla lotta contro il terrorismo internazionale e l'estremismo, il traffico illecito di droghe e sostanze psicotrope, armi, la criminalità organizzata transnazionale, l'immigrazione illegale e altre minacce alla sicurezza degli Stati membri»¹¹.

Infine, l'azione è prevista anche in «ambiti di protezione delle frontiere di Stato, scambio di informazioni, sicurezza delle informazioni, protezione della popolazione e dei territori da situazioni di emergenza di carattere naturale e tecnologico, nonché dai pericoli derivanti dal mantenimento o a causa delle ostilità»¹².

Ciò che rileva è il Protocollo del 2010 ha apportato importanti modifiche al quadro legale CSTO, rafforzando e estendendo la possibilità per gli stati membri di intraprendere azioni comuni in una ampia gamma di situazioni che non si limitano solo all'attacco armato, ma alla minaccia che da sola giustificerebbe l'attivazione dell'art. 4, par. 1, della Carta del 2002 e degli articoli 7 e 8 del Trattato CSTO del 1992.

3. Minaccia - Il par. 2 dell'art. 4 del Trattato prevede che «[...] In caso di aggressione (attacco armato minaccioso per la sicurezza, la stabilità, l'integrità territoriale e la sovranità) nei confronti di uno qualsiasi degli Stati membri, tutti gli altri Stati membri, su richiesta di tale Stato membro, forniscono immediatamente a quest'ultimo l'aiuto

⁸ Articoli 3-4 Trattato, https://en.odkb-csto.org/documents/documents/ustav_organizatsii_dogovora_o_kollektivnoy_bezopasnosti_#/loaded.

⁹ Art. 7 Carta.

¹⁰ P. Pennetta, *op. cit.*, p. 3, nota che, con riferimento a questo tipo di cooperazione militare e tecnica, essa comporti la possibilità per gli altri Stati dell'acquisto di armi russe (a prezzi ridotti) e il successivo addestramento.

¹¹ Art. 8, par. 1, Carta.

¹² Art. 8, par. 3, Carta.

necessario, anche militare, nonché forniscono supporto con i mezzi a loro disposizione nel rispetto del diritto alla difesa collettiva di cui all'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Gli Stati membri informano immediatamente il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulle misure adottate sulla base del presente articolo. Nell'attuare tali misure, gli Stati membri si attengono alle disposizioni pertinenti della Carta delle Nazioni Unite».

Alcune criticità possono essere messe in evidenza. Il linguaggio del par. 2 dell'art. 4 del Trattato non lascia molta discrezionalità agli Stati membri sulla possibilità o no di intervento in caso vi sia la richiesta di aiuto da parte di uno Stato membro. Ciò pare sia in netto contrasto con l'art. 5 della Carta, che prescrive che «l'Organizzazione opera sulla base del rigoroso rispetto dell'indipendenza, della volontarietà della partecipazione, della parità di diritti e doveri degli Stati membri, della non ingerenza negli affari di competenza nazionale degli Stati membri», utilizzando un simile linguaggio che non lascia spazio alla discrezionalità sulla libertà e la volontarietà della condotta.

A ciò fanno da corollario altri accordi di *soft law* di carattere politico-militare, fra cui l'*Agreement on the CSTO Peace-keeping activity del 2007* e l'*Agreement on the CSTO Collective Operational Reaction Forces del 2009*¹³, ove il presupposto dell'intervento da parte dell'organizzazione rappresentata dai capi di Stato nell'organo esecutivo dell'Organizzazione, denominato il Consiglio di sicurezza, è la richiesta da parte dello Stato membro oggetto della minaccia.

Entrambi i documenti rappresentano l'unico quadro legale di riferimento che disciplina i meccanismi per la risoluzione pacifica delle dispute internazionali all'interno dell'Organizzazione e all'esterno. Con riferimento al primo Accordo del 2007, sembrerebbe che il vero scopo della firma dell'accordo fosse quello di fornire opportunità per l'impiego di forze di mantenimento della pace della CSTO, su decisione del Consiglio di sicurezza – in operazioni che non implicano l'applicazione della pace – sia nell'ambito della CSTO che sul territorio di altri Stati come contributo alle operazioni di pace condotte da altre organizzazioni intergovernative regionali¹⁴.

