

Serena Giusti

La proposta del presidente russo per un Trattato di sicurezza pan-europea

Dmitry Medvedev, presidente della Federazione russa, dopo avere invocato a Berlino nel giugno del 2008 la ridefinizione di uno spazio euro-atlantico da Vancouver a Vladivostok¹, associato a un trattato sulla sicurezza europea di cui aveva iniziato a precisare alcuni punti fondanti a Evian (ottobre 2008)², ha finalmente presentato (29 novembre 2009) un *draft* di tale trattato (qui in allegato) e lo ha inoltrato alle cancellerie dei paesi interessati, all'Unione europea (Ue), alla Nato, e alle organizzazioni di cui la Russia è membro come l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce), l'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (Csto) e alla Comunità di Stati Indipendenti (Cis) e pubblicato sul sito del Cremlino. Il Trattato è aperto a

tutti gli stati e alle organizzazioni appartenenti allo spazio euro-atlantico ed eurasiatico da Vancouver a Vladivostok (vedi art. 10). Il documento – che consta di quattordici articoli – è strutturato nella forma di un autentico trattato internazionale, offrendo così alle parti la possibilità di discutere e riflettere su aspetti concreti, anche se spesso non del tutto chiari, della regolamentazione della sicurezza europea. Lo stesso presidente russo ha sottolineato, durante una visita ufficiale in Italia, pochi giorni dopo l'ufficializzazione del *draft*, che la sua è semplicemente «un'idea costruttiva» per l'unificazione dello spazio paneuropeo³.

A differenza della visione gorbachoviana di un'Europa dall'«Atlantico fino agli Urali» – che prevedeva di ristrutturare l'ordine internazionale esistente in Europa, sostituendo il tradizionale equilibrio di potenza con un equilibrio di interessi – la visione paneuropea medvedeviana sollecita un radicale ripensamento della sicurezza europea, partendo dall'assunto che il sistema internazionale e regionale non sono più domina-

¹ Per una ricostruzione dell'evoluzione di questo spazio geo-politico si rimanda a S. GIUSTI, *La sicurezza dall'Atlantico agli Urali secondo la Russia*, «ISPI Policy Brief», 114, gennaio 2009, http://www.ispionline.it/it/documents/PB_114_2009.pdf.

² Si veda D. MEDVEDEV, *Discorso tenuto al Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders*, Berlino, 5 June 2008, http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914_type84779_202153.shtml; *Discorso tenuto alla World Policy Conference*, Evian, 8 October 2008; <http://nato.mission.ru/en/society/article/society/artbew/s/21/>.

³ *Press Statement and Responses to Questions at News Conference following Russian-Italian Intergovernmental Consultations*, 3 December 2009, http://eng.kremlin.ru/speeches/2009/12/03/1645_type82914type82915_223193.shtml.

N. 171 - DECEMBER 2009

Abstract

Russian President Dmitry Medvedev finally unveiled a much-vaunted draft European security treaty which he said will help the world «finally get rid of the legacy of the Cold War».

Besides affirming the principle of non-divisibility of security, committing signatory countries to Nato-like security pledges in case of an attack on one of its members, the draft is still obscure as decision-making processes, relations with other existing organizations, threats and menaces' nature.

Nevertheless, the Euro-Atlantic community should welcome the draft as an opportunity for a common rethinking of the pan-European security. While Russia and the US are smoothing their bilateral relations and strengthening the partnership with China, Europe seems apathic. Another lost occasion?

Serena Giusti is ISPI Associate Research Fellow.

ti da un paradigma bipolare ma governati da un principio poliarchico. Nel ventennale dell'Ottantanove che portò alla fine della guerra fredda e all'implosione dell'Unione Sovietica, gli "sconfitti" di allora sottopongono agli altri, ai "vincitori" e a coloro che immediatamente seguirono il modello occidentale, un ripensamento comune su quella "catastrofe geopolitica" e su come riorganizzare consensualmente quello spazio così profondamente mutato e pur tuttavia ancora mutante e instabile. La progressiva socializzazione degli ex paesi comunisti e di alcune delle ex repubbliche sovietiche, attraverso un impegnativo *stretching* istituzionale e concettuale, nella comunità euro-atlantica sottrasse l'Occidente dalla responsabilità di produrre una nuova visione sull'Europa allargata e sulla sicurezza post-bipolare. L'unipolarismo americano – sia nella versione *soft*, successiva alla vittoria, che in quella *hard* consolidata dopo l'11 settembre – si è rivelato contingente e facilmente erodibile di fronte a minacce inattese e non consuete. L'accumulo eccessivo e repentino di potenza ha prodotto gravi errori di gestione che hanno segnato il passaggio a una fase multipolare, tuttavia ancora non stabile, del sistema. Nonostante la profonda metamorfosi subita dallo spazio geopolitico paneuropeo, da quando la Russia con le due presidenze Putin è tornata a influenzare il corso degli affari internazionali, schemi interpretativi e comportamentali tipici della guerra fredda sono tornati vigorosamente in auge.

