

Il paradigma dei diritti umani per le missioni di sicurezza umana dell'UE Il contributo del Rapporto di Barcellona

Marco Mascia*

Introduzione

L'annoso dibattito sulla responsabilità internazionale di proteggere popolazioni che, all'interno di uno Stato, sono oggetto di estese e reiterate violazioni dei diritti umani (*gross violations*), è entrato in una nuova fase all'indomani della caduta dell'impero sovietico e della fine dell'era bipolare. Gli studiosi di politica internazionale segnalano l'intervento a protezione dei kurdi iracheni nel 1991¹, mediante la creazione di una «*safe area*» decisa dal Consiglio di sicurezza, come emblematico di come si possa esercitare il diritto-dovere della comunità internazionale di intervenire negli affari interni di uno Stato che viola i principi forti dell'ordinamento internazionale. La base giuridica di riferimento è quella offerta dall'art. 2, par. 7, della Carta delle Nazioni Unite, che contiene l'eccezione al principio della *domestic jurisdiction*: «Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite a intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni a una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII». La materia «pace e sicurezza» è di per sé sconfinata, ma già in precedenza, in particolare in occasione dell'invasione sovietica dell'Ungheria nel 1956, il Consiglio di sicurezza aveva ulteriormente esteso il campo stabilendo che le violazioni massicce dei diritti umani sono tali da mettere in pericolo appunto la pace e la sicurezza. Dopo il caso kurdo sono avvenuti, sotto la pressione dell'opinione pubblica mondiale, gli interventi militari in Somalia (1993), in Bosnia ed Erzegovina (1994) e in Kosovo (1999), per ricordare i più noti. In quest'ultimo caso, in ambienti governativi si sono impropriamente, e strumentalmente, usate espressioni quali «guerra umanitaria» o «guerra per i diritti umani».

* Professore associato di Relazioni internazionali nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova; Presidente del Corso di laurea magistrale in «Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace» della stessa Università.

¹ Vedi Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione 688 del 5 aprile 1991.

Aspetti nuovi per fini, mezzi impiegati, legittimazione giuridica e consenso ottenuto sia negli ambienti diplomatici sia nell'opinione pubblica mondiale, sono quelli rappresentati dagli interventi in Afghanistan nel 2001 e in Iraq nel 2003 quale risposta di coalizioni di Stati (*coalitions of the willing*) rispettivamente agli attentati alle Torri Gemelle e al Pentagono e alla presenza di armi di distruzione di massa.

L'evidenza empirica di cui disponiamo mostra che le azioni terroristiche, invece di favorire la cooperazione multilaterale dentro l'ONU e la piena attuazione del sistema di sicurezza collettiva previsto dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, hanno alimentato, non soltanto nell'amministrazione americana, quella spinta unilateralista e bellicosa che ha radici nella vecchia visione westphaliana della sicurezza nazionale.

Ciò avviene in presenza di un sistema organizzato di istituzioni internazionali, di sistemi universali e regionali di sicurezza collettiva e di un Diritto internazionale fondato sulla Carta delle Nazioni Unite che proscrive la guerra quale strumento per risolvere le controversie sia tra Stati (*inter-state war*) sia all'interno di uno Stato (*intra-state war*) e che non lascia spazio né giuridico né politico per una «guerra umanitaria» o per una «guerra dei diritti umani».

Il recente intervento militare dell'ONU in Libano si segnala come elemento forte di discontinuità e, per molti aspetti, addirittura di rottura rispetto agli interventi compiuti negli anni novanta e all'inizio del nuovo millennio. La Risoluzione 1701 (2006) del Consiglio di sicurezza dimostra che l'ONU rimane l'istituzione multilaterale essenziale e ineludibile per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e che pertanto è nell'interesse di tutti procedere rapidamente al suo rafforzamento e alla sua democratizzazione. Il mandato della missione UNIFIL, oltre che escludere obiettivi militari di carattere offensivo, è corroborato di autentica e forte autorità politica sopranazionale. La caratteristica della missione UNIFIL è quella di una robusta forza di polizia militare internazionale, non di una forza di combattimento bellico, deputata a operare sotto la costante vigilanza dell'autorità politica sopranazionale delle Nazioni Unite (NU).

Di fronte a questa realtà in evoluzione, il problema dell'esercizio della «responsabilità di proteggere» si presenta con caratteri e sfide nuove, anche se gli interrogativi di fondo restano quelli di

sempre: è possibile usare la forza per risolvere i conflitti internazionali? Se sì, quando l'uso della forza è legittimo? A quale capitolo del Diritto internazionale riferirsi? Chi dovrebbe autorizzare l'intervento militare e sotto quale autorità dovrebbe svolgersi? Il nuovo sta soprattutto nel fatto che per rispondere a queste domande non partiamo da zero. Ci sono importanti documenti delle NU che affrontano il tema in maniera esplicita. Di recente, ricordo, tra gli altri, la «Dichiarazione del Millennio» adottata dall'Assemblea Generale delle NU nel settembre del 2000, il Rapporto *A More Secure World: Our Shared Responsibility* preparato nel dicembre del 2004 dal Panel di Alto livello messo al lavoro dal Segretario Generale delle NU, il Rapporto *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* presentato nel marzo 2005 dal Segretario Generale delle NU, la Dichiarazione dell'Assemblea Generale delle NU del «Millennio+5» adottata nel settembre del 2005.

Fuori delle NU si segnala, per organicità e robustezza teorica, il Rapporto *The Responsibility to Protect* presentato nel 2001 dalla International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) di matrice governativa canadese.

L'Unione Europea (UE), con la sua *Strategia europea in materia di sicurezza*² (2003) si inserisce a pieno titolo e con autorità politica forte all'interno di questo processo di elucidazione di idee, principi e modalità operative e apre più ampi orizzonti umanocentrici alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e alla Politica europea di sicurezza e difesa (PESD). Da ultimo, con il Rapporto *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*³, l'UE dà un contributo fondamentale all'ulteriore messa a punto del tema, con innovativi elementi nel segno dei diritti umani.

² Consiglio europeo, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, Consiglio europeo, 2003.

³ *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004. Il Rapporto è stato elaborato da un Gruppo di studio indipendente composto da: Ulrich Albrecht, Christine Chinkin, Kemal Dervis, Renata Dwan, Anthony Giddnes, Nicole Gnesotto, Mary Kaldor (Convenor), Sonja Licht, Jan Pronk, Klaus Reinhardt, Geneviève Schméder, Pavel Seifter, Narcis Serra.

⁴ Sul punto, mi permetto di rinviare a un mio precedente saggio pubblicato sul numero 1, 2006, di questa rivista *La strategia dell'UE nel solco della human security, premessa per passare dalla potenza all'atto*, pp. 45-81.

1. La nuova dottrina europea della sicurezza umana

Presentato a Javier Solana il 15 settembre 2004, il Rapporto di Barcellona contiene un insieme organico di definizioni e proposte intese a dare concreta attuazione alla Strategia europea in materia di sicurezza (ESS)⁴. L'attenzione è posta sulle minacce globali illustrate in quest'ultimo documento, con particolare riferimento a quelle situazioni di grave insicurezza che potreb-

bero richiedere un dispiegamento di forze militari UE nell'ambito delle cosiddette «missioni di Petersberg»⁵. Il Rapporto costituisce anche una prima risposta alle osservazioni critiche avanzate sui contenuti e sulla portata «strategica» della ESS.