Il secondo *Agreement* è stato fortemente voluto dai membri della CSTO dell'Asia centrale, in quanto la situazione in Afghanistan continuava a generare insicurezza e minacce alla loro sicurezza nazionale. Pertanto, nell'estate del 2001 gli Stati membri dell'Organizzazione hanno trovato una convergenza e dei punti comuni sulla necessità di creare delle forze di reazione rapida collettiva. Inizialmente, l'area di azione copriva l'Asia centrale, mentre in futuro questo tipo di forze sarebbero state utilizzate in qualsiasi regione dove si applica il Trattato nel caso di ove minaccia di terrorismo internazionale.

Su un piano più pratico, è utile notare che nel 2001, gli Stati dell'Organizzazione hanno compiuto passi concreti verso l'istituzione di forze di reazione rapida della regione di sicurezza collettiva dell'Asia centrale, con un personale composto da 1.300 militari di professione¹⁵ e il loro corpo di comando. Questo tipo di forze di reazione rapida sono

¹³ A. A. Rozanov, E.F. Dovgan, *Collective Security Treaty Organization 2002-2009*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva/Minsk, 27 giugno 2010, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/RP06_CSTO.pdf. Cft. altresì la versione tradotta dall'inglese dell'*Agreement* su <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=19059>.

¹⁴ Articoli 3, 4 e 7 dell'*Agreement on the CSTO peacekeeping activity*, ivi, 31.

¹⁵ Russia, Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan contribuiscono con un battaglione ciascuno. Il gruppo includeva il battaglione d'attacco kazako "Kazbat", un battaglione di fanteria montuosa kirghisa, un battaglione tattico russo gruppo e un battaglione di comunicazione separato e un battaglione d'assalto tagiko. Inoltre, è presente anche un

state adattate per condurre operazioni mobili e rapide in missioni per l'eradicazione di gruppi limitati di terroristi. Certamente queste forze non sono sufficienti per respingere un'incursione su larga scala o per condurre operazioni di pace significative a livello regionale. Contrariamente, le *peacekeeping forces* formate con l'*Agreement* del 2007 hanno una rilevanza diversa. Sono costituite da un personale di 3000 uomini delle forze armate e quasi 600 rappresentanti dei ministeri e degli organi pubblici che si occupano di sicurezza interna di ogni stato membro. Queste forze avranno un ruolo fondamentale in Kazakistan nel gennaio 2022. La trattazione sintetica di questi accordi mette in luce un'apparente contraddizione con gli obiettivi di cui all'art. 1 del Trattato CSTO che prevede che «gli Stati membri confermano l'obbligo di astenersi dall'uso della forza o dalla minaccia con la forza nelle relazioni interstatali. Si impegneranno a risolvere tutti i disaccordi tra loro e gli altri Stati con mezzi pacifici».

4. L'azione in Kazakistan – L'evento più recente in cui l'Organizzazione ha fatto ricorso all'art. 4 del Trattato è avvenuto in Kazakistan a gennaio 2022. Inoltre, è stata la prima occasione dove sono state impiegate forze congiunte CSTO, o secondo la denominazione ufficiale fornita dall'Organizzazione, *peace-keeper*¹⁶. In base alle poche informazioni disponibili ufficialmente, il Presidente del Kazakistan ha richiesto l'intervento delle forze collettive CSTO per il mantenimento della pace nel proprio Paese, ritenendo che fosse minacciato dall'attività destabilizzante di estremisti e terroristi "stranieri".

Le poche fonti anche ufficiali del governo Kazako riportano e confermano l'intervento del contingente CSTO di *peacekeeping*¹⁷. Da una ricostruzione abbastanza condivisa, la richiesta del Presidente kazako è stata inviata il 6 gennaio 2022 all'Organizzazione, sotto la presidenza di turno dell'Armenia. A ciò è seguita una videoconferenza del Consiglio di sicurezza del CSTO, il quale ha approvato una decisione relativa all'operazione di mantenimento della pace con il dispiegamento di truppe cosiddette *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. In base alle notizie ufficiali, l'operazione delle forze congiunte della CSTO si è dimostrata sostanzialmente simbolica, perché non sono state mai concretamente impegnate e sono

certo numero di aeromobili, inclusi aerei da trasporto e d'attacco ed elicotteri assegnato a queste forze. Ivi, 13. V. anche R. Deyermund, *The Collective Security Treaty Organization*, London, 2018.

