

La strategia dell'Unione Europea nel solco della *human security*, premessa per passare dalla potenza all'atto

Marco Mascia*

Premessa

Nel campo della sicurezza, in rapida evoluzione anche sotto il profilo semantico, l'Unione Europea (UE) dispone di una risorsa di potere costituita da un significativo, per quanto parziale, *acquis* e dalla recente messa a punto di una più organica e coerente strategia. Una risorsa che mostra segni di ulteriore incremento. L'*acquis*, oltre che fornire una prassi di operatività, dà credibilità a un impegno che si prospetta di più ampio respiro strategico, con l'obiettivo di armonizzare la dimensione interna ed esterna della «sicurezza UE» con due distinte ma consonanti articolazioni: la «Strategia europea in materia di sicurezza» e la «Strategia sulla dimensione esterna della giustizia e degli affari interni». Non è difficile ipotizzare nuovi sviluppi operativi che consentano all'UE di collocarsi attivamente, ed esemplarmente, al posto che le spetta nell'architettura globale della sicurezza, cioè quello di autentico e credibile «attore globale».

La riflessione strategica dell'Unione è venuta delineandosi nell'alveo della *human security* delle Nazioni Unite (NU). È un'operazione che possiamo definire più che di «inculturazione», di vera e propria osmosi, resa agevole dal fatto che il Trattato sull'Unione Europea contiene riferimenti espliciti alle Nazioni Unite e al principio del rispetto dei diritti umani. Va segnalato che anche altre organizzazioni regionali, in particolare l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e il Consiglio d'Europa, hanno abbracciato il paradigma della *human security* contribuendo anch'esse a elucidarlo e ad arricchirlo di una specificità europea.

Non dovrebbe stupire che la strategia e la prassi operativa della «sicurezza UE» tendano a differenziarsi dalla strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Se le prime infatti sono segna-

* Professore associato di Relazioni internazionali nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.

te da una forte adesione alla Carta delle Nazioni Unite, al diritto internazionale e al multilateralismo, la seconda, con altrettanta determinazione, dichiara la sua professione di «internazionalismo nettamente americano», che significa unilateralismo e intergovernativismo gerarchico a seconda delle convenienze, all'insegna di «guerra globale contro il terrorismo».

Per la piena attuazione della visione strategica dell'UE così come messa a punto di recente in direzione della *supranational governance* incentrata sulle Nazioni Unite, resta in gran parte irrisolto il problema della volontà politica unitaria, tuttora condizionata da nostalgie di interesse nazionale dei suoi litigiosi Stati membri.

Le vicende collegate all'invio di una forza di pace dell'ONU in Libano che, nel momento in cui scriviamo, stanno monopolizzando il dibattito politico e culturale in Europa e nel mondo, attestano peraltro che questa «volontà», pur se in misura (ancora) insufficiente, comincia a manifestarsi.

1. L'*acquis* dell'Unione Europea in materia di sicurezza

L'Unione Europea va sicuramente annoverata tra le organizzazioni regionali che sono più attente a due settori chiave della sicurezza, quello della prevenzione dei conflitti (*conflict prevention*) e quello della costruzione della pace (*peace building*). Possiamo parlare al riguardo di un «modello UE» fondato su un assunto molto semplice, che risponde, oltre che a esigenze morali e politiche, anche a un calcolo costi-benefici di comune buon senso: «è molto più economico incanalare un conflitto nell'alveo del dialogo e dell'azione costruttiva piuttosto che far fronte alle conseguenze una volta che questo sia degenerato in un confronto violento»¹. In quest'ottica, l'approccio UE prevede che si individuino, da un lato, le cause dei conflitti (povertà, crisi economica, violazioni estese e reiterate dei diritti umani, intolleranza religiosa e culturale, ingiustizia sociale, proliferazione di armi di distruzione di massa e di armi leggere e così via), dall'altro, gli strumenti adeguati per intervenire con tempestività ed efficacia laddove una crisi può degenerare in un conflitto violento (sviluppo della cooperazione e dell'assistenza esterna, cooperazione economica e commerciale, aiuti umanitari, politiche sociali, dialogo politico, mediazione, sanzioni economiche ecc.).

¹ Vedi Commissione europea, *Prevenzione dei conflitti*, COM(2001)211 def., 11.04.2001, p. 6.

Ancora in fase embrionale è invece l'impegno dell'UE nel settore della gestione delle crisi (*crisis management*), che va prospettivamente sviluppandosi su due fronti, quello relativo agli aspetti militari e quello riguardante gli aspetti civili.