L'analisi si sviluppa partendo da assunti di fondo così riassumibili: esiste un divario tra le attuali capacità di sicurezza e i reali bisogni di sicurezza; il concetto «classico» di interesse nazionale (difesa dei confini e contenimento delle minacce) non è più sostenibile in un mondo caratterizzato dall'interdipendenza mondiale; le guerre non consentono più di mantenere la tradizionale distinzione tra interno ed esterno perché attraversano i confini nazionali e coinvolgono una pluralità di attori locali e globali, statali e non statali; è cambiata la natura del potere militare, soprattutto in ragione del fatto che gli strumenti di difesa sono diventati più economici e facili da acquistare; i conflitti in atto (Afghanistan, Iraq, Medio Oriente) dimostrano l'inadeguatezza delle forze militari convenzionali per rispondere alle nuove minacce e conseguire più sicurezza. I conflitti sono definiti nel Rapporto come dei «buchi neri» (*black holes*), che generano nuove fonti di insicurezza e hanno un impatto diretto sui cittadini UE. Un ulteriore importante assunto è che il rilievo politico di norme e principi relativi ai diritti umani è cresciuto al punto che «un intervento che utilizzi mezzi di combattimento tradizionali, come ad esempio il bombardamento aereo, potrebbe essere inaccettabile se considerato dal punto di vista dei diritti umani»⁶.

Insomma, l'idea centrale del Rapporto è che gli europei, per essere sicuri, devono in quanto tali contribuire alla sicurezza globale e l'UE, se vuole effettivamente contribuire a questa sicurezza globale, deve dotarsi di forze militari in grado di prevenire la violenza nelle varie parti del mondo in modi completamente diversi dalla difesa classica e dalla guerra guerreggiata. Significa anche che l'UE deve essere in grado di dispiegare più poliziotti, monitori dei diritti umani, specialisti per l'aiuto umanitario e molti altri tipi di esperti civili.

Allo stato attuale, si legge nel Rapporto, l'UE non dispone di queste capacità: ha 1,8 milioni di militari, ma solo un esiguo numero di essi può essere impiegato in zone di crisi⁷.

A partire da queste premesse, il Rapporto elucida il concetto di sicurezza umana sulla scia di quello già proposto in sede di NU⁸. Sicurezza umana significa per l'UE «contribuire alla pro-

⁵ Definite dall'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) nella Dichiarazione di Petersberg del 1992 e fatte proprie dalla Dichiarazione franco-britannica di Saint-Malo del 4 dicembre 1998, le «missioni di Petersberg» sono state introdotte nel Trattato sull'Unione Europea con il Trattato di Amsterdam. L'art. 17, dedicato alla «definizione progressiva di una politica di difesa comune», recita: «[...] Le questioni cui si riferisce il presente articolo includono le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace». L'elenco delle missioni di Petersberg è stato poi rivisto e ampliato con il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, il quale all'art. III-309 stabilisce che «le missioni di cui all'articolo I-41, paragrafo 1, nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a Paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio. [...]»

⁶ *A Human Security Doctrine for Europe...*, cit., p. 9.

⁷ *Ibidem*, p. 7.

⁸ Sul concetto di sicurezza umana esiste un'ampia bibliografia. Per una sintesi rinvio al mio saggio richiamato alla nota 5.

tezione di tutti i singoli esseri umani, non concentrare l'attenzione soltanto sulla difesa dei confini dell'Unione, come facevano gli Stati-nazione», garantire la «libertà individuale dalle insicurezze di base» (genocidio, tortura, sparizioni, schiavitù, crimini contro l'umanità e crimini di guerra). Rispetto al tema della «libertà dal bisogno» e quindi della protezione dei diritti economici, sociali e culturali, il Rapporto fa notare che «le gravi violazioni del diritto all'alimentazione, alla salute e a un alloggio potrebbero essere fatte rientrare in questa categoria, sebbene il loro status giuridico sia meno elevato»⁹.

Gli autori del Rapporto indicano tre ragioni per cui l'UE dovrebbe fare propria l'idea di sicurezza umana. La prima, di ordine «morale», fa riferimento al diritto di tutti gli esseri umani «di vivere in sicurezza e con dignità» e all'eguale valore della vita umana in ogni parte del mondo, in quanto valore universale. La seconda ragione è di natura «legale» e trova la sua *ratio* nel presupposto che essendo la sicurezza umana una «categoria *più ristretta* rispetto a quella della protezione dei diritti umani» (corsivo aggiunto), gli Stati, in virtù delle norme contenute nella Carta delle Nazioni Unite e nelle convenzioni internazionali sui diritti umani, hanno «l'obbligo giuridico di preoccuparsi della sicurezza umana a livello mondiale». La terza ragione è che «gli europei non possono essere sicuri quando altri cittadini nel mondo vivono in una condizione di grave insicurezza». Il Rapporto parla al riguardo di un «illuminato interesse di sé» (*enlightened self-interest*).

Per tutte queste ragioni, si legge nel Rapporto, l'approccio della sicurezza umana «deve essere considerato oggi come espressione di realismo e non solo di idealismo»¹⁰.

Il Rapporto indica i fattori che dovrebbero essere presi in considerazione per definire le priorità in base alle quali dare luogo a un intervento dell'UE in situazioni di crisi. Tra questi, la gravità e l'urgenza della situazione (genocidio imminente), la praticabilità, i rischi e la possibilità di successo nonché la disponibilità di altri attori, una sorta di responsabilità speciale nei confronti dei Paesi confinanti (Balcani), legami e responsabilità storiche (si pensi alle ex colonie), un interesse pubblico e la pressione dell'opinione pubblica (gli europei, per esempio, risultano essere più interessati al conflitto in Medio Oriente che non ai conflitti del Caucaso meridionale)¹¹.

Gli autori del Rapporto individuano un nesso causale tra una

⁹ *A Human Security Doctrine for Europe...*, cit., p. 9.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 9 e 10.

¹¹ *Ibidem*, pp. 10 e 11.

variabile esterna (aumento della sicurezza globale) e una variabile interna al processo di integrazione (maggiore sostegno al progetto europeo) quando sostengono che «un contributo lungimirante e creativo alla sicurezza globale potrebbe a questo punto rivelarsi il mezzo più efficace per mobilitare il sostegno politico per il progetto europeo»¹². È un'affermazione che sembra voler rimettere in gioco il vecchio, ma non ancora arrugginito, meccanismo dello *spillover* teorizzato dalla scuola funzionalista e neo-funzionalista. Nel caso in questione, si tratterebbe di uno *spillover* non automatico, ma innescabile dalla volontarietà degli attori (politici) in gioco¹³.

Questa, che il Rapporto di Barcellona propone come la nuova dottrina della sicurezza europea, si compone di tre elementi: l'insieme dei principi, una *Human Security Response Force*, un nuovo quadro giuridico di riferimento per le azioni dell'UE¹⁴.

2. I principi della sicurezza europea

I principi richiamati sono sette¹⁵. Il «primato dei diritti umani» è quello che viene enunciato per primo in quanto principio che distingue l'approccio della sicurezza umana da quelli tradizionali che fanno riferimento agli interessi nazionali e al collegato principio di sovranità. Il primato dei diritti umani comporta che essi devono essere rispettati e protetti anche durante un conflitto armato e che chi commette gravi violazioni dei diritti umani deve essere considerato un «criminale» piuttosto che un «nemico». Si sottolinea altresì che la messa in pratica di questo principio «ha implicazioni di vasta portata per le tattiche militari» in ragione del fatto che nelle operazioni per la sicurezza umana «la protezione dei civili, e non la sconfitta del nemico, è un fine in sé e per sé, perciò certe tattiche repressive dovrebbero essere dichiarate inaccettabili, mentre altre, come i rifugi sicuri e i corridoi umanitari, avrebbero un ruolo centrale».