¹⁶ [Stanislav Zas: In the Republic of Kazakhstan, the CSTO has sent a signal to the whole world - we do not leave allies behind \(odkb-csto.org\)](https://www.odkb-csto.org/), V. anche D. T. Kudaibergenova, M. Laruelle, *Making sense of the January 2022 protests in Kazakhstan: failing legitimacy, culture of protests, and elite readjustments*, in *Post-Soviet Affairs*, 2022, 441-459.

¹⁷ Kazakistan Today, President Tokayev holds meeting of emergency operations center in Almaty, 12 gennaio 2022, https://www.kt.kz/eng/society/president_tokayev_holds_meeting_of_emergency_operations_1377927856.html; Repressa la rivolta in Kazakistan. Tokayev: "Ordine ristabilito, grazie Putin" di Rara Piol, 7 gennaio 2022, https://www.huffingtonpost.it/entry/repressa-la-rivolta-in-kazakistan-tokayev-ordine-quasi-ristabilito_it_61d7e728e4b0c7d8b8ae04dc/; CSTO peacekeepers from Kyrgyzstan guard Almaty combined heat and power plant, 10 January 2022, https://akipress.com/news:666852:CSTO_peacekeepers_from_Kyrgyzstan_guard_Almaty_combined_heat_and_power_plant/; CSTO peacekeepers deployed to Nur-Sultan, Almaty and Almaty region, 10 January 2022, https://akipress.com/news:666847:CSTO_peacekeepers_deployed_to_Nur-Sultan,_Almaty_and_Almaty_region/.

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 19 dello stesso mese.

L’importanza dell’evento e dell’utilizzo delle forze congiunte nel quadro CSTO è stata altresì confermata dalla dichiarazione del Segretario generale dell’Organizzazione S. V. Zas al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 16 febbraio 2022. Egli ha sottolineato «l’alto livello professionale delle forze collettive di mantenimento della pace della CSTO [...] durante la recente operazione di mantenimento della pace nella Repubblica del Kazakistan». Inoltre, ha confermato che «l’operazione è stata eseguita su richiesta del Presidente della Repubblica del Kazakistan, K.-J. K. Tokayev, ai sensi degli articoli 2 e 4 del Trattato sulla sicurezza collettiva e dell’Accordo sulle attività di mantenimento della pace della CSTO»¹⁸. Il suo portavoce ha voluto legittimare che l’operazione sarebbe in «conformità con il quadro giuridico della CSTO, ratificato dai parlamenti degli stati della nostra organizzazione, e [...] la sua condotta è stata pienamente in linea con i principi giuridici politici e internazionali delle Nazioni Unite».

Formalmente il Segretario generale delle Nazioni Unite, in conformità con i requisiti dell’art. 54 della Carta delle Nazioni Unite e dell’art. 4 del Trattato CSTO è stato immediatamente informato dell’operazione. L’art. 4 prevede infatti che «l’Organizzazione coopera nella sua attività con gli Stati che non sono membri dell’Organizzazione, si tiene in contatto con le organizzazioni intergovernative internazionali operanti nel campo della sicurezza. L’Organizzazione promuoverà la formazione di un ordine mondiale equo e democratico basato sui principi convenzionali del diritto internazionale».