Ne è un esempio la competizione in atto per il controllo dello spazio post-sovietico in cui si confrontano due complessi di sicurezza antagonisti: quello euro-atlantico e quello russo. La confusione epistemo-

logica che accompagna questo ciclo della politica internazionale, rende da una parte paradossalmente ancora attuali i paradigmi del bipolarismo ma dall'altra ne palesa l'inconsistenza e l'inadeguatezza. In questo contesto, il progetto di Medvedev deve essere inteso dagli altri attori prima di tutto come un'opportunità di confronto per avviare una riflessione su un concetto di sicurezza europeo appropriato al nuovo contesto internazionale e recettivo delle minacce e degli interessi contemporanei. Lo slancio propositivo russo rispecchia ovviamente anche la volontà di Mosca di assurgere a rango di uno dei centri di potere dell'attuale poliarchia globale⁴. Un'occasione che anche altri attori, a partire dalla Ue, avrebbero potuto cogliere impegnandosi in un esercizio di visione. La proposta russa rientra anche nella strategia di Mosca di *rebranding* la propria immagine internazionale puntando su una dimensione *soft/civilian* di potere, soprattutto dopo aver senza remore fatto ricorso all'*hard power* in Georgia. Il presidente Medvedev prosegue nel suo tentativo di svecchiare la politica estera del proprio paese introducendo uno stile politico innovativo (vedi utilizzo di internet per pubblicizzare e diffondere il progetto), per alcuni aspetti vicino a quello del presidente Obama negli Stati Uniti: predisposizione al dialogo e al confronto, apertura e concretezza.

⁴ Come afferma B. LO la Russia desidera svolgere un ruolo guida come "responsible stakeholder" negli affari regionali ed in quelli globali. B. LO, *Medvedev and the New European Security*, «CER Policy Brief», July 2009, http://www.cer.org.uk/pdf/pbrief_m edvedev_july09.pdf.

Il Draft

Guarderemo ai contenuti e alle implicazioni del *draft* del trattato nella prospettiva di cogliervi spunti e opportunità e senza invece l'ambizione di investigare su quali siano le intenzioni "celate" degli autori e promotori.

Il *draft* pecca di eccessivo formalismo, prematuro in questa fase interlocutoria, lasciando molti dubbi su aspetti più concettuali o strategici. Il documento muove come base giuridica dai principi sanciti dal diritto internazionale, inclusi nella Carta delle Nazioni Unite e recepiti da vari altri trattati. Il divieto della minaccia o dell'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di ogni stato è il principio supremo che deve sovrintendere al comportamento degli stati nello spazio paneuropeo. Al Consiglio di sicurezza dell'Onu (la Russia figura fra i membri permanenti con diritto di veto al pari di Gran Bretagna e Francia, mentre la Ue non ha un seggio unico) spetta la primaria responsabilità per il mantenimento della pace internazionale e della sicurezza. Nel richiamarsi più volte all'Onu, il trattato sembra volere circoscrivere l'uso della forza alla ristretta sfera inter-statale, escludendo quindi la possibilità di "ingerenza umanitaria" (ossia l'azione militare intrapresa da uno stato, o un gruppo di stati, contro un altro stato in presenza di gravi, persistenti e sistematiche violazioni dei diritti umani). L'intervento Nato in Kosovo del 1999 sarebbe perciò illegittimo secondo il nuovo trattato. Similmente, il principio dell'esportazione della democrazia di matrice americana subirebbe gravi limitazioni. I russi ormai da tempo ribadiscono che la democrazia è sovrana e deve essere protetta non solo da deterioramenti

interni ma anche dalla tentazione di attori esterni di trasformarla in uno strumento a servizio di ambizioni geopolitiche.

Si riconosce la necessità di rispondere a nuove sfide e minacce in un mondo sempre più globalizzato e interdipendente, secondo una concezione olistica della sicurezza, la stessa che la Nato sta sviluppando nel nuovo concetto strategico del 2010. Il *draft* tuttavia non specifica la natura e le caratteristiche di tali minacce. Il trattato invita le parti a collaborare sulla base del concetto dell'indivisibilità della sicurezza in una prospettiva multilaterale, evitando che vi siano aree a sicurezza differenziata e nuove barriere e divisioni di carattere istituzionale (art. 1).

Le parti del trattato si impegnano a non promuovere, partecipare o sostenere azioni o attività che compromettano in maniera significativa la sicurezza nazionale delle altre parti (art. 2). Non è chiaro quale sia la portata della "maniera significativa": potrebbe rientrare, per esempio, in questa categoria il progetto dell'amministrazione Bush di costruire uno scudo missilistico in Repubblica ceca e Polonia o le esercitazioni militari condotte dalla Nato all'inizio del 2009 in Georgia?

Il Trattato non presuppone la dissoluzione di alleanze od organizzazioni pre-esistenti come la Nato ma vincola il loro agire ai principi stabiliti dal nuovo trattato che si pone dunque al vertice in una sorta di gerarchia delle fonti (art. 2). Medvedev di fronte alle inquietudini occidentali seguite alle sue esternazioni di Berlino ed Evian aveva già provveduto a fare chiarezza rispetto al ruolo della Nato quando la definì «la più potente organizzazione politica e militare nel mondo» che merita un posto in qualsiasi

sistema di sicurezza europeo o globale. «Non dovremmo temere che la conclusione di un nuovo trattato porti alla sostituzione delle organizzazioni esistenti con delle nuove. Le organizzazioni già presenti... dovrebbero prendere parte alla stesura del nuovo trattato»⁵.

Il trattato prevede misure volte al rafforzamento della mutua fiducia delle parti (art. 3) che in caso di dispute o differenti interpretazioni del trattato possono ricorrere a un meccanismo (art. 4, 5, 6) articolato in tre livelli: 1) Consultazione fra le parti; 2) Conferenza delle parti; 3) Conferenza straordinaria delle parti. Queste procedure potrebbero creare confusione nel processo decisionale della Nato e favorire la Russia nel ruolo di guida dei paesi a lei più fedeli (in primis quelli appartenenti al Csto). Queste sono tuttavia dinamiche che, all'interno di organizzazioni complesse con un alto numero di stati fra loro molto eterogenei, possono innescarsi. Secondo l'art. 7 ciascun membro può considerare un attacco armato contro una delle parti come un attacco contro se stesso e nell'esercizio del diritto di legittima difesa (a differenza dell'art. 5 del Trattato del Nord Atlantico non specifica se individuale o collettiva e sembra non contemplare la difesa collettiva automatica) riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, potrà rendere la necessaria assistenza ivi compreso l'impiego della forza armata finché il Consiglio di Sicurezza dell'Onu non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza

⁵ D. MEDVEDEV, *Discorso tenuto agli studenti della London School of Economics*, London, 2 April 2009, <http://www2.lse.ac.uk/PublicEvents/events/2009/20090401t1004z001.aspx>.

internazionale. In caso di attacco armato contro una parte, le misure collettive sarebbero condizionate dalla decisione presa dalla "Conferenza straordinaria delle parti" che sarà effettiva se vi prenderanno parte almeno i 4/5 dei membri (i paesi contraenti di più grande peso avranno maggiore capacità di mobilitare e aggregare paesi per la Conferenza). Le decisioni di tale conferenza sono prese all'unanimità e sono vincolanti.

L'articolo 9 precisa che le obbligazioni derivanti alle parti da altri trattati non devono pregiudicare gli impegni derivanti dal presente trattato. Quindi è lecito ritenere che il nuovo trattato faccia venire meno quegli impegni stipulati in sede Nato non compatibili con il trattato di sicurezza paneuropea.

Le reazioni delle organizzazioni e degli stati

Come in precedenza rimarcato, il trattato appare debole per quanto concerne gli aspetti definitivi (minacce, sfide, sicurezza, condizioni che consentano il ricorso all'uso della forza) e ancora oscuro rispetto allo status delle organizzazioni pre-esistenti (Nato, Csto, Osce) e alla loro eventuale posizione all'interno di questo nuovo sistema di sicurezza. È probabile che il ruolo della Russia ne esca rafforzato grazie all'inclusione di paesi fedeli – Belarus, Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan e Uzbekistan – che sono membri anche del Csto. Questa organizzazione post-sovietica potrebbe avere una più ampia legittimazione e soprattutto contribuire al rafforzamento del potere negoziale della Russia rispetto alla diade Stati Uniti-Nato. Nonostante il significativo disequilibrio militare e strategico delle

due organizzazioni, la leadership russa preme per una partnership alla pari fra Csto e Nato. In occasione del Consiglio Russia-Nato (4 dicembre 2009) il ministro degli Esteri russo Sergey Lavrov ha definito la cooperazione militare con la Nato reciprocamente benefica e ha precisato che il nuovo trattato sulla sicurezza non autorizzerà Mosca a porre il veto su decisioni dell'Alleanza Atlantica. I ministri degli Esteri dei ventotto paesi membri della Nato hanno acconsentito a condurre un aggiornamento delle minacce alla sicurezza congiuntamente alla Russia, un lavoro preliminare che potrebbe essere utile anche per la futura elaborazione del trattato. Il Segretario generale della Nato Anders Fogh Rasmussen ha affermato che la proposta russa di trattato sarà esaminata e valutata sia dall'Osce che dalla Nato. La rivitalizzazione del Consiglio Russia-Nato, dopo il conflitto georgiano, segue il nuovo corso della politica estera americana verso Mosca improntato al *reset the button*. Tra i primi effetti di questo approccio, la revisione da parte di Washington del progetto di scudo spaziale che secondo i piani dell'ex presidente americano Bush sarebbe dovuto essere installato in Repubblica ceca e in Polonia come parte di un più ampio programma di difesa antimissilistica. Il presidente Medvedev e quello americano, a poche ore dalla scadenza del Trattato Start I sul disarmo nucleare strategico, hanno dichiarato (4 dicembre 2009) di voler giungere al più presto a un accordo per un nuovo Trattato sugli armamenti nucleari, annunciando al tempo stesso che fino alla definizione dello Start II resteranno in vigore i principi contenuti nel Trattato in scadenza. Russia e Stati Uniti hanno anche confermato

le garanzie di sicurezza a Ucraina, Belarus e Kazakhstan come repubbliche non nucleari e sarebbero ormai disposte anche a regolare il *cyber crime*, ossia l'uso di internet a scopi militari, un'arma diventata sempre più pericolosa e penetrante capace di paralizzare la vita di uno stato in pochi istanti⁶. Inoltre, un accordo sulla messa in sicurezza dell'area Euro-atlantica permetterebbe a entrambi gli attori di concentrarsi congiuntamente su aree critiche come Iraq, Afghanistan o conflitti irrisolti come quello arabo-israeliano.

Nel breve medio-periodo, la proposta russa consentirebbe alla Nato di non impegnarsi per una *road-map* costrittiva per l'adesione di Georgia e Ucraina, che non verrebbe comunque esclusa a priori. In tal modo si rinvierebbe una decisione conflittuale e divisiva – come già emerso al vertice Nato di Bucarest dell'aprile 2008 – e si lascerebbe tempo ai paesi interessati di valutare meglio la scelta poiché le loro opinioni pubbliche non hanno mostrato il medesimo entusiasmo delle élite politiche⁷. L'Alleanza Atlantica sarebbe inoltre sollevata dall'imbarazzo di doversi pronunciare su paesi che ancora non sono ascrivibili fra le democrazie consolidate e a cui sarebbe imprudente applicare l'art. 5 sulla difesa collettiva (si

pensi alla Georgia nell'agosto 2008).

I paesi che invece saranno maggiormente riluttanti e sospettosi riguardo al progetto russo sono i nuovi membri Ue e Nato dell'Europa centrale e orientale che percepiscono la minaccia ancora in senso tradizionale come attacco alla sovranità e privilegiano un paradigma realista nella protezione della loro sicurezza. Un sistema di sicurezza pan-europeo in cui sia riconosciuto un ruolo di coprotagonista alla Russia sarà verosimilmente giudicato poco protettivo e rassicurante, soprattutto dopo gli importanti progressi nel dialogo Washington-Mosca. Durante l'estate, prima dell'avvio delle celebrazioni del ventennale dall'Ottantanove, un gruppo di intellettuali ed ex-politici centro-europei, fra cui Vaclav Havel e Lech Walesa, indirizzarono una lettera aperta all'amministrazione Obama per richiamare l'attenzione del presidente e degli Stati Uniti verso questa parte di Europa che lamenta di non essere più al centro della politica estera americana⁸. Tali paesi temono che un eccessivo pragmatismo nelle relazioni con la Russia, un paese che a loro giudizio agisce sul piano regionale come una potenza "revisionista", porti a pericolose concessioni mettendo a rischio la stabilità europea. Preoccupazione desta in loro anche l'apertura americana e di alcuni paesi europei al piano di Medvedev che instaurerebbe un "Concerto di Potenze" pronte a infrangere valori e regole per perseguire i loro

⁶ *U.S. and Russia Open Talks on Limits to War in Cyberspace*, in «The New York Times», 12 December 2009, http://www.nytimes.com/2009/12/13/science/13cyber.html?_r=1&hp.

⁷ Su questo tema si veda S. GIUSTI - T. PENKOVA, *EU Policy toward Ukraine and Belarus: Diverging Paths?*, in F. BINDI (ed.), *The Foreign Policy of the European Union Assessing Europe's Role in the World*, Washington, The Brookings Institute, in uscita 2010.

⁸ *An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe*, 16 July 2009, http://wyborcza.pl/1,75477,6825987,An_Open_Letter_to_the_Obama_Administration_from_Central.html.

interessi nazionali. Per quella che fu l'«Europa rapita» la sicurezza del continente almeno nella declinazione *hard* non può che essere mantenuta da una Nato rivitalizzata e rafforzata.

I paesi baltici e la Polonia, in seguito all'intervento russo in Georgia e le esercitazioni militari che la Russia ha svolto in settembre a ridosso dei loro confini (con il coinvolgimento di 1.200 uomini, oltre 200 carri armati e 100 aerei da combattimento) simulando un contro-attacco proprio al territorio polacco, ritengono che la Russia abbia intrapreso una politica revanscista che potrebbe minacciare la loro stessa sovranità. Il ministro degli Esteri polacco Radosław Sikorski ha inviato una lettera al Segretario generale della Nato Rasmussen pretendendo una reazione da parte dell'Alleanza rispetto alle manovre militari russe e la preparazione di un piano di difesa militare e di aiuto alla Polonia in caso di attacco perpetrato dalla Russia, nonché la creazione di centri militari tattici della Nato sul territorio polacco.

Il viaggio di fine ottobre del vice presidente americano Joe Biden in Polonia, Romania e Repubblica ceca, era proprio mirato a tranquillizzare gli alleati della «Nuova Europa» sulla lealtà americana. «Siamo determinati ad assicurare che i nostri alleati della Nato abbiano la protezione di cui hanno bisogno, perché è un nostro obbligo solenne sotto l'Articolo 5», ha affermato Biden nel discorso pronunciato a Bucarest, «non ci sono vecchi e nuovi membri nella Nato, ci sono solo membri. Sotto l'art. 5, un attacco contro uno è un attacco contro tutti». Biden ha anche incoraggiato i paesi che erano stati inglobati nel Patto di Varsavia e sono entrati nell'Alleanza Atlantica dopo la fine della guerra

fredda a sostenere il processo di trasformazione in atto nei paesi dell'attuale Europa orientale che ancora combattono per «realizzare la promessa di una democrazia forte» e per la piena indipendenza da Mosca, citando apertamente Moldova, Georgia, Ucraina, Armenia, Azerbaijan e Belarus⁹.

L'elaborazione di un sistema di sicurezza pan-europeo avrà conseguenze anche sulla cooperazione e il dialogo fra Ue e Russia con riguardo proprio agli ex paesi-socialisti inseriti ora nella Politica Europea di Vicinato (Pev). La Russia ha sempre denunciato la natura invasiva della Pev e successivamente del Partenariato Orientale (Po). Nonostante che la Commissione abbia dichiarato che il Po debba avanzare in parallelo con la *partnership* strategica con Mosca, che l'eleggibilità di Armenia, Belarus, Moldova, Ucraina, Georgia e Arzerbaijan alla *membership* europea sia esclusa e ci sia la possibilità per paesi terzi (in particolare per la Russia) di partecipare al Po *case-by-case* in progetti concreti nell'ambito delle quattro piattaforme tematiche previste, tale strategia è vista come uno strumento per la creazione di una sfera di influenza europea nell'area di tradizionale pertinenza russa.

I benefici

Un trattato sulla sicurezza paneuropea potrà contribuire a dissolvere le «cortine» che ancora insistono sullo spazio post-

sovietico. L'ambiente competitivo che si è venuto a creare per l'intersecarsi di due zone influenza, tendenti entrambe a una crescente istituzionalizzazione, che differiscono in quanto a riferimenti valoriali e alla capacità di offerta, ha incoraggiato i leader nazionali (evidente nel caso dell'Ucraina) a usare tatticamente il sostegno ora di Bruxelles ora di Mosca a fini interni e spesso personali. Una postura così oscillante da parte delle élites nazionali non è propizia né al consolidamento democratico né alla modernizzazione. Ma se ora i due poli antagonisti cooperassero in un sistema di sicurezza più ampio, la cosiddetta «doppia periferia», ancora in piena transizione e potenzialmente conflittuale (Transnistria, Crimea, dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud) potrebbe beneficiarne. Anche in questo caso tuttavia sarebbe necessario superare l'ostracismo dei paesi centro-europei che hanno concepito il Po come una strategia per marginalizzare Mosca e cooptare lo spazio post-sovietico nella comunità euro-atlantica.

La partecipazione attiva della Russia al possibile nuovo regime di sicurezza metterebbe fine al suo isolamento (terreno fertile per derive nazionaliste) e faciliterebbe la sua normalizzazione. Allo stesso tempo, il paese sarebbe più esposto verso l'esterno sia in termini di controllo che di socializzazione. La comunità euro-atlantica dovrebbe avvalersi della proposta di Medvedev per forzare la Russia a impegnarsi su un ampio ventaglio di questioni. I fatti recenti, dalla crisi finanziaria alla guerra in Georgia, provano che le tradizionali dicotomie come Est-Ovest sono inadeguate per la comprensione e risoluzione delle questioni cruciali del sistema internazionale. In questo momento più forte è

⁹ J. BIDEN, *On America, Central Europe, and Partnership in 21st Century*, Vice president addresses students at Central University in Bucharest, 22 October 2009, <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/October/20091022122715eaifas0.8950617.html>.

la necessità di una *partnership* strategica che distenda i rapporti Mosca-Washington e coinvolga l'Europa fino all'inclusione dell'Asia come auspicato da Medvedev e come – potremo aggiungere – non dispiacerebbe a Obama. Una riflessione sulla proposta russa dovrebbe infatti considerare l'opportunità di estendere la cooperazione all'Asia riprendendo un'idea già espressa dal politologo americano di origine polacca, Zbigniew Brzezinski, che nel 1997 nella sua nota opera *The Grand Chessboard* proponeva un *Trans-Eurasian Security System* con la Nato allargata, legata con accordi di cooperazione sulla sicurezza alla Russia, la Cina e il Giappone¹⁰. Secondo Brzezinski il *Trans-Eurasian Security System*, governato da Stati Uniti, Europa, Cina, Giappone, Russia e India sarebbe potuto diventare la maggiore iniziativa di architettura di sicurezza del futuro secolo. Il pluralismo geopolitico che tale sistema sottintende non è tuttavia equilibrato, almeno alla luce degli ultimi sviluppi del sistema internazionale. Stati Uniti, Cina e Russia potrebbero essere i poli con un peso maggiore a detrimento soprattutto dell'Europa. Anche nella versione medvedeviana del piano l'anello debole è l'Europa/Ue a fronte di un rapporto privilegiato e ricercato con Washington. Un ritorno a una logica bipolare post-guerra fredda? Difficile dire se ciò sia nelle intenzioni di Mosca, di certo la debolezza strategica e l'assenza propositiva dell'Unione non aiuta a delineare un sistema più equilibrato mentre sia Washington che Mosca raffor-

zano le loro relazioni con Pechino. Una triade di potere in cui Bruxelles fatica a inserirsi. Il *draft* russo che eccede in formalismo, lasciando molte questioni di sostanza aperte, ha tuttavia il merito di accendere un serio dibattito sui temi della sicurezza e della geopolitica euro-asiatica e dovrebbe fungere da pungolo per l'Ue che continua a bivaccare sotto l'ombrello americano mostrandosi ancora immatura per motivi sia storici che fisiologici rispetto ai nuovi scenari e alle nuove sfide.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici

- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI

Palazzo Clerici

Via Clerici, 5

I - 20121 Milano

www.ispionline.it

Per informazioni:

ispi.policybrief@ispionline.it

ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2009

¹⁰ Z. BRZEZINSKI, *The Great Chessboard - American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, New York, HarperCollins Publishers, 1997, p. 208.

*Allegato***EUROPEAN SECURITY TREATY***Draft*

The Parties to this Treaty,

Desiring to promote their relations in the spirit of friendship and cooperation in conformity with international law,

Guided by the principles set forth in the Charter of the United Nations, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations (1970), Helsinki Final Act of the Conference for Security and Cooperation in Europe (1975), as well as provisions of the Manila Declaration on the Peaceful Settlement of International Disputes (1982) and Charter for European Security (1999),

Reminding that the use of force or the threat of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other way inconsistent with the goals and principles of the Charter of the United Nations is inadmissible in their mutual relations, as well as international relations in general,

Acknowledging and supporting the role of the UN Security Council, which bears the primary responsibility for maintaining international peace and security,

Recognizing the need to join efforts in order to respond effectively to present-day security challenges and threats in the globalized and interdependent world,

Intending to build effective cooperation mechanisms that could be promptly activated with a view to solving issues or differences that might arise, addressing concerns and adequately responding to challenges and threats in the security sphere,

Have agreed as follows:

Article 1

According to the Treaty, the Parties shall cooperate with each other on the basis of the principles of indivisible, equal and undiminished security. Any security measures taken by a Party to the Treaty individually or together with other Parties, including in the framework of any international organization, military alliance or coalition, shall be implemented with due regard to security interests of all other Parties. The Parties shall act in accordance with the Treaty in order to give effect to these principles and to strengthen security of each other.

Article 2

1. A Party to the Treaty shall not undertake, participate in or support any actions or activities affecting significantly security of any other Party or Parties to the Treaty.

2. A Party to the Treaty which is a member of military alliances, coalitions or organizations shall seek to ensure that such alliances, coalitions or organizations observe principles set forth in the Charter of the United Nations, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, Helsinki Final Act, Charter for European Security and other documents adopted by the Organization for Security and Cooperation in Europe, as well as in Article 1 of this Treaty, and that decisions taken in the framework of such alliances, coalitions or organizations do not affect significantly security of any Party or Parties to the Treaty.

3. A Party to the Treaty shall not allow the use of its territory and shall not use the territory of any other Party with the purpose of preparing or carrying out an armed attack against any other Party or Parties to the Treaty or any other actions affecting significantly security of any other Party or Parties to the Treaty.

Article 3

1. A Party to the Treaty shall be entitled to request, through diplomatic channels or the Depositary, any other Party to provide information on any significant legislative, administrative or organizational measures taken by that other Party, which, in the opinion of the Requesting Party, might affect its security.

2. Parties shall inform the Depositary of any requests under para. 1 of this Article and of responses to them. The Depositary shall bring that information to the attention of the other Parties.

3. Nothing in this Article prevents the Parties from undertaking any other actions to ensure transparency and mutual trust in their relations.

Article 4

The following mechanism shall be established to address issues related to the substance of this Treaty, and to settle differences or disputes that might arise between the Parties in connection with its interpretation or application:

a) Consultations among the Parties;

b) Conference of the Parties;

c) Extraordinary Conference of the Parties.

Article 5

1. Should a Party to the Treaty determine that there exists a violation or a threat of violation of the Treaty by any other Party or Parties, or should it wish to raise with any other Party or Parties any issue relating to the substance of the Treaty and requiring, in its opinion, to be considered jointly, it may request consultations on the issue with the Party or Parties which, in its opinion, might be interested in such consultations. Information regarding such a request shall be brought by the Requesting Party to the attention of the Depositary which shall inform accordingly all other Parties.

2. Such consultations shall be held as soon as possible, but not later than (...) days from the date of receipt of the request by the relevant Party unless a later date is indicated in the request.

3. Any Party not invited to take part in the consultations shall be entitled to participate on its own initiative.

Article 6

1. Any participant to consultations held under Article 5 of this Treaty shall be entitled, after having held the consultations, to propose the Depositary to convene the Conference of the Parties to consider the issue that was the subject of the consultations.

2. The Depositary shall convene the Conference of the Parties, provided that the relevant proposal is supported by not less than (*two*) Parties to the Treaty, within (...) days from the date of receipt of the relevant request.

3. The Conference of the Parties shall be effective if it is attended by at least two thirds of the Parties to the Treaty. Decisions of the Conference shall be taken by consensus and shall be binding.

4. The Conference of the Parties shall adopt its own rules of procedure.

Article 7

1. In case of an armed attack or a threat of such attack against a Party to the Treaty, immediate actions shall be undertaken in accordance with Article 8(1) of the Treaty.

2. Without prejudice to the provisions of Article 8 of the Treaty, every Party shall be entitled to consider an armed attack against any other Party an armed attack against itself. In exercising its right of self-defense under Article 51 of the Charter of the United Nations, it shall be entitled to render the attacked Party, subject to its consent, the necessary assistance, including the military one, until the UN Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Information on measures taken by Parties to the Treaty in exercise of their right of self-defense shall be immediately reported to the UN Security Council.

Article 8

1. In cases provided for by Article 7 of this Treaty, the Party which has been attacked or threatened with an armed attack shall bring that to the attention of the Depositary which shall immediately convene an Extraordinary Conference of the Parties to decide on necessary collective measures.

2. If the Party which became subject to an armed attack is not able to bring that to the attention of the Depositary, any other Party shall be entitled to request the Depositary to convene an Extraordinary Conference of the Parties, in which case the procedure provided for in Para. 1 of this Article shall be applied.

3. The Extraordinary Conference of the Parties may decide to invite third states, international organizations or other concerned parties to take part in it.

4. The Extraordinary Conference of the Parties shall be effective if it is attended by at least four fifths of the Parties to the Treaty. Decisions of the Extraordinary Conference of the Parties shall be taken by unanimous vote and shall be binding. If an armed attack is carried out by, or a threat of such attack originates from a Party to the Treaty, the vote of that Party shall not be included in the total number of votes of the Parties in adopting a decision.

The Extraordinary Conference of the Parties shall adopt its own rules of procedure.

Article 9

1. This Treaty shall not affect and shall not be interpreted as affecting the primary responsibility of the UN Security Council for maintaining international peace and security, as well as rights and obligations of the Parties under the Charter of the United Nations.

2. The Parties to the Treaty reaffirm that their obligations under other international agreements in the area of security, which are in effect on the date of signing of this Treaty are not incompatible with the Treaty.

3. The Parties to the Treaty shall not assume international obligations incompatible with the Treaty.

4. This Treaty shall not affect the right of any Party to neutrality.

Article 10

This Treaty shall be open for signature by all States of the Euro-Atlantic and Eurasian space from Vancouver to Vladivostok as well as by the following international organizations: the European Union, Organization for Security and Cooperation in Europe, Collective Security Treaty Organization, North Atlantic Treaty Organization and Community of Independent States in ... from ... to

Article 11

1. This Treaty shall be subject to ratification by the signatory States and to approval or adoption by the signatory international organizations. The relevant notifications shall be deposited with the government of ... which shall be the Depositary.

2. In its notification of the adoption or approval of this Treaty, an international organization shall outline its sphere of competence regarding issues covered by the Treaty.

It shall immediately inform the Depositary of any relevant changes in its sphere of competence.

3. States mentioned in Article 10 of this Treaty which did not sign the Treaty during the period indicated in that Article may accede to this Treaty by depositing the relevant notification with the Depositary.

Article 12

This Treaty shall enter into force *ten* days after the deposit of the *twenty fifth* notification with the Depositary in accordance with Article 11 of the Treaty.

For each State or international organization which ratifies, adopts or approves this Treaty or accedes to it after the deposit of the *twenty fifth* notification of ratification, adoption, approval or accession with the Depositary, the Treaty shall enter into force on the *tenth* day after the deposit by such State or organization of the relevant notification with the Depositary.

Article 13

Any State or international organization may accede to this Treaty after its entry into force, subject to the consent of all Parties to this Treaty, by depositing the relevant notification with the Depositary.

For an acceding State or international organization, this Treaty shall enter into force *180* days after the deposit of the instrument of accession with the Depositary, provided that during the said period no Party notifies the Depositary in writing of its objections against such accession.

Article 14

Each Party shall have the right to withdraw from this Treaty should it determine that extraordinary circumstances pertaining to the substance of the Treaty have endangered its supreme interests. The Party intending to withdraw from the Treaty shall notify the Depositary of such intention at least (...) days in advance of the planned withdrawal. The notification shall include a statement of extraordinary circumstances endangering, in the opinion of that Party, its supreme interests.