

Il conflitto in Nagorno-Karabakh e le risposte della Comunità internazionale

Valentina Anemoni

Dottoranda di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bologna

Il conflitto tra Armenia e Azerbaigian relativo alla sorte del Nagorno-Karabakh e zone limitrofe si protrae ormai da un secolo. Da fine settembre si è nuovamente acuito, superando una fase di guerriglia pressoché costante, successiva alla guerra del 1994, e trasformandosi in un conflitto di rilevanza internazionale.

Il problema della tutela dei diritti delle minoranze e l'eventuale intervento umanitario da parte di Potenze estere non sono purtroppo una novità per la regione, come mostrano il conflitto nel Kosovo sul finire degli anni Novanta del secolo scorso¹, e il caso di Ossezia e Crimea, rispettivamente nel 2006 e nel 2014².

I due principi di diritto internazionale tra cui si genera una tensione in questa complicata vicenda sono, da un lato, il principio dell'integrità territoriale e l'*uti possidetis*, e, dall'altro, il principio di autodeterminazione dei popoli, entrambi enunciati nella [Carta ONU](#) come nell'[Atto finale di Helsinki del 1975](#). Ulteriormente, nella [Dichiarazione della Conferenza OSCE di Istanbul del 1999](#) viene ribadito come il principio dell'autodeterminazione dei popoli, invocato dagli armeni del Nagorno, non possa minare il principio della sovranità territoriale, ma piuttosto lo rafforzi. Questo aspetto è sottolineato anche dalla [Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sulle minoranze nazionali del 1995](#) e da altri strumenti internazionali, quali la [Dichiarazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sul diritto delle persone appartenenti alle minoranze nazionali, etniche, linguistiche o religiose del 1992](#) e la [Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni del 2007](#). Va peraltro rilevato come sia stato sostenuto che il diritto all'autodeterminazione si applichi ai popoli e non alle minoranze³. Se ne evince dunque come, secondo il diritto internazionale, la minoranza armena debba trovare il soddisfacimento dei propri diritti nell'ambito dell'ordinamento giuridico dello Stato in cui è stanziata, «senza metter in pericolo l'integrità territoriale dello Stato»⁴. Questa è la

¹ Per un approfondimento su questo punto si vedano B. SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspect*, in *European Journal of International Law*, 1999, 1 ss.; A. CASSESE, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community*, in *European Journal of International Law*, 1999, 23 ss.; E. MILANO, *Formazione dello Stato e processi di State-building nel diritto internazionale. Kosovo 1999-2013*, Napoli, 2013.

² V. BILKOVA, *Territorial (Se)Cession in Light of Recent Events in Crimea*, in E. MILANO, M. NICOLINI, F. PALERMO (eds.), *Law, territory and conflict resolution: law as a problem and law as a solution*, Boston, 2016, 194 ss.

³ N. RONZITTI, *Il conflitto del Nagorno-Karabakh e il diritto internazionale*, Torino, 2014, p. 11.

⁴ *Ivi*. Per approfondimenti sulla questione si veda A. TANCREDI, *In Search of a Fair Balance between the Inviolability of Borders, Self-determination and Secession in International Law*, in E. MILANO, M.

direzione verso la quale anche il [Gruppo di Minsk](#)⁵ sembra orientare i negoziati.

Per individuare le ragioni del conflitto è necessario andare a ripercorrere brevemente la storia della zona del Caucaso. Già durante l'Impero russo, i territori armeni e tatars erano stati teatro di scontri. Con il venir meno dell'Impero e la creazione delle tre nazioni del Caucaso – Armenia, Azerbaigian e Georgia – le due nazioni protagoniste del conflitto in esame, una cristiana e l'altra musulmana, ripresero gli scontri per problemi relativi a confini e conflitti etnico-religiosi. In tale crogiuolo di conflitti spiccava la situazione del Nagorno-Karabakh, popolato in maggioranza da armeni, ma soggetto alla sovranità azera. Infatti, risale al 1918 il primo tentativo della popolazione armena nel Nagorno di proclamarsi indipendente. Il fallimento del tentativo portò questa regione, nella successiva epoca sovietica, ad essere ricompresa nel territorio dell'Azerbaigian, pur nel riconoscimento di una limitata autonomia.