Il secondo principio è quello della «chiara e legittima autorità politica». Nel Rapporto si sostiene che «l'UE deve esercitare una palese autorità politica sul comando e sul controllo delle proprie missioni», le quali dovrebbero essere guidate non da un militare ma da un politico, che avrebbe anche il controllo finale sulle operazioni. Si solleva inoltre il problema del controllo democratico di una struttura europea di comando realmente

¹² *Ibidem*, p. 13.

¹³ L'incremento qualitativo e quantitativo dell'integrazione potrebbe questa volta derivare da un capovolgimento della «struttura» funzionalista: l'integrazione politica diventa la variabile indipendente mentre l'integrazione funzionale la variabile dipendente, con la conseguenza che sarebbe la prima ad alimentare la seconda.

¹⁴ *Ibidem*, p. 14.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 14-20.

integrata, sostenendo che qualora tutte le decisioni relative a una missione dovessero essere prese a livello europeo, allora «dovrebbe esserci una doppia responsabilità, verso i parlamenti nazionali e verso quello europeo».

Il terzo principio è il «multilateralismo». Il significato di questo si può così riassumere: l'UE deve impegnarsi a operare con le istituzioni internazionali e a rispettarne le procedure, promuovere metodi comuni di lavoro nonché regole e norme concordate, nonché favorire il coordinamento. L'accezione di multilateralismo è strettamente collegata a quella della legalità internazionale: significa «creare leggi comuni, risolvere i problemi attraverso le regole e la cooperazione, far rispettare le leggi». L'UE «come promotrice di norme internazionali piuttosto che come superpotenza» potrebbe divenire punto di riferimento per costruire consenso all'interno delle istituzioni multilaterali, a partire dalle Nazioni Unite: «ecco perché – sottolinea il Rapporto – il Diritto internazionale è così importante».

Il quarto principio, del «*bottom-up*», è definito a partire dalla duplice constatazione che «l'approccio *top-down* è profondamente radicato nelle istituzioni internazionali» e che l'efficacia di un intervento internazionale in una situazione di conflitto dipende in larga misura dal consenso della maggior parte della popolazione. Gli autori del Rapporto affermano che «la decisione sul tipo di politica da adottare e se e come intervenire, deve tener conto dei più fondamentali bisogni delle popolazioni che sono afflitte da violenza e da insicurezza». Tale consenso va ricercato attraverso un continuo processo di comunicazione, consultazione e dialogo con le autorità di governo locale, le organizzazioni non governative, i gruppi della società civile, le organizzazioni femminili, i media locali, gli esiliati. In questo modo è possibile costruire un meccanismo di *early warning* utile sia per definire le strategie più efficaci, sia per ricevere un *feedback*, sia per una valutazione della missione in corso. Nel Rapporto si richiama l'esperienza positiva dell'intervento UE in Macedonia¹⁶, dove i gruppi della società civile si sono rivelati partner essenziali per disarmare la milizia, fornire informazioni e persuadere la gente ad abbandonare le armi.

Il quinto principio, del «focus regionale», assume rilievo in ragione del fatto che «le nuove guerre non hanno confini definiti», si diffondono per via transnazionale, attraverso i rifugiati, le minoranze, le reti criminali e provocano situazioni di grave insi-

¹⁶ L'UE è intervenuta in Macedonia nel marzo 2003 con un'operazione militare (FYROM-Concordia), poi sostituita nel dicembre del 2003 da una missione di polizia (EUPOL-Proxima) che si è conclusa nel dicembre 2005: vedi rispettivamente le Azioni comuni 2003/92/PESC del 27.01.2003 e 2003/681/PESC del 29.09.2003.

¹⁷ Oggi la presenza dell'UE nei Balcani si limita alla Bosnia ed Erzegovina, dove operano dal gennaio 2003 una missione di polizia (EUPM) e dal dicembre 2004 un'operazione militare (EUFOR-Althea): vedi rispettivamente le Azioni comuni 2002/210/PESC dell'11.03.2002 e 2004/570/PESC del 12.07.2004.

¹⁸ Il Dipartimento delle Nazioni Unite per le operazioni di *peacekeeping* ha elaborato un «UNCIVPOL Code of Conduct». Vedi anche United Nations General Assembly, *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and Its Working Group*, Supplement No. 19, Doc. A/59/19/Rev.1. Questo Rapporto e gli altri pubblicati dallo Special Committee sono disponibili nel sito web www.un.org/Depts/dpko/lessons.

¹⁹ Sul punto le NU stanno lavorando da anni. Si segnalano i documenti più recenti: United Nations General Assembly, *Report of the Office of Internal Oversight Services on Strengthening the Investigation Functions in the United Nations*, Resolution A/RES/59/287, 21 April 2005; United Nations General Assembly, *Comprehensive Review of a Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*, Resolution A/RES/59/300, 30 June 2005; United Nations General Assembly, *Comprehensive Report Prepared Pursuant to General Assembly Resolution 59/296 on Sexual Exploitation and Sexual Abuse, Including Policy Development, Implementation and Full Justification of Proposed Capacity on Personnel Conduct Issues*, Report of the Secretary-General, Doc. A/60/862, 24 May 2006. L'allegato B al Rapporto è dedicato a *Model Terms of Reference for a Conduct and Discipline Team in a Peace Operation Led by the Department of Peacekeeping Operations*. Questi e altri documenti sono disponibili nel sito web www.un.org/Depts/dpko/dpko/ctte/SEA.htm. Per prevenire lo sfruttamento e l'abuso sessuale, nel 2005 le NU hanno creato le «Peacekeeping Conduct and Discipline Units» all'interno di otto operazioni di *peacekeeping*.

curezza non soltanto all'interno di uno Stato ma anche a livello regionale. Nel Rapporto è fatto notare come la mancata inclusione del Kosovo negli Accordi di Dayton sulla Bosnia ed Erzegovina sia stato uno dei fattori che portò allo scoppio della guerra nel 1999. La presenza dell'UE nella regione dei Balcani con missioni in Bosnia, in Macedonia e in Kosovo – si sottolinea nel Rapporto – non ha brillato per il livello di coordinamento e di convergenza all'interno di un'unica strategia¹⁷. Lo stesso problema si è verificato in Africa nella Regione dei Grandi Laghi, dove l'impegno europeo è stato «caratterizzato da frammentari interventi limitati a uno Stato, mentre i rifugiati e i combattenti attraversavano di continuo i confini».

Il sesto principio riguarda l'«uso di strumenti legali», nazionali e internazionali, a livello operativo, sul campo. Il compito principale di una forza militare internazionale in una situazione di crisi «è quello di contribuire all'applicazione del diritto». Ciò significa da un lato avere «un quadro giuridico coerente» (cosa non sempre possibile soprattutto quando si interviene nel territorio di «Stati falliti») e, dall'altro, potenziare le capacità civili dell'intervento allo scopo sia di dare un maggior sostegno alle forze di polizia e alle autorità civili locali sia di contribuire alla raccolta di informazioni che possono portare all'incriminazione di criminali, terroristi, funzionari corrotti. I processi dovranno essere «equi secondo gli standards internazionali dei diritti umani e svolgersi di fronte a tribunali internazionali, nazionali o misti». Nel Rapporto si afferma che «diversamente da quanto accade nelle guerre classiche, dove solo gli Stati sono responsabili, le forze armate devono agire all'interno di un ordinamento giuridico che si applica direttamente anche agli individui». Per le operazioni condotte dall'UE, gli autori del Rapporto propongono la creazione di «meccanismi di responsabilità giuridica» e di «codici di comportamento» per le truppe coinvolte, con la possibilità anche di sanzionare le eventuali violazioni del codice¹⁸. Propongono altresì un «codice di condotta sessuale»¹⁹ per il personale impiegato sul campo.

Il settimo principio è quello dell'«uso appropriato della forza». Le operazioni per la sicurezza umana devono agire come forze di polizia con l'obiettivo «di proteggere le persone e ridurre al minimo le perdite». Coerentemente con i principi del primato dei diritti umani e dell'uso di strumenti legali, le operazioni per la sicurezza umana dovrebbero impiegare la «forza minima» che

significa che «uccidere chi minaccia di far uso della violenza, quando invece potrebbe essere arrestato, sarebbe una reazione esagerata». Questo approccio, si legge nel Rapporto, «non suggerisce che l'uso della forza debba essere evitato a tutti i costi. Nulla dovrebbe minare il diritto innato all'autodifesa. Se qualcuno sta minacciando violenza, un soldato può rispondere in modo adeguato, senza badare se la forza è stata autorizzata» in virtù delle pertinenti disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. Ma è anche sottolineato che i soldati rimangono «legalmente responsabili delle loro azioni» e nel caso in cui la forza sia stata impiegata in maniera illegale essi devono affrontare un processo.

3. La «Human Security Response Force»²⁰

Secondo il Rapporto di Barcellona, i compiti delle missioni per la sicurezza umana devono essere quelli previsti per le missioni di *peacekeeping*²¹ e umanitarie, cioè il ristabilimento del diritto e dell'ordine, la ricostruzione, l'aiuto umanitario, il disarmo, la smobilitazione e la reintegrazione, la giustizia transitoria, la creazione di istituzioni democratiche, il sostegno alla società civile, ai media indipendenti e all'educazione.

Una missione per la sicurezza umana deve essere composta da personale sia militare sia civile ed essere in grado di impiegare diverse combinazioni di capacità militari e civili a seconda della situazione. Gli autori del Rapporto sottolineano che «un'efficace integrazione civile e militare è possibile solo in situazioni in cui l'esercito agisce per far rispettare la legge e dove le agenzie civili fanno parte di un'operazione congiunta sotto «direzione politica».

Il Rapporto contiene la proposta di creare una «Human Security Response Force» (HSRF), le cui dimensioni dovrebbero essere quelle di una divisione di circa 15.000 uomini e donne, di cui almeno un terzo formato da personale di polizia, esperti civili, volontari (monitori dei diritti umani, specialisti nel settore dello sviluppo e dell'assistenza umanitaria, giudici, amministratori, personale sanitario ecc.). Sarebbero dunque tre le componenti della HSRF: militare, civile e volontaria. Quest'ultima verrebbe organizzata all'interno dello «Human Security Volunteer Service» (Servizio volontario per la sicurezza umana) quale

Queste fanno capo alla «Conduct and Discipline Unit» creata presso il Dipartimento delle Operazioni di Peacekeeping.

²⁰ *A Human Security Doctrine for Europe...*, cit., pp. 20-24.

²¹ Nel documento *Un'Agenda per la pace*, Boutros Boutros-Ghali definisce il *peacekeeping* (mantenimento della pace) come «il dispiegamento di una presenza delle Nazioni Unite sul campo, previo consenso di tutte le parti interessate, che normalmente implica personale militare e/o di polizia e spesso anche civili. Il mantenimento della pace è una tecnica che aumenta la possibilità sia per la prevenzione del conflitto che per la costruzione della pace».

risulterebbe dalla convergenza della proposta del Parlamento europeo intesa a creare un Corpo di pace civile europeo²² e delle disposizioni della «Costituzione europea» riguardanti il Servizio volontario per l'aiuto umanitario²³. Il Servizio volontario per la sicurezza umana sarebbe composto da professionisti, studenti universitari e da operatori di organizzazioni non governative.

La HSRF dovrebbe essere «multinazionale» e agire, come già prima anticipato, sotto comando di una chiara autorità politica «sopranazionale» sia a Bruxelles sia sul terreno. La proposta contenuta nel Rapporto è che la HSRF operi sotto la direzione del nuovo Ministro degli Affari Esteri dell'Unione la cui istituzione è prevista dall'art. I-28 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa²⁴.

Interessante è l'*identikit* deontologico dell'«Operatore per la sicurezza umana» tracciato dal Rapporto. Egli dovrà considerare le persone umane più importanti della nazione o della patria; coniugare «lo spirito militare del sacrificio, dell'eroismo e della disciplina» insieme con «lo spirito civile dell'ascolto, della responsabilità individuale, dell'empatia»; conoscere e rispettare il diritto, in particolare il Diritto internazionale dei diritti umani, il Diritto internazionale umanitario e il Diritto internazionale penale; avere la consapevolezza delle dimensioni di genere del conflitto e dell'intervento. Per questa riconversione-trasformazione del militare da operatore di guerra a operatore di sicurezza umana, il Rapporto prevede specifici programmi europei di formazione e addestramento.

4. Un nuovo quadro normativo²⁵

Il Rapporto sottolinea che la capacità dell'UE di agire come «promotrice di norme» (*norms-promoter*) nell'ambito del Diritto internazionale «è ostacolata dall'assenza di un corpo unico e coerente di Diritto internazionale che regolamenti il dispiegamento di forze all'estero». Gli autori sollecitano l'UE a promuovere lo sviluppo sia di «norme generali» (*global rules*) sia di uno specifico quadro giuridico europeo (*legal framework*) che disciplini le modalità di decisione e di impiego delle truppe in missione all'estero. A dar contenuto alle disposizioni di questo nuovo quadro giuridico europeo potrebbero concorrere, «oltre che il diritto nazionale dello Stato ospitante, anche il diritto dello

²² Vedi Parlamento europeo, *Raccomandazione sull'istituzione di un corpo di pace civile europeo*, Doc. A4-0047/99, 10.02.1999; id., *Risoluzione sulla comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti (COM(2001)211)*, Doc. A5-0394/2001, 13.12.2001. Vedi inoltre C. Gourlay, *Feasibility Study on the European Civil Peace Corps (ECPC)*, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Brussels, International Security Information Service, Europe (ISIS Europe), 2004 (www.isis-europe.org).

²³ Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, all'art. III-321 dedicato alle azioni dell'Unione nel settore dell'aiuto umanitario stabilisce che: «È istituito un corpo volontario europeo di aiuto umanitario per inquadrare contributi comuni dei giovani europei alle azioni di aiuto umanitario dell'Unione».

²⁴ Il Trattato che – è bene ricordare – è insabbiato nel processo delle ratifiche, stabilisce che il nuovo Ministro europeo riunisce le funzioni dell'Alto Rappresentante per la PESC e del Commissario per le Relazioni esterne. Stabilisce altresì che è nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione europea e che sarà nel contempo «mandatario» del Consiglio dei Ministri per la PESC nonché uno dei Vice Presidenti della Commissione. La sua funzione principale è quella di guidare e di contribuire ad elaborare la PESC e la PESD nonché di attuare tali politiche. Vedi J. Howorth, *The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility*, in «European Foreign Affairs Review», 9, 4, 2004, pp. 483-508.

²⁵ *A Human Security Doctrine for Europe...*, cit., pp. 24-26.

Stato membro e le regole di ingaggio, il Diritto internazionale penale, il Diritto dei diritti umani e il Diritto internazionale umanitario». A questo proposito, nel Rapporto si sottolinea la necessità di fare chiarezza su possibili conflitti tra distinti «capitoli» di Diritto internazionale, in particolare tra Diritto internazionale dei diritti umani e Diritto internazionale umanitario. Si asserisce che il Diritto internazionale umanitario «è in qualche modo superato» perché è sempre più difficile distinguere tra «conflitto interstatale» e «conflitto interno», fra «tempo di pace» e «tempo di guerra», tra «combattenti» e «civili». In caso di conflitto, è scritto nel Rapporto, l'UE dovrebbe far prevalere le norme del Diritto internazionale dei diritti umani.

Il Rapporto contiene anche la proposta di sviluppare un «codice penale europeo», basato sui principi comuni dei codici penali degli Stati membri dell'UE, che dovrebbe essere applicato soltanto nei riguardi del personale impiegato nelle missioni all'estero.

Gli autori del Rapporto, avendo in mente in particolare la tragica esperienza del Kosovo, prendono in considerazione la possibilità di interventi umanitari anche in assenza di una Risoluzione del Consiglio di sicurezza, precisando che si tratterebbe di una «via complementare» rispetto a quelle di cui dispone il Consiglio di sicurezza, come tale rigorosamente limitata e circostanziata. È scritto nel Rapporto che «se l'UE dovesse decidere di aprire la strada a interventi senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza, allora il quadro normativo dovrebbe contenere disposizioni che specifichino i criteri e la base giuridica per realizzare tali interventi».

Per gli autori del Rapporto, il quadro normativo che disciplina le missioni di sicurezza umana dell'UE e le collegate regole di ingaggio devono essere accessibili ai cittadini europei e alle popolazioni locali interessate le quali, in caso di cattiva condotta del personale militare e civile impiegato nella missione, dovrebbero avere anche la possibilità di presentare reclami a un'autorità indipendente. Interessante è a questo proposito l'analogia, richiamata nel Rapporto, con i più avanzati sistemi di garanzia dei diritti umani: quello «quasi-giurisdizionale» delle comunicazioni individuali disciplinato dal primo Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici, ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione del Regno Unito, quello «giurisdizionale» previsto dalla Convenzione

europea sui diritti umani e quello «non-giurisdizionale» della cosiddetta «difesa civica» presente nell'UE con il «mediatore» europeo.

È il caso di ricordare che il primo sistema, la cui portata e raggio d'azione sono universali, riconosce al Comitato diritti umani delle Nazioni Unite, istituito in virtù dell'art. 28 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la competenza a ricevere comunicazioni scritte provenienti da individui i quali denunciano di avere subito da uno Stato parte violazioni di un qualsiasi diritto enunciato dal Patto.

Il secondo sistema, il cui raggio d'azione è circoscritto ai 46 Stati membri del Consiglio d'Europa, stabilisce che la Corte europea dei Diritti Umani, istituita ai sensi dell'art. 19 della Convenzione europea sui diritti umani, possa essere investita di un ricorso presentato da un singolo individuo, da un'organizzazione non governativa o da un gruppo di privati che asserisca di essere stato vittima di una violazione da parte di uno degli Stati parte dei diritti riconosciuti nella Convenzione.

Il Rapporto, in analogia appunto con questi due sistemi soprannazionali di garanzia dei diritti umani, avanza la proposta di estendere la competenza del Comitato o la giurisdizione della Corte al comportamento del personale europeo impiegato nelle missioni dell'UE in Paesi terzi, consentendo ai cittadini di questi Paesi di denunciare al Comitato o alla Corte le violazioni dei diritti umani compiute dal personale europeo e prevedendo adeguate forme di indennità.

La terza proposta avanzata nel Rapporto, che evidentemente non esclude le due precedenti e che potrebbe anche essere quella di più facile e immediata applicazione, prevede la nomina di un «mediatore» o «ombudsman» o «difensore civico» per ogni missione UE sul terreno. Il mediatore, si legge nel Rapporto, dovrebbe essere «responsabile delle indagini sulle denunce fatte dai cittadini del luogo e dal personale europeo riguardo abusi o infrazioni commesse dalla forza di intervento per la sicurezza umana», nonché fungere da «punto di informazione legale», con il compito di informare la popolazione locale sui diritti e doveri e sulle norme giuridiche in vigore durante la missione. Il Parlamento europeo dovrebbe avere il potere di nomina del mediatore e ricevere da quest'ultimo in modo regolare informazioni sull'andamento della missione.

Un'ulteriore proposta riguarda la creazione di una Commissio-

ne indipendente investita del compito di condurre una valutazione pubblica dell'impatto della missione nella gestione della crisi, con un'attenzione particolare alle prospettive locali. L'opera di questa Commissione sarebbe utile sia per vagliare «l'efficacia e la capacità di reazione *bottom-up*» sia per «istituzionalizzare un processo di *policy-learning* all'interno dell'UE».

L'insieme di queste proposte è strettamente collegato al tema del controllo democratico delle missioni UE e, più in generale, della politica europea di sicurezza²⁶. Com'è noto, la mancanza di trasparenza deriva dal tradizionale riserbo che da sempre caratterizza il settore della sicurezza, dove il flusso di informazioni è spesso ostacolato da rigorose procedure di riservatezza. Il Rapporto sottolinea come nell'UE questo problema abbia assunto dimensioni più ampie per un duplice ordine di ragioni. Innanzitutto perché Parlamento europeo e parlamenti nazionali sono tenuti ai margini del processo decisionale in ambito PESC-PESD. È il caso di ricordare che il TUE stabilisce che il Parlamento europeo sia regolarmente informato dalla Presidenza del Consiglio e dalla Commissione europea sullo sviluppo della PESC, sia consultato dalla Presidenza sulle scelte fondamentali della PESC, possa rivolgere interrogazioni e formulare raccomandazioni al Consiglio e promuovere annualmente un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della PESC. Il Rapporto richiama l'attenzione sul fatto che sulla politica europea di sicurezza i parlamenti nazionali ricevono informazioni soltanto dai rispettivi governi e non ci sono ancora procedure formali per dare informazioni sugli altri Stati membri o per ricevere rapporti direttamente dalle istituzioni comunitarie.

In secondo luogo, perché le spese derivanti dalle operazioni UE con implicazioni militari o di difesa non sono a carico del bilancio comunitario, per l'approvazione del quale il Trattato CE attribuisce ampi poteri al Parlamento europeo, ma dei bilanci dei rispettivi Stati membri che partecipano alla missione.

Nel Rapporto sono quindi indicate alcune misure che l'UE potrebbe adottare già nel breve periodo per colmare, almeno in parte, il deficit democratico nella PESC-PESD: promuovere l'accesso dei cittadini ai documenti, obbligare il Consiglio a trasmettere ai parlamenti nazionali tutti i documenti prodotti in ambito PESC-PESD, attribuire maggiori poteri ai parlamenti nazionali quando si tratta di autorizzare operazioni nel settore della sicurezza, potenziare la cooperazione interparlamentare,

²⁶ Per una trattazione approfondita del punto si rinvia a W. Wagner, *The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy*, Paris, Institute for Security Studies, 2005 (Occasional Paper 57). Vedi anche H. Born e H. Hänggi (eds.), *The «Double Democratic Deficit»: Parliamentary Accountability and the Use of Force under International Auspices*, Aldershot, Ashgate, 2004; J. Mittag, *The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP. Options for the European Convention*, Brussels/Cologne, University of Cologne - TEPSA, 2003.

trasferire le spese per le operazioni militari nel bilancio UE così da attribuire maggiore autorità politica al Parlamento europeo.

5. Analogie e differenze con i Rapporti delle Nazioni Unite e della «International Commission on Intervention and State Sovereignty»

Nei documenti delle Nazioni Unite che abbiamo richiamato all'inizio di questo saggio è ribadito il triplice assunto di fondo enunciato anche nel Rapporto di Barcellona, e cioè che le minacce alla sicurezza devono essere affrontate secondo l'approccio della *human security*, che la Carta delle Nazioni Unite mantiene intatta la sua validità, che il Diritto internazionale dei diritti umani ha il primato su qualsiasi diritto interno o su qualsiasi altro «capitolo» del Diritto internazionale e deve valere anche per gli interventi di polizia militare internazionale.

Questa filosofia è ben esplicitata nel Rapporto di Kofi Annan laddove si afferma che in presenza della «scarsa accettazione internazionale dell'idea che la sicurezza possa essere meglio preservata da un equilibrio di potere o da una singola – per quanto benignamente motivata – superpotenza», gli Stati devono sforzarsi di «costruire consenso per condividere diritti e responsabilità nel contesto multilaterale della sicurezza collettiva»²⁷.

Altrettanto esplicito al riguardo è il documento finale del Summit mondiale 2005²⁸, di cui riporto integralmente, per l'evidente rilievo politico, alcuni paragrafi espressamente dedicati alla sicurezza collettiva e all'uso della forza:

72. Pertanto riaffermiamo il nostro impegno a lavorare verso un consenso generale sul tema della sicurezza fondato sul riconoscimento che molte minacce sono collegate, che sviluppo, pace, sicurezza e diritti umani si rafforzano a vicenda, che nessuno Stato può proteggere se stesso al meglio agendo interamente da solo e che tutti gli Stati necessitano di un sistema di sicurezza collettivo effettivo ed efficiente, in conformità con i fini e principi della Carta.

77. Reiteriamo l'obbligo di tutti gli Stati membri di astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza in qualunque maniera incompatibile con la Carta delle Nazioni Unite.

78. Reiteriamo l'importanza della promozione e del rafforzamento del processo multilaterale, e di affrontare le sfide e i problemi internazionali attendendosi scrupolosamente alla Carta e ai principi del Diritto

²⁷ United Nations General Assembly, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary-General, Doc. A/59/2005, 21 March 2005.

²⁸ Documento finale del Summit mondiale 2005 delle Nazioni Unite approvato dall'Assemblea Generale riunitasi a livello di Capi di Stato e di Governo nel 60° anniversario dell'ONU, 14-16 settembre 2005, Doc. A/60/L.1, pubblicato in «Pace diritti umani/Peace human rights», II, 2, 2005, pp. 137-161.

internazionale, sottolineiamo inoltre il nostro impegno nei confronti del multilateralismo.

79. Riaffermiamo anche che le disposizioni pertinenti della Carta sono sufficienti ad affrontare l'intera gamma delle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. Riaffermiamo inoltre l'autorità del Consiglio di sicurezza nel fornire il mandato ad azioni coercitive al fine di mantenere e ripristinare la pace e la sicurezza internazionale. Sottolineiamo inoltre l'importanza di agire in conformità ai fini e ai principi della Carta.

Al principio della responsabilità di proteggere il documento delle Nazioni Unite dedica tre paragrafi, asserendo tra l'altro:

138. A ciascuno Stato compete la responsabilità di proteggere le popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità. Tale responsabilità comporta la prevenzione dei crimini, compresa l'incitazione a commetterli, mediante mezzi necessari e appropriati. [...]

139. La comunità internazionale, nel quadro delle Nazioni Unite, ha anche la responsabilità di utilizzare i mezzi diplomatici e umanitari e altri mezzi pacifici appropriati, in conformità ai Capitoli VII e VIII della Carta, per aiutare a proteggere le popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità. In questo contesto, siamo pronti ad adottare azioni collettive, in maniera decisa e tempestiva, attraverso il Consiglio di sicurezza, ai sensi della Carta delle Nazioni Unite, in particolare del Capitolo VII, sulla base di una valutazione caso per caso e in cooperazione con le pertinenti organizzazioni regionali se necessario, dovessero i mezzi pacifici rivelarsi inadeguati e le autorità nazionali non si assumessero in maniera chiara la protezione delle loro popolazioni [...]. Sottolineiamo la necessità che l'Assemblea Generale continui l'esame della responsabilità di proteggere [...] tenendo a mente i principi della Carta delle Nazioni Unite e del Diritto internazionale. [...]

Il documento, riconosciuta l'importanza di creare forme di *partnership* tra le NU e le organizzazioni regionali, manifesta sostegno per «l'azione dell'Unione Europea e di altre entità regionali nello sviluppare funzioni come ad esempio piani di dispiegamento rapido» di personale militare, coinvolgendo a tal fine le organizzazioni (regionali e sub-regionali) nelle attività del Consiglio di sicurezza (par. 170).

Su questo specifico punto, il Rapporto di Kofi Annan va ben oltre il documento approvato dall'Assemblea Generale, proponendo la creazione di un *interlocking system of peacekeeping*

²⁹ United Nations General Assembly, *In Larger Freedom...*, cit.

³⁰ A. Papisca, *Article 51 of the United Nations Charter: Exception or General Rule? The Nightmare of the Easy War*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», II, 1, 2005, p. 21.

³¹ L'art. 43 si riferisce ad accordi non soltanto con singoli Stati ma anche con «gruppi di membri» delle NU.

³² A. Papisca, *Article 51 of the United Nations Charter...*, cit., p. 21.

³³ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa, International Development Research Centre, 2001.

³⁴ Papisca parla di diritto-dovere della comunità internazionale di intervenire negli affari interni di uno Stato allorquando si tratta di asserire i valori supremi dell'ordinamento internazionale nei casi in cui essi sono violati o seriamente minacciati. Vedi A. Papisca, *L'ONU e il (futuro del) diritto alla cosiddetta ingerenza umanitaria*, in «Seminarium», 2, 2000, pp. 367-390. Dello stesso autore vedi anche *Dalla sovranità alla funzionalità degli stati. Nota alla Risoluzione dello Institut de Droit International «La protezione dei diritti umani e il principio di non intervento negli affari interni degli stati»*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», IV, 1, 1990, pp. 139-140; *Riflessioni sul diritto internazionale dei diritti umani, diritto panumano*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», VI, 2, 1992 (1993), pp. 19-25; *La posizione della società civile europea sul tema della ingerenza umanitaria*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», VII, 3, 1995, pp. 125-132. Più di recente vedi A. Papisca e M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 2004, pp. 444 ss.

³⁵ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect...*, cit., p. 8.

³⁶ *Ibidem*, p. xi.

capacities (sistema di collegamento di capacità di *peacekeeping*), il quale dovrebbe includere anche le strutture militari di rapido impiego messe a disposizione da organizzazioni regionali quali l'Unione Europea e l'Unione Africana²⁹. Questa proposta, ove porti alla stipula di accordi con il Consiglio di sicurezza per la messa a disposizione delle NU di contingenti militari in via permanente, darebbe finalmente esecuzione, come ha recentemente sottolineato Papisca³⁰, «a quell'articolo 43 che i Rapporti hanno inteso eludere»³¹. Ciò che intendo dire è che l'ONU risulterebbe essere fornita di quella base «materiale» e legale che le consentirebbe di «decidere» e di «intraprendere» (*take action*) secondo quanto disposto dall'art. 42, quindi di gestire direttamente operazioni di polizia militare. Gli accordi con le organizzazioni regionali, afferma ancora Papisca, «consentono di riempire di contenuti e perfezionare organicamente l'architettura di sicurezza collettiva mondiale disegnata dalle disposizioni dei Capitoli VI, VII e VIII della Carta»³².

Il Rapporto di Barcellona presenta non poche analogie anche con il Rapporto della «International Commission on Intervention and State Sovereignty» (ICISS)³³. Quest'ultimo si fa carico di elucidare la *ratio* etico-politica, il fondamento giuridico e le modalità operative del «diritto di intervento umanitario»³⁴, partendo da un duplice assunto: a) inerisce alla sovranità dello Stato una responsabilità generale di proteggere, primariamente di proteggere la propria popolazione, e di rispettare i diritti umani internazionalmente riconosciuti di tutte le persone che vivono al suo interno; b) esiste anche una responsabilità internazionale di proteggere quando uno Stato non è in grado di proteggere i propri cittadini³⁵. Riguardo a questo secondo tipo di responsabilità, la Commissione canadese afferma che «quando una popolazione vive in una situazione di grave sofferenza a causa di guerre interne, insurrezione, repressione o fallimento dello Stato, e lo Stato in questione non è capace o non è disposto a fermare o a prevenire tali situazioni, il principio di non intervento cede di fronte alla responsabilità internazionale di proteggere»³⁶. Il principio della responsabilità di proteggere nella sua estensione per così dire internazionale, trova fondamento oltre che negli obblighi che discendono dallo stesso concetto di sovranità degli Stati, anche in una serie di altre «fonti»: le competenze del Consiglio di sicurezza delle NU per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ai sensi dell'art. 24 della Carta

delle NU, gli specifici obblighi giuridici imposti dal Diritto internazionale dei diritti umani, dal Diritto internazionale umanitario e dal Diritto nazionale, nonché lo sviluppo di una prassi sia statale sia delle organizzazioni internazionali³⁷.

Avuto riguardo agli obiettivi, la Commissione individua tre tipi di responsabilità: quella di prevenire (*responsibility to prevent*) – considerata la dimensione più importante della responsabilità di proteggere – per affrontare le cause remote e prossime dei conflitti interni attraverso l’allestimento di efficaci meccanismi di *early warning* e lo sviluppo di iniziative politico-diplomatiche, economiche, legali e militari³⁸; quella di reagire (*responsibility to react*), per rispondere tempestivamente a situazioni di emergenza umanitaria con misure sia non-militari (sanzioni economiche, embargo sulle armi, rottura delle relazioni diplomatiche, sospensione della membership o espulsione dalle organizzazioni internazionali) sia militari, ma soltanto in casi «estremi ed eccezionali»³⁹; quella di ricostruire (*responsibility to rebuild*), per favorire, soprattutto dopo un intervento militare, la ricostruzione e la riconciliazione, il disarmo e la reintegrazione delle forze di sicurezza locali, la *good governance* e lo sviluppo sostenibile⁴⁰.

Il Rapporto canadese sottolinea con insistenza che «l’intervento militare per scopi di protezione umana» deve considerarsi «misura eccezionale e straordinaria» in quanto il principio guida rimane quello del «non intervento». Soltanto in presenza o in imminenza di *large scale loss of life* (genocidi o incapacità dello Stato di agire o situazione di fallimento di uno Stato) o di *large scale ethnic cleaning* (uccisioni di massa, espulsioni forzate, atti di terrore, stupri) ci sarebbe «giusta causa» per intervenire militarmente. Il Rapporto identifica sei criteri che dovrebbero essere presi in considerazione prima di realizzare un intervento militare per scopi di protezione umana: la retta intenzione, la mancanza di alternative, la proporzionalità dei mezzi, la ragionevole prospettiva che l’operazione abbia successo⁴¹. La via principale per assicurare che il criterio della «retta intenzione» sia soddisfatto è quella dell’intervento militare intrapreso per iniziativa multilaterale e non di un singolo Stato. La mancanza di alternative presuppone che siano state esplorate tutte le vie diplomatiche e non militari per la prevenzione o la soluzione pacifica della crisi umanitaria. Quanto alla proporzionalità dei mezzi, nel Rapporto è asserto che la durata e l’intensità dell’in-

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*, pp. 19 ss.

³⁹ *Ibidem*, p. 31.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 39 ss.

⁴¹ *Ibidem*, p. 32.

tervento militare devono rispondere al principio del «minimo necessario» per conseguire l'obiettivo e che le regole del Diritto internazionale umanitario devono essere rigorosamente rispettate. Infine, il criterio della ragionevole prospettiva di successo dell'operazione viene enunciato con particolare riferimento al fatto che un'azione militare per la protezione umana non può essere la causa di una estensione del conflitto⁴².

Il Rapporto ICISS, così come quello di Barcellona, riconosce all'ONU la «responsabilità primaria» di mantenere la pace e la sicurezza internazionale in quanto *law-enforcing collective security organization*⁴³. Questa responsabilità è condivisa dal Consiglio di sicurezza e dall'Assemblea Generale. Il primo ha il compito di «autorizzare» l'intervento militare ai sensi o del Capitolo VII della Carta o del Capitolo VIII se l'azione viene condotta da un'organizzazione regionale. L'Assemblea Generale entra in gioco, in virtù degli artt. 10 e 11 della Carta nel caso in cui il Consiglio di sicurezza sia bloccato da una politica dei veti incrociati. Il precedente è quello noto della Risoluzione *Uniting for Peace* del 1950 dell'Assemblea Generale convocata in Sessione Speciale di Emergenza per l'intervento in Korea, al quale hanno fatto seguito le operazioni in Egitto nel 1956 e nel Congo nel 1960⁴⁴.

La principale analogia tra il Rapporto canadese e quello di Barcellona, riguarda la modalità con cui il principio della responsabilità di proteggere deve trovare applicazione. La differenza sostanziale sta nel fatto che il primo enfatizza il principio di sovranità degli Stati e il Diritto internazionale umanitario, il secondo il principio della centralità della persona umana e il primato del Diritto internazionale dei diritti umani.

6. Conclusioni

Il Rapporto del «Gruppo indipendente» di Barcellona recepisce dunque integralmente sia il paradigma della sicurezza umana, quale diffusamente coltivato negli ambienti delle NU, sia il principio della responsabilità di proteggere declinato sul paradigma dei diritti umani. Esso articola ulteriormente quest'ultimo enfatizzando la responsabilità delle istituzioni internazionali, quella dell'ONU e dell'Unione Europea in particolare. In questa visione globale, la responsabilità degli Stati si traduce

⁴² *Ibidem*, pp. 37 ss.

⁴³ *Ibidem*, pp. 48 e 49.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 48.

essenzialmente nell'obbligo di porre le istituzioni internazionali nella condizione di funzionare in maniera efficiente ed efficace. Gli autori del Rapporto, lucidamente avvertiti delle ambiguità dello «umanitario»⁴⁵, delle strumentalizzazioni e delle illegalità che vengono perpetrate con la copertura di questo aggettivo, si sforzano di immunizzare la «responsabilità di proteggere» dai veleni delle strumentalizzazioni «umanitarie» elevandone il profilo per così dire di condivisione operativa sotto sopraordinata autorità legittimante. Il messaggio che se ne ricava è che le prevaricazioni dell'unilateralismo si prevengono non mediante «coalizioni» di Stati di volta in volta attivate per iniziativa dei più forti, bensì con azioni «integrate» decise in sede di Nazioni Unite e di Unione Europea e condotte sotto la loro autorità. In questo senso, il Rapporto di Barcellona segna un passo avanti rispetto a quello dell'ICISS per quanto attiene sia alle garanzie di imparzialità e legittimità delle operazioni di «intervento» sia alla stessa definizione delle radici della responsabilità di proteggere: il fondamento di questa non sta nella sovranità degli Stati, bensì nel superiore ordinamento internazionale dei diritti umani. A ben considerare, nel condurre questa operazione in chiave di rigorosa legalità gli autori del Rapporto di Barcellona si sono trovati privilegiati rispetto a quelli del Rapporto ICISS: l'istituzione internazionale di riferimento per questi ultimi era infatti l'ONU, mentre per i primi all'ONU si affianca l'Unione Europea. Questo duplice riferimento istituzionale, visto in chiave di sussidiarietà e complementarietà, consente infatti di evitare il ricorso alla figura della «coalizione» di Stati nel caso in cui «le vie» del Consiglio di sicurezza non siano perseguibili: c'è infatti l'Unione Europea, che dimostra di professare, in parole ed opere, la propria lealtà nei confronti delle NU e che offre l'opportunità di decidere e operare in un consolidato contesto di autorità autenticamente sopranazionale.

Il commento a questa proposta non può che essere positivo se si parte dalla duplice, realistica constatazione che spesso il Consiglio di sicurezza si trova paralizzato dall'esercizio, o anche solo dalla minaccia, del potere di veto di uno dei cinque membri permanenti, e che di fronte a violazioni estese e reiterate dei diritti umani, la paralisi della comunità internazionale, oltre che moralmente riprovevole, pregiudica la stessa sostenibilità della *governance* a tutti i livelli. Il Rapporto di Barcellona non si limita a dire che l'UE deve e può agire in supplenza, ma indica

⁴⁵ Vedi A. Papisca, *C'è un diritto superiore al diritto umanitario*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», II, 3, 2005, pp. 7-12.

anche un quadro di regole precise entro il quale esercitare la «supplenza» in piena coerenza con la *ratio* della *human security*. Con questa ulteriore avvertenza da parte mia, che appunto per ovviare alle possibili strumentalizzazioni dell'umanitario anche in questa pur corretta fattispecie, occorre evitare che la supplenza da eccezionale diventi strutturale, e che occorre pertanto mettere l'ONU in grado di esercitare le proprie funzioni per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale secondo quanto puntualmente disposto in particolare dagli artt. 42 e 43 della Carta. Il rischio della *easy war* incombe sempre su di un mondo preda di destabilizzazioni, deliberate e non deliberate⁴⁶.

Tra le altre numerose ragioni che fanno positivamente valutare il Rapporto di Barcellona, c'è quella che invita a prestare attenzione alla componente civile delle missioni militari⁴⁷. La positiva novità sta nel fatto di concepire questa componente non come esterna o sussidiaria, ma come essenziale a caratterizzare l'identità appunto delle operazioni che comportano l'impiego del militare.

Qualche perplessità suscita quell'inciso del Rapporto dove si afferma che «a meno che non sia assolutamente necessario e ci sia la debita base legale [*unless it is absolutely necessary and it has a legal basis*], il personale impiegato nelle missioni per la sicurezza umana deve evitare uccisioni, ingiustizie e distruzioni materiali. La sicurezza umana implica che ognuno sia trattato come un cittadino». È appena il caso di sottolineare che i diritti umani non ammettono deroghe (nemmeno se, per assurdo, fossero previste da una Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle NU) e non sono negoziabili: le vicende riguardanti il Kosovo, l'Afghanistan e l'Iraq insegnano.

Un rilievo critico si appunta anche, come già segnalato, a quella parte del Rapporto che ammette che i diritti civili e politici hanno priorità rispetto a quelli economici, sociali e culturali. Questa è chiaramente una visione non del tutto coerente con il paradigma dei diritti umani, che ha tra i suoi principi quello dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, civili e politici, economici, sociali e culturali. Tale principio è stato tra l'altro recepito in numerosi documenti delle istituzioni europee e, da ultimo, nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE e nella «Costituzione europea». Probabilmente, gli autori del Rapporto hanno inteso sottoli-

⁴⁶ A. Papisca, *Article 51 of the United Nations Charter...*, cit., pp. 13-28. Vedi anche dello stesso autore *Gravi violazioni dei diritti umani e uso della forza: «la responsabilità di proteggere»*, in *Sicurezza internazionale, sviluppo sostenibile diritti umani. La cooperazione internazionale dopo il vertice mondiale del 2005: l'agenda futura delle Nazioni Unite e il ruolo dell'Italia*, numero speciale di «La Comunità internazionale», rivista trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale, Quaderno n. 10, 2006, pp. 59-70.

⁴⁷ Vedi J.H. Matlary, *When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible?*, in «Security Dialogue», 37, 1, 2006, pp. 116 e 117.

neare che l'attuale standard di «giustiziabilità» internazionale dei diritti economici, sociali e culturali è inferiore a quello fissato per i diritti civili e politici. Ma io ritengo che, come nel precedente caso delle «uccisioni», è bene stare ai principi, senza nulla concedere alle eccezioni.

In conclusione, il punto di vista dell'UE per quanto riguarda l'attuazione del principio della «responsabilità di proteggere» potrebbe riassumersi nei seguenti termini:

- a) l'intervento internazionale è legittimo quando sono violati o seriamente minacciati i valori supremi dell'ordinamento internazionale – diritti umani, pace e sicurezza – e il governo dello Stato interessato si dimostra incapace di garantirli;
- b) l'intervento internazionale può essere di aiuto umanitario e/o di polizia militare. Il primo si prefigge, in base al principio di non discriminazione tra le vittime, di portare assistenza e soccorsi alle popolazioni locali, di distribuire gli aiuti e garantirne l'accesso ai destinatari, di far fronte alle conseguenze degli esodi di popolazioni (rifugiati e sfollati) ecc.; il secondo ha come fine l'interposizione attiva fra le parti in conflitto, la protezione delle popolazioni, la protezione delle infrastrutture necessarie per i servizi sociali, la cattura dei criminali, il sostegno alle istituzioni democratiche ecc.;
- c) le operazioni di polizia militare internazionale non hanno come obiettivo la distruzione, parziale o totale, di uno Stato;
- d) esse devono essere intraprese non da uno Stato o da un gruppo di Stati, ma direttamente dall'ONU secondo le disposizioni del Capitolo VII della Carta o, se intraprese da un'organizzazione regionale, essere espressamente autorizzate dall'ONU, secondo le disposizioni del Capitolo VIII;
- e) l'UE, in quanto autorità sopranazionale regionale che si riconosce nei principi delle NU e che riconosce il primato delle NU per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, può agire in supplenza, secondo il principio di sussidiarietà, a condizione che rispetti regole coerenti con la *ratio* della *human security*;
- f) le missioni militari devono essere condotte sotto comando sopranazionale nel rigoroso rispetto della Carta delle NU e del Diritto internazionale dei diritti umani;
- g) esse devono consistere di forze integrate di personale militare, civile e di volontariato, ciascuna adeguatamente educata e addestrata a svolgere funzioni di sicurezza umana.

Nel caso del Libano, l'Unione Europea, stimolata da un inusuale ruolo protagonista dell'Italia⁴⁸, è riuscita a evitare di ricorrere all'eccezione della sussidiarietà, asserendo la centralità delle NU e del Diritto internazionale e ottenendo che sia l'autorità politica sopranazionale dell'ONU a guidare la missione. Forse è questa una valida premessa per passare dalla potenza all'atto.

⁴⁸ Sulla vicenda libanese, coerente e politicamente significativo è stato il contributo progettuale delle organizzazioni della società civile italiana, vedi in particolare i seguenti documenti della Tavola della Pace: *Medio Oriente: non c'è tempo da perdere. La forza di pace dell'ONU si deve fare subito. L'Unione Europea deve scendere in campo. L'Italia prenda l'iniziativa*, comunicato stampa, Perugia, 18 luglio 2006; *Documento della Tavola della Pace indirizzato al Parlamento e al Governo italiano sulla forza di pace dell'ONU in Libano*, Perugia, 17 agosto 2006; *La Tavola della Pace insiste: l'Italia non rinunci alla componente civile, indispensabile e insostituibile. Non solo soldati. In Libano una missione più civile. Proposto un Difensore civico e un «Corpo di pace civile europeo»*, comunicato stampa, Perugia, 6 settembre 2006. I documenti richiamati sono consultabili nel sito web www.tavoladellapace.it.