È da notare che la parola “operazione speciale” non rappresenta una novità del febbraio 2022, bensì è stata utilizzata anche in questa occasione diverse volte¹⁹. Mesi più tardi, l’Organizzazione si è dichiarata pronta a condividere l’esperienza nella conduzione di “operazioni preventive speciali” mirate alla lotta al “terrorismo e all’estremismo”. In effetti, è stata la prima volta che l’Organizzazione ha inviato un gruppo di forze congiunte sulla base della clausola di difesa collettiva. Allo stesso tempo, si possono trarre alcuni elementi dal discorso del Segretario generale che vengono particolarmente enfatizzati: la celerità delle forze congiunte nel portare a termine l’operazione eliminando «le minacce alla sicurezza e alla stabilità nel più breve tempo possibile»; il carattere cooperativo e collaborativo, definito come «sostegno morale e politico della Repubblica del Kazakistan da parte dei suoi alleati CSTO e alle azioni ben coordinate delle forze di pace, che sono arrivate nel più breve tempo possibile e sono partite dopo il completamento dell’operazione»; l’impiego delle truppe congiunte a solo scopo difensivo, ossia esclusivamente per proteggere le infrastrutture critiche e prevenire un disastro umanitario, senza che le stesse non abbiano “sparato un colpo”.

Si ritiene che, nel quadro del controllo effettivo della Federazione russa sulle strutture dell’Organizzazione, in quanto i centri decisionali sono ubicati a Mosca e le truppe congiunte sono addestrate ed equipaggiate da militari russi, dal punto di vista della alleanza pre-invasione dell’Ucraina, la Russia abbia rafforzato la sua posizione strategica in Kazakistan. Infine, l’attivazione della clausola di difesa collettiva in questo caso appare

¹⁸ Vedi *supra*. Cfr. R. Deyermund, *op. cit.*

¹⁹ CSTO Statements, 10 February 2022, [The CSTO Secretary General took part in the UN Security Council meeting via videoconferencing \(odkb-csto.org\)](https://www.csto.org/en/press-releases/2022/02/10/csto-secretary-general-took-part-in-the-un-security-council-meeting-via-videoconferencing-odkb-csto-org). Nel testo appare sette volte.

formalmente legittima. D'altronde, le fattispecie per le quali è possibile attivarla, in base alle modificazioni del Protocollo del 2010 al Trattato e alla Carta CSTO, sono numerose, lasciando ampia discrezionalità agli esecutivi dei suoi Paesi membri²⁰.

5. L'invasione in Ucraina – Quanto illustrato può far luce sulle nozioni di “difesa collettiva” e “minaccia” così come intese nell'ambito CSTO sia in chiave teorica che pratica, come nel caso kazako. Nonostante un solo precedente possa non essere esaustivo, questi due aspetti danno una chiave interpretativa e di orientamento nella lettura delle posizioni ufficiali assunte in seno alla CSTO e ai Paesi membri in seguito all'invasione dell'Ucraina del 24 febbraio 2022 e all'annessione degli *oblast* ucraini a fine settembre 2022.

L'impressione è che, malgrado vi siano i presupposti giuridici per l'attivazione della difesa collettiva a seguito dell'invasione dell'Ucraina e ancora più dell'annessione e incorporazione nel territorio russo degli *oblast* ucraini, la posizione della CSTO ufficialmente sembra quella di equidistanza politica e neutralità. Rappresentando altresì una Organizzazione di coordinamento sulla difesa e la sicurezza dei Paesi che ne fanno parte, è interessante notare che l'importanza del conflitto viene messa in secondo piano e sull'Ucraina si trovano scarsissimi riferimenti. Diversamente, si fa costantemente riferimento al caso kazako come una *best practice*. Inoltre, la nozione di minaccia e di aggressione armata non viene mai presa in considerazione. Formalmente, non si ha nessuna notizia ufficiale di richiesta da parte della Russia di attivazione delle clausole dell'articoli 4 del Trattato e 7 della Carta CSTO. Sostanzialmente, il discorso di Putin del 24 febbraio 2022 che giustifica l'invasione dell'Ucraina riprende la narrativa del Presidente kazako Tokayev sulla necessità di lanciare una “operazione speciale” per difendere l'«integrità territoriale della Russia e del suo popolo» da “estremisti/nazisti”, così come avvenuto e «dimostrato dall'assistenza che abbiamo fornito al Kazakistan quando ha affrontato eventi tragici e una sfida in termini di statualità e integrità». Sulla base di queste argomentazioni, l'obiettivo dichiarato è: «difenderci dalle minacce create per noi e da un pericolo peggiore di quello che sta accadendo ora»²¹.

Il riferimento alla neutralità ed equidistanza è provato da diverse posizioni ufficiali assunte dall'Organizzazione, a partire dalla XXI riunione del Comitato militare per lo sviluppo della cooperazione militare degli Stati membri della CSTO. In questa riunione svoltasi il 10 novembre 2022 risulta che i capi di stato maggiore delle forze armate dei paesi membri hanno discusso «sfide e minacce alla sicurezza militare nelle regioni CSTO di sicurezza collettiva e misure per contrastarle». Tuttavia, non vi sono altri riferimenti rilevanti sul tema, salvo che tutte le *CSTO peacekeeping forces* ricevono addestramento e metodologia organizzativa dall'Ordine di Zhukov, ossia l'Accademia militare della Federazione russa²². Informazioni più rilevanti potrebbero essere assunte dalle dichiarazioni ufficiali dell'importante riunione dei membri della CSTO di giugno, tenutosi in Armenia. Importante poiché ha segnato il 30° anniversario della nascita di tale

²⁰ Cfr. D. T. Kudaibergenova, M. Laruelle, *op. cit.*

²¹ The Print, Full text of Vladimir Putin's speech announcing 'special military operation' in Ukraine, 24 febbraio 2022, <https://theprint.in/world/full-text-of-vladimir-putins-speech-announcing-special-military-operation-in-ukraine/845714/>.

²² CSTO, The Military Committee has discussed the development of military cooperation of the CSTO member states, 10 novembre 2022, [The Military Committee has discussed the development of military cooperation of the CSTO member states \(odkb-csto.org\)](https://odkb-csto.org/).

Organizzazione e il 20° dalla stipula della Carta della CSTO²³. Stanislav Zas, Segretario generale della CSTO, nel suo discorso ai «representatives of the mass media»²⁴, riconosce lo stato di crisi del sistema di sicurezza mondiale nelle “regioni limitrofe” (*adjacent regions*) ove gli «accordi che esistevano da decenni infatti non funzionano più e il livello di sfiducia tra alcuni attori di primo piano ha raggiunto un punto critico», a causa anche di sfide e minacce regionali. Tuttavia, la posizione dell’Organizzazione rimane quella della risoluzione politica delle controversie e delle “contraddizioni esistenti”.

In questa occasione, con riferimento a possibili e implicite relazioni con l’art. 4 del Trattato, in combinato disposto all’art. 7 della Carta CSTO del 2002, appare il termine “minaccia alla sicurezza degli stati membri CSTO” con riferimento ad una serie di misure necessarie che sono state adottate per rafforzare la pace e la stabilità dei paesi membri, ove «ogni paese membro dell’Organizzazione è pronto a difendere il proprio interesse»²⁵. Tale minaccia infatti giustificerebbe la possibilità di sviluppare «il potenziale delle forze e dei mezzi di sicurezza collettiva e anche organizzare una stretta cooperazione tra i servizi speciali e le forze dell’ordine nella conduzione di misure operative e preventive». Nonostante ciò, il riferimento alla clausola di sicurezza collettiva viene meno in quanto il documento fa riferimento ad una precedente “operazione preventiva speciale *Mercenary*” il cui scopo, ufficialmente, è stato quello di «sopprimere il reclutamento e bloccare i canali per i cittadini degli Stati membri della CSTO per entrare/uscire dagli Stati membri della CSTO per partecipare ad attività terroristiche e anche a neutralizzare la base di risorse delle organizzazioni terroristiche internazionali nell’area della CSTO». Le uniche misure concrete adottate in questa sessione a risposta di “sfide e minacce alla sicurezza” è un pacchetto di proposte legislative che il Segretariato presenterà a fine 2022 che avranno ad oggetto azioni operative.

La stessa posizione di neutralità è confermata altresì dalla dichiarazione ufficiale dei Ministri degli affari esteri dei Paesi membri della CSTO sui problemi di sicurezza internazionale a conclusione della riunione in Armenia. Il documento cita espressamente «l’osservanza e l’aderenza (della CSTO) al principio di sicurezza uguale e indivisibile della Carta OSCE del 1999 e della Dichiarazione commemorativa di Astana nel summit OSCE del 2010. In base a ciò si ritiene che sicurezza di ciascuno Stato è indissolubilmente legata a quella di tutti gli altri Stati e che la sicurezza di uno Stato non può essere rafforzata a scapito della sicurezza degli altri».

La dichiarazione sottolinea che «a nessuno Stato, gruppo di Stati o organizzazione può essere attribuita la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della stabilità. Per questo motivo sono favorevoli a rafforzare ulteriormente il ruolo primario del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale affidatogli dalla Carta delle Nazioni Unite». Infine, i Ministri «chiedono la costruzione di un mondo libero da guerre e conflitti, violenza e pressioni, per lo sviluppo di una cooperazione globale, equa e reciprocamente vantaggiosa e per il

²³ È importante precisare questa differenza poiché nella versione ufficiale in lingua inglese che riporta le informazioni della riunione di giugno, vi è un palese errore poiché si fa riferimento ai 30 e 20 della stessa Organizzazione: «[...] the 30th anniversary of the Collective Security Treaty Organization and the 20th anniversary of the Collective Security Treaty Organization». V. [Committee of Secretaries of CSTO Security Councils discussed measures to neutralize challenges and threats to security of CSTO member states at their meeting on June 17 in Yerevan \(odkb-csto.org\)](https://odkb-csto.org).

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Vedi *supra*.

raggiungimento di una sicurezza globale, sostenibile e cooperativa», il tutto però «tenendo conto degli interessi di tutti gli Stati e di tutti i popoli»²⁶.

Tuttavia, un dibattito in seno alla CSTO sulla possibilità di schierare contingenti di *peacekeeping* come in Kazakistan si è avuto nel maggio 2022. Ciò si evince da una serie molto interessante di dichiarazioni del Segretario generale della CSTO, Stanislav Zas. Lo stesso afferma in una intervista che «la CSTO sta valutando la possibilità di dispiegare un contingente di mantenimento della pace dell'Organizzazione al di fuori della sua area di responsabilità, se vi è un mandato delle Nazioni Unite e il consenso di tutti gli Stati membri». In questa intervista, si utilizza il termine “missione” con riferimento all'azione intrapresa nel gennaio 2022 in Kazakistan, ove per la prima volta sono state utilizzate “truppe CSTO” per una crisi. Adducendo il caso kazako, secondo il Segretario, ci sono volute solo “poche ore” dalla fine delle consultazioni e dalla decisione politica di condurre l'operazione alla partenza delle prime unità di *peacekeeping*. Per di più, egli afferma che la missione in Kazakistan aveva un obiettivo chiaro di inviare un segnale al mondo, ossia quello che nessun Paese CSTO sarà lasciato solo ad «affrontare provocatori e criminali»²⁷. È chiaro per l'Organizzazione che l'indebolimento della sicurezza di qualsiasi Stato CSTO potrà automaticamente all'indebolimento di tutti. Tale posizione è rafforzata dal fatto che il Segretario ritenga che la NATO attualmente «sta infatti perseguendo una politica ostile nei confronti di alcuni Paesi dell'Organizzazione». E la CSTO sta monitorando la situazione con la possibilità di agire in base alle disposizioni dei documenti costitutivi e le decisioni del più alto organo della CSTO, il Consiglio di sicurezza collettiva. Nonostante ciò la «CSTO non è impegnata nella ricerca di nemici. E tracciare linee di demarcazione non è una nostra scelta».

Tuttavia, il punto chiave per cercare di capire una possibile posizione di neutralità dell'Organizzazione con riferimento alla guerra russa in Ucraina, è la seguente affermazione: «allo stesso tempo, la nostra Organizzazione è un'associazione di sei stati indipendenti con pari diritti. A tutti i livelli dell'Organizzazione ci sono persone responsabili, professionisti che sono in grado sia di difendere il proprio punto di vista sia di tenere conto delle argomentazioni dei propri partner. Pertanto, il rispetto per qualsiasi posizione di un alleato ha sempre fatto parte della nostra tradizione politica. Devo notare che la storia della CSTO è una storia di discussioni aperte, interessate e a volte tese». Da tutto ciò si può dedurre l'esistenza di un dibattito e di posizioni diverse tra i Paesi membri e una certa volontà politica di non attivare la clausola di difesa collettiva. È la stessa Organizzazione che dichiara di assumere una posizione di imparzialità e apparente equidistanza. Per questo motivo, ogni Stato membro è libero di costruire le proprie strategie di politica estera. Il segretario sottolinea nell'intervista che la CSTO «non ha alcuna autorità e possibilità di influenzare qualsiasi tipo di decisione prese nelle capitali degli stati membri». Ad ulteriore conferma di una posizione imparziale, l'unica dichiarazione ufficiale che fa un riferimento esplicito alla situazione in Ucraina il 16 maggio 2022, riferisce che «l'Organizzazione non ha discusso la possibilità di mandare

²⁶ Statement of the Ministers for Foreign Affairs of the Collective Security Treaty Organization Member States on international security issues, 10 giugno 2022, [STATEMENT of the Ministers for Foreign Affairs of the Collective Security Treaty Organization Member States on international security issues \(odkb-csto.org\)](https://odkb-csto.org/en/press-releases/2022-06-10-statement-of-the-ministers-for-foreign-affairs-of-the-collective-security-treaty-organization-member-states-on-international-security-issues).

²⁷ CSTO, Stanislav Zas: In the Republic of Kazakhstan, the CSTO has sent a signal to the whole world - we do not leave allies behind, 13 January 2022, [Stanislav Zas: In the Republic of Kazakhstan, the CSTO has sent a signal to the whole world - we do not leave allies behind \(odkb-csto.org\)](https://odkb-csto.org/en/press-releases/2022-01-13-stanislav-zas-in-the-republic-of-kazakhstan-the-csto-has-sent-a-signal-to-the-whole-world-we-do-not-leave-allies-behind).

truppe in Ucraina»²⁸. Pare che il Presidente russo abbia informato i colleghi della sua “operazione speciale” in Ucraina nel dettaglio, ma che non abbia sollevato la questione di un possibile coinvolgimento delle forze collettive CSTO. È altrettanto curioso osservare il linguaggio del comunicato, in cui i primi quattro paragrafi terminano con la stessa formula, enfatizzando l’«assenza di discussione sull’utilizzo di forze collettive CSTO in Ucraina».

Da questa analisi trapela un certo dissenso in seno ai membri della CSTO circa l’Ucraina, poiché le dichiarazioni di equidistanza o apparente neutralità sembrano essere in tacita contrapposizione con il discorso di Putin che giustificava l’invasione adducendo le simili argomentazioni del suo omologo kazako. Inoltre, la posizione dell’Organizzazione è in netta contraddizione con le dichiarazioni del Presidente bielorusso che nello stesso giorno nel quale si è parlato di Ucraina, ma non di coinvolgimento di forze CSTO, dichiara che la «NATO ha portato le sue armi vicino ai nostri confini occidentali (provocando) una guerra ibrida su vasta scala scatenata contro di noi, principalmente contro Russia e Bielorussia»²⁹. Il Presidente bielorusso, in quasi aperta conflittualità con le posizioni NATO assunte dalla CSTO, continua affermando che, in virtù delle minacce NATO, «la posizione veramente difensiva e amante della pace dell’Organizzazione del trattato di sicurezza collettiva appare in contrasto». Egli ritiene che «oggi non c’è questione più urgente e importante del conflitto per l’Ucraina», dove «è chiaro che l’Ucraina è stata avvelenata e incitata dal nazionalismo, dal nazismo». Tuttavia, è l’unico *leader* che ne parla apertamente in questi termini. Da ciò si desume che la solidarietà e il sostegno mostrato da tutti i membri CSTO negli eventi in Kazakistan non sia presente per la guerra in Ucraina, «basti pensare al divieto da parte di alcuni partner della CSTO sui voli verso di loro da parte di compagnie aeree nazionali di altri Stati membri di questa Organizzazione», o alle posizioni diverse assunte nelle organizzazioni internazionali dove «con il tacito consenso dei nostri partner, la Bielorussia e la Russia, contrariamente a tutte le leggi della vita internazionale, vengono denigrate ed escluse dalle organizzazioni internazionali per capriccio dell’Occidente».

È interessante notare come la divisione e la diversità di posizioni assunte tra Paesi membri CSTO sia messa a confronto con «la posizione monolitica con cui l’Unione europea vota e agisce, e quanto è forte la [...] disciplina all’interno del blocco. Si applica automaticamente anche a coloro che non sono d’accordo con le decisioni prese». L’argomento secondo il cui ci sarebbe tutti i presupposti per l’attivazione della clausola di cui all’art. 4 dell’Organizzazione è pertanto confermato da questa forte dichiarazione di accusa mossa contro la CSTO, poiché «le stesse forze esterne che intendono minare la stabilità e interrompere il percorso evolutivo dello sviluppo in tutto lo spazio post-sovietico» hanno iniziato con la Bielorussia, poi in Kazakistan, e ora la Russia. Ed infine si ritiene che la prossima sarà l’Armenia. Infine, tale divisione è ulteriormente rafforzata dalle robuste accuse mosse dal Presidente armeno sia ai membri dell’Organizzazione

²⁸ CSTO, The CSTO Secretary General Stanislav Zas: The CSTO has not discussed sending troops to Ukraine, 16 May 2022, [The CSTO Secretary General Stanislav Zas: The CSTO has not discussed sending troops to Ukraine \(odkb-csto.org\)](https://odkb-csto.org/).

²⁹ CSTO, On May 16, in Moscow, the CSTO member States leaders met to mark the 30th anniversary of the signing of the Collective Security Treaty and the 20th anniversary of the CSTO. The Statement by the Collective Security Council members has been adopted, [On May 16, in Moscow, the CSTO member States leaders met to mark the 30th anniversary of the signing of the Collective Security Treaty and the 20th anniversary of the CSTO. The Statement by the Collective Security Council members has been adopted \(odkb-csto.org\)](https://odkb-csto.org/).

sulla divergenza nei voti espressi dai membri che appaiono non coordinati abbastanza, problema che persiste da molto tempo, sia sull'inerzia dell'Organizzazione in occasione dell'«invasione del territorio sovrano armeno da parte di truppe azere».

6. Conclusione – Sulla base degli scarsi documenti ufficiali a disposizione e delle poche allusioni che vengono fatte sulla guerra in Ucraina, è possibile ipotizzare che la diversità di opinioni e le divergenze dei diversi membri del CSTO appaiano abbastanza nette nelle dichiarazioni dei vari *leader* in occasione delle riunioni ufficiali del 2022, in particolare nell'ultima plenaria di maggio. Di conseguenza è alquanto evidente l'impossibilità di trovare quell'accordo politico necessario per applicare la clausola di difesa collettiva e l'invio di forze coordinate CSTO, come avvenuto in Kazakistan. Non risulta che vi sia una opinione unanime circa l'esistenza di un atto di aggressione, in base al par. 1 dell'art. 4 del Trattato, o di una minaccia in base all'art. 7 della Carta, e degli accordi addizionali alla “sicurezza, la stabilità, l'integrità territoriale e la sovranità”.

Da un lato, si deduce che i membri più “centroasiatici” danno priorità alla potenziale minaccia che segue all'instabilità dell'Afghanistan, ove «l'attività instancabile dei gruppi armati sul territorio dell'Afghanistan continua a minacciare la sicurezza e la stabilità dei nostri Stati» e l'Organizzazione «dovrebbe tenere conto di tutte le potenziali minacce e prestare ancora più attenzione a garantire la sicurezza dei confini meridionali dell'Asia centrale».

Dall'altro, la Russia e la Bielorussia ritengono che l'estremismo, le minacce americane e le minacce NATO nel fianco occidentale siano la priorità. Il Presidente Putin a riguardo parla espressamente dell'Ucraina «come un Paese dove da nessuna parte a livello statale i nazisti sono glorificati – da nessuna parte nei Paesi civili le autorità sono incoraggiate a tenere migliaia di marce con torce neonaziste con simboli nazisti. Questo non viene fatto da nessuna parte. Sfortunatamente, questo sta accadendo in Ucraina»³⁰.

Allo stato delle cose, si ritiene che, nonostante vi siano legalmente tutti i presupposti per l'attivazione dell'art. 4 del Trattato, manchi una volontà politica coesa per attivarla.

Dicembre 2022

³⁰ *Ibidem.*