La strategia dell'UE nei settori della diplomazia preventiva, della costruzione della pace e della gestione delle crisi è articolata in quattro grandi capitoli, quello della prevenzione a lungo termine, quello della prevenzione a breve termine, quello su come migliorare il coordinamento e la cooperazione con le altre organizzazioni internazionali e le organizzazioni non governative (ONG), e infine il capitolo dedicato alle operazioni militari e alle missioni di polizia².

a) *La prevenzione a lungo termine*

Il capitolo relativo alla prevenzione a lungo termine è forse la parte più consistente dell'*acquis* comunitario perché parte integrante del più ampio processo sopranazionale di integrazione funzionale. L'UE sta ormai da diversi anni orientando la sua azione su alcune priorità strategiche, quali il sostegno all'integrazione regionale in altre parti del mondo e lo sviluppo di accordi commerciali; la politica di cooperazione allo sviluppo; il sostegno alla democrazia, allo stato di diritto e alla società civile; la cooperazione per far fronte alle «questioni trasversali» che possono contribuire ad alimentare i conflitti, quali la droga, le armi leggere, le risorse naturali, il degrado ambientale, i flussi migratori, il traffico di esseri umani, gli interessi economici privati³.

Il consenso è unanime nel riconoscere che il livello di sviluppo del processo di integrazione europea, a tutt'oggi il più avanzato per non dire unico nel suo genere, ha fatto dell'UE un modello esemplare per i processi di integrazione regionale avviati in Africa, America Latina e Asia. La migliore dimostrazione della forza attrattiva del modello UE è certamente il processo di allargamento in corso. I Paesi dell'Europa centrale e orientale hanno fatto passi da gigante nella transizione verso la democrazia, nella costruzione dello stato di diritto, nella gestione dei conflitti nazionalistici e nell'integrazione delle minoranze nella società, nello sviluppo economico e nel progresso sociale. Segnali positivi vengono anche dai Paesi dei Balcani occidentali i quali, grazie al processo di stabilizzazione e di associazione avviato dall'UE nel 1999, stanno progressivamente integrando il modello euro-

² Questa tipologia è ripresa (e parzialmente adattata) dalla COM(2001)211 def., 11.04.2001 e dallo *European Union Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, adottato dal Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001.

³ COM(2001)211 def., 11.04.2001.

peo nei loro sistemi politici e nelle loro strutture economiche e sociali.

Non meno significativa, anche se irta di difficoltà, è la vicenda del partenariato euromediterraneo, lanciato dall'UE nel 1995 con la Dichiarazione di Barcellona, con l'obiettivo di portare alla creazione di una grande area di libero scambio entro il 2010 e alla firma di una Carta euromediterranea per la pace e la stabilità che consentirà l'adozione di misure concrete (anche di natura militare) per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi nel difficile contesto del processo di pace in Medio Oriente.

Il cosiddetto «Processo di Barcellona» è stato successivamente integrato con la politica europea di vicinato⁴, mirante a consolidare, sulla base di valori comuni, il quadro delle relazioni tra l'Unione e i Paesi limitrofi, in vista della creazione di una zona di prosperità e di buon vicinato (nei documenti UE si parla di «cerchia di amici») con la quale intrattenere relazioni pacifiche e una stretta collaborazione. In altre parole, questa nuova politica comunitaria intende offrire ai Paesi limitrofi un'integrazione economica più stretta attraverso una loro partecipazione al mercato interno, così da favorire la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali.

Gli accordi commerciali costituiscono un altro strumento strategico nelle mani dell'UE inteso a rendere meno asimmetrico lo sviluppo dell'interdipendenza a livello globale⁵. La politica commerciale dell'UE, in particolare attraverso il «sistema delle preferenze generalizzate» che garantisce a molti prodotti dei Paesi a economia povera un accesso preferenziale al mercato europeo (il caso più significativo è quello dei Paesi ACP nel quadro dell'Accordo di Cotonou), ha come scopo di contribuire, attraverso la crescita economica e la diminuzione della povertà, alla prevenzione dei conflitti. Importanti sono anche le cosiddette «operazioni di assistenza macroeconomica», attraverso le quali l'UE contribuisce alla stabilizzazione macroeconomica e sostiene le riforme economiche attraverso aiuti di bilancio⁶.

La politica di cooperazione allo sviluppo è senz'altro il mezzo più potente a disposizione dell'Unione – che, è bene ricordarlo, è il maggior «donatore» mondiale – per affrontare alla radice le cause dei conflitti. L'UE ha elaborato un «approccio integrato» per la prevenzione dei conflitti fondato sulla «stabilità strutturale», da perseguire attraverso un processo che miri a promuovere

⁴ Commissione europea, *Europa ampliata - Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, COM(2003)104 def., 11.03.2003; Commissione europea, *Politica europea di prossimità - Documento di strategia*, COM(2004)373 def., 12.05.2004; Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato*, COM(2004)628 def., 29.09.2004. Su questa politica dell'UE, vedi tra gli altri, R. Dannreuther (ed.), *European Union foreign and security policy: towards a neighbourhood strategy*, London, Routledge, 2004; K.E. Smith, *The outsiders: the European neighbourhood policy*, in «International Affairs», 81, 4, 2005, pp. 757-773.

⁵ Cfr. M. Cremona, *The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity*, in «Common Market Law Review», 41, 2004, pp. 553-573.

⁶ COM(2001)211 def., 11.04.2001, p. 13.

⁷ COM(2001)211 def., 11.04.2001, p. 11.

⁸ Si segnalano, tra gli altri, i programmi PHARE (per i Paesi dell'Europa centrale e orientale, oggi entrati nell'UE), TACIS (per gli Stati di recente indipendenza), CARDS (per i Paesi della regione dei Balcani), MEDA (per la regione del Mediterraneo), ALA (per i Paesi dell'Asia e dell'America Latina). Un programma che ha avuto un impatto molto positivo sulla promozione dei diritti umani nei Paesi terzi è l'«Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani» (EIDHR). In proposito vedi Commissione europea, *Il ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democrazia nei paesi terzi*, COM(2001)252, def., 08.05.2001.

⁹ Cfr. M. Nowak, *Human Rights "Conditionality" in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU*, in P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 687-698; B. Brandtner, A. Rosas, *Trade Preferences and Human Rights*, in P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, cit., pp. 699-722; E. Riedel, M. Will, *Human Rights Clauses in External Agreements of the EC*, in P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, cit., pp. 723-754.

¹⁰ Sono documenti che contengono una valutazione delle situazioni di conflitto potenziale, e che vengono elaborati sulla base di appositi indicatori quali, tra gli altri, l'assetto del potere politico ed economico, il controllo delle forze di sicurezza, la composizione etnica del Governo in Paesi etnicamente divisi. Sulla base dei DSN, la Commissione si è impegnata a inserire nei programmi di cooperazione con i Paesi a rischio adeguate misure di prevenzione dei conflitti.

¹¹ Vedi Commissione europea, *In materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte dell'Unione europea*, COM(2000)191 def., 11.04.2000.

¹² Tra i programmi di assistenza economica d'emergenza si segnalano quelli attuati nel Kosovo, nel Montenegro e in Palestina.

¹³ Regolamento (CE) n. 381/2001 del Consiglio del 26 febbraio 2001.

allo stesso tempo «sviluppo economico sostenibile, democrazia e rispetto dei diritti umani, buone strutture politiche e sane condizioni ambientali e sociali capaci di gestire il cambiamento senza ricorso alla violenza»⁷. Tale approccio, genuinamente multidimensionale, è stato adottato per la regione dei Balcani e per quella latinoamericana.

I programmi di sostegno alla democrazia, allo stato di diritto e alla società civile rientrano a pieno titolo nel quadro dell'approccio integrato⁸.

Un altro strumento messo in campo dall'UE, la cui efficacia è però ancora lontana dall'essere raggiunta, è la «clausola dell'elemento essenziale» o «clausola diritti umani» prevista in tutti gli accordi commerciali, di associazione e di cooperazione che la CE stipula con Paesi terzi⁹.

Un'iniziativa più recente promossa dalla Commissione europea per tutti i Paesi che ricevono assistenza dall'UE al fine di monitorare l'applicazione dell'approccio integrato alla prevenzione dei conflitti è costituita dai cosiddetti «documenti di strategia nazionale» (DSN)¹⁰.

b) *La prevenzione a breve termine*

Nel campo della prevenzione a breve termine, l'*acquis* comunitario è meno consistente anche perché più recente. Si ricorda che esso comincia a prendere forma agli inizi degli anni novanta con l'avvio della politica estera e di sicurezza comune. In questo contesto, l'UE ha programmato una serie di «meccanismi di allarme rapido» che le consentono di intervenire in un determinato Paese in caso di violazioni estese e reiterate dei diritti umani, instabilità elettorale, esplosioni di violenza nei confronti di un gruppo etnico o delle strutture statali ecc. La funzione di questi meccanismi è di allertare i centri decisionali dell'UE dell'imminenza di una crisi, studiarne le cause e le potenziali conseguenze, definire risposte adeguate in tempi rapidi. Tra gli esempi più significativi si segnalano le missioni di osservazione elettorale¹¹ e gli aiuti economici d'emergenza¹². In certe situazioni, l'UE può agire anche attraverso l'impiego di «misure negative», come la sospensione totale o parziale dei programmi di cooperazione.

Nel febbraio 2001 è stato creato il «meccanismo di reazione rapida»¹³, la cui funzione principale è di mettere in grado l'UE, attraverso una celere erogazione di finanziamenti, di «risponde-

re in modo rapido, efficace e flessibile a situazioni d'emergenza o di crisi o a minacce di crisi». Tale meccanismo può essere