Contestualmente alla dichiarazione di indipendenza di Armenia e Azerbaigian a seguito del collasso sovietico, anche la popolazione del Nagorno-Karabakh dichiarò la propria indipendenza, proclamandosi Repubblica dell'Artsakh. Quest'ultima non venne riconosciuta dall'Armenia né dal resto della comunità internazionale, segnando piuttosto l'inizio, nel gennaio 1992, di un conflitto armato tra Azerbaigian e Armenia per il controllo della regione. Tale conflitto continuò, a fasi alterne, creando ondate di profughi da entrambe le parti e numerosissime perdite umane fino alla firma del [Protocollo di Biškek](#) e della conseguente tregua, stabilita nel maggio 1994 tra Armenia, Azerbaigian e Nagorno-Karabakh, sotto l'egida del Gruppo di Minsk. La situazione in seguito alla tregua e perdurante fino ai giorni nostri vede la regione contesa a maggioranza armena quasi integralmente sotto il controllo dell'Armenia, impegnata anche nell'occupazione di altri sette distretti limitrofi.

La firma del Protocollo di Biškek, tuttavia, non costituisce la fine del conflitto. Negli anni successivi non si è mai riusciti a pervenire ad una soluzione diplomatica che risolvesse la situazione e mettesse d'accordo i due Paesi. Da allora, l'area è lacerata da una latente conflittualità e tensione, che più volte è sfociata in episodi violenti di maggiore o minore intensità, con un picco nel 2016 con la “guerra dei quattro giorni”, fino ad arrivare a quello che si sta vivendo ai giorni nostri, che è il più lungo e sanguinoso conflitto dopo la guerra dei primi anni '90.

Del conflitto scatenatosi a seguito del venir meno del regime sovietico si occuparono anche le Nazioni Unite. Nel 1993 il Consiglio di Sicurezza adottò all'unanimità ben quattro risoluzioni – la [822 \(1993\)](#), la [853 \(1993\)](#), la [874 \(1993\)](#) e la [884 \(1993\)](#) –, le quali, pur non contenendo nessun riferimento esplicito al capitolo VII della Carta ONU, usano un linguaggio di natura prescrittiva che fa intendere come le stesse possano essere considerate implicitamente ricadenti sotto il capitolo VII della Carta ed aventi dunque un contenuto vincolante⁶.

Tali risoluzioni riaffermarono la sovranità e l'integrità territoriale dell'Azerbaigian,

NICOLINI, F. PALERMO, *op. cit.*, 90 ss.; J.F. ESCUDERO ESPINOSA, *Self-Determination and Humanitarian Secession in International Law of a Globalized World, Kosovo v. Crimea*, Cham, 2017.

⁵ Gruppo di lavoro istituito in seno all'OSCE allo scopo di incoraggiare una soluzione pacifica e negoziata della controversia tra Armenia e Azerbaigian, i tre *co-chair* sono Russia, Stati Uniti e Francia.

⁶ N. RONZITTI, *op. cit.*, p. 23.

non riconoscendo dunque le pretese armene sulle zone a maggioranza armena in territorio azero. Viene poi ricordato il principio della inviolabilità delle frontiere e condannato l'uso della forza armata. Il Consiglio si pronunciò indirettamente anche sulla questione dell'indipendenza del Nagorno-Karabakh in termini negativi. Infatti, il Consiglio si riferì a quest'ultima come «region of the Azerbaijany Republic». Tale lettura è confermata dal riferimento alla popolazione armena residente in tale regione come «the Armenians of the Nagorny-Karabakh region of the Azerbaijany Republic» e dalla richiesta che il Consiglio indirizzò al Governo armeno di “esercitare influenza” sulla popolazione locale per garantire l'osservanza delle risoluzioni del Consiglio stesso.

A proposito della situazione, oltre al Consiglio di Sicurezza si pronunciò anche l'Assemblea generale dell'ONU. A partire dalla [risoluzione 48/114](#) del dicembre 1993, con la quale si concentrò in particolar modo sull'emergenza che ha colpito i profughi azeri in fuga dalle zone contese, l'Assemblea generale è di nuovo intervenuta nel 2006, con la [risoluzione 60/285](#), che esprime la preoccupazione di questo organo nei confronti del deterioramento dell'ambiente naturale delle zone occupate dell'Azerbaijan, soprattutto a causa dei numerosi incendi che hanno devastato la zona. Da ultimo, l'Assemblea è intervenuta nel 2008 con la [risoluzione 62/243](#), in cui riafferma la necessità del rispetto della sovranità e integrità territoriale della Repubblica dell'Azerbaijan e ribadisce come i confini precedenti al conflitto e violati dall'Armenia continuano ad essere riconosciuti internazionalmente. Con questa affermazione l'Assemblea va a rimarcare inoltre l'assenza di riconoscimento del Nagorno-Karabakh come Stato autonomo. È importante però sottolineare come questa risoluzione sia stata adottata con un folto numero di astensioni e sia stato lo stesso Azerbaijan a proporla e che i tre Stati *co-chair* del Gruppo di Minsk (Francia, Russia e USA) abbiano votato in senso contrario. Tali Stati hanno motivato il proprio voto contrario sostenendo la necessità di applicare ad entrambi gli Stati in conflitto, e non solo all'Armenia, principi fondamentali quali l'autodeterminazione dei popoli e il divieto di uso della forza.

Da questa breve analisi emerge chiaramente come la comunità internazionale non abbia mai messo in dubbio la qualificazione del Nagorno-Karabakh come territorio sottoposto alla sovranità dell'Azerbaijan e che pertanto l'Armenia stesse occupando illegalmente una parte di territorio azero, in violazione del diritto consuetudinario e in contrasto con le risoluzioni del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale.

Nelle settimane immediatamente successive all'insorgere del nuovo conflitto, a vent'anni dal primo, le Nazioni Unite hanno fatto sentire la loro voce in diverse modalità. Il Segretario generale ha infatti più volte esortato i due Stati a cessare il fuoco e a trovare una via diplomatica per risolvere le loro controversie e li ha richiamati all'impegno a rispettare il diritto internazionale umanitario. Il Segretario chiede anche a tutti gli attori internazionali di esercitare la propria influenza, affinché vengano deposte le armi e venga intrapresa la strada di una soluzione diplomatica, guidata dal Gruppo di Minsk⁷.

⁷ Segretario generale dell'ONU, 'Extremely Concerned' over Fresh Nagorno-Karabakh Hostilities, Secretary-General Condemns Use of Force, Calling for Return to Meaningful Talks, 27 settembre 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20284.doc.htm>; Condemning Continuing Escalation of Violence in Nagorno-Karabakh Conflict Zone, Secretary-General Appeals for Immediate Ceasefire, Return to Negotiations, 5 ottobre 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20311.doc.htm>; Secretary-General Welcomes Humanitarian Ceasefire Agreement between Azerbaijan, Armenia, Urges Global Support for

Inoltre, si apprende da fonti stampa che già a fine settembre, in una riunione d'urgenza, il Consiglio di sicurezza ha sostenuto l'appello del Segretario generale, richiedendo all'unanimità la cessazione immediata dei combattimenti e la ripresa di negoziati costruttivi, in una dichiarazione adottata a pochi giorni dallo scoppio del conflitto⁸. Anche in questo caso, ci si rivolge esclusivamente ai due Stati riconosciuti, senza menzionare l'Artsakh come soggetto autonomo.

L'approccio delle Nazioni Unite sembra dunque non essere mutato rispetto al ventennio passato, sebbene in questo momento l'Organizzazione, più che intenta a riaffermare la sovranità territoriale di Baku sembra maggiormente preoccupata ad interrompere le ostilità e soprattutto a fermare le ingenti perdite che entrambe le parti stanno subendo. Una lettura alternativa potrebbe essere nel senso che la riaffermazione da parte delle Nazioni Unite della sovranità dell'Azerbaijan sui territori contesi potrebbe preconstituire una forma di legittimazione di eventuali azioni, anche di natura armata, di questo Stato in quel territorio.

Oltre a questi interventi, contestuali alla ripresa violenta delle ostilità, appare opportuno un riferimento a un'altra risoluzione del Consiglio di sicurezza, di portata generale e che potrebbe essere collegata al conflitto in esame. Ci si riferisce alla [risoluzione 2532](https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20328.doc.htm) del 1° luglio 2020, che richiamava tutte le nazioni ad una globale tregua di 90 giorni per far fronte alla pandemia in corso. Va infatti rilevato come l'Armenia figurò tra gli Stati maggiormente colpiti dal numero di contagi. Tuttavia, proprio durante il mese di luglio si sono verificati nuovi scontri tra Armenia e Azerbaijan, poi velocemente sedati, a differenza degli scontri attuali, dall'intervento dei *co-chair* del Gruppo di Minsk, congiuntamente alla richiesta di cessate il fuoco del Segretario generale dell'ONU. È curioso che, allora come adesso, in nessuna azione diplomatica sia stato fatto riferimento a questa recentissima risoluzione per condannare le ostilità riattivate nella regione.

La ripresa a fine settembre 2020 del conflitto in esame ha portato anche molti Stati a prendere una posizione al di fuori del contesto delle Nazioni Unite. Tra i primi Stati a pronunciarsi sul conflitto ci sono sicuramente Turchia e Russia, ma in qualche modo in maniera ribaltata rispetto agli anni precedenti. Ankara, che ha sempre dato il proprio sostegno politico a una soluzione diplomatica a favore dell'Azerbaijan, in questa occasione si è resa disponibile a sostenere “con ogni mezzo” Baku nel conflitto, accusando l'Armenia di essere una minaccia per la pace nel Caucaso. Di converso, la Russia, che nel 2016 era intervenuta duramente imponendo un cessate il fuoco, si mantiene più “neutrale”, inneggiando alla cessazione del conflitto, nonostante sia legata all'Armenia

Parties' Work towards Peaceful Resolutions, 10 ottobre 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20328.doc.htm>; *Civilian Deaths 'Totally Unacceptable', Secretary-General Stresses, Condemning All Attacks on Populated Areas amid Conflict over Nagorno-Karabakh*, 18 ottobre 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20347.doc.htm>.

⁸ *Nagorno-Karabakh: UN urges ceasefire as Azerbaijan and Armenia dismiss talks*, in *The Guardian*, 30 settembre 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/30/nagorno-karabakh-un-urges-ceasefire-as-azerbaijan-and-armenia-dismiss-talks>; *Haut-Karabakh: le Conseil de sécurité de l'ONU réclame un « arrêt immédiat des combats »*, in *Le Monde*, 30 settembre 2020, https://www.lemonde.fr/international/article/2020/09/30/haut-karabakh-le-conseil-de-securite-de-l-onu-reclame-un-arret-immediat-des-combats_6054134_3210.html; *UN Security Council discusses Nagorno-Karabakh fighting*, in *France 24*, 20 ottobre 2020 <https://www.france24.com/en/live-news/20201019-un-security-council-discusses-nagorno-karabakh-fighting>.

Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana - www.osorin.it - comint@sioi.org

SIOI - Palazzetto di Venezia - Piazza di San Marco, 51 - 00186 - ROMA

dall'Organizzazione del Trattato di sicurezza collettiva ([*Collective Security Treaty Organization, CSTO*](#)), per il quale in caso di attacco subito vi sia l'obbligo di intervento in difesa di Yerevan. Finora, pare, che l'Armenia non abbia invocato questo obbligo e, del resto, la sua attivazione appare discutibile nel caso concreto di un attacco subito dall'Armenia nei territori da essa occupati, ma formalmente appartenenti all'Azerbaijan. Anche l'Iran, Paese confinante con entrambe le realtà, si è offerto come mediatore per gli auspicati negoziati, ma ha poi schierato le sue truppe lungo il confine, a suo dire a tutela dei propri territori. Pure gli altri Stati co-presidenti del Gruppo di Minsk (Francia e USA) si sono impegnati, al momento dello scoppio delle ostilità, per trovare un accordo che portasse alla fine del conflitto; gli Stati Uniti sono intervenuti, dopo Mosca, ottenendo con successo una seconda tregua, anche questa violata, tuttavia, dopo pochi minuti.

Si segnala da ultimo che anche la Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta sulla questione, su azione inizialmente promossa dall'Armenia, che proprio il 28 settembre scorso ha depositato una richiesta di provvedimenti cautelari nei confronti dello Stato azero. Con la massima celerità, il giorno successivo la Corte ha accolto la richiesta armena, adottando misure cautelari ai sensi della regola 39 del Regolamento di procedura, qualificando la situazione come suscettibile di gravi violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La decisione e le relative misure cautelari decise dalla Corte non possono costituire oggetto di analisi in quanto confidenziali. La Corte si è tuttavia rivolta ad entrambe le parti invitandole a rispettare la Convenzione, con particolare riguardo agli articoli 2 (diritto alla vita) e 3 (proibizione della tortura). All'azione armena ha fatto seguito una seconda azione, mossa dalla stessa nei confronti della Turchia, una terza, nuovamente contro l'Azerbaijan, e un'ultima da parte di quest'ultimo verso l'Armenia. La seconda è stata accolta dalla Corte, che questa volta si è rivolta a tutti gli Stati che sono direttamente o indirettamente coinvolti nel conflitto, richiamando anch'essi al rispetto delle disposizioni della Convenzione. Per quanto riguarda, invece, le ultime due azioni, la Corte ha affermato come le misure già espresse il 28 settembre nei riguardi di entrambi gli Stati fossero sufficienti. Qualche giorno dopo l'accoglimento della prima misura cautelare, prendendo atto del proseguimento del conflitto, anche il [*Segretario generale del Consiglio d'Europa*](#) Marija Pejčinović-Burić ha ulteriormente invitato i due Stati a porre fine alle ostilità e a dare attuazione alle misure ordinate dalla Corte.

I ricorsi dell'Armenia e dell'Azerbaijan costituiscono una forma eccezionale di contenzioso davanti alla Corte, raramente adita a livello interstatale. In relazione ad un conflitto bellico, ciò è avvenuto con successo in passato solo due volte, in riferimento alla causa promossa nel [*2001 da Cipro contro la Turchia*](#)⁹ e a quelle promossa nel [*2011 dalla Georgia contro la Russia*](#).

Per concludere, il [*9 novembre*](#), dopo quasi due mesi dalla ripresa del conflitto, è stato [*raggiunto un accordo*](#), mediante l'intervento della Russia, che ha posto fine alle ostilità. Questo accordo di pace, che vede l'Azerbaijan rimpossessarsi di numerosi territori che dagli anni '90 erano in mano armena, è stato accolto con "dolore" e numerose proteste dal popolo armeno e con esultanza da Baku. La situazione negoziata dalla Russia sembra andare verso quanto richiesto dal Consiglio di Sicurezza con le già citate quattro risoluzioni del 1993 per quanto riguarda il rispetto dell'integrità territoriale dell'Azerbaijan. Si attendono

⁹ L.G. LOUCAIDES, *The Judgment of the European Court of Human Rights in the Case of Cyprus v. Turkey*, in *Leiden Journal of International Law*, 2002, 225 ss.

dunque le reazioni degli organi delle Nazioni Unite riguardo a questa nuova situazione venutasi a creare nel Caucaso.

Novembre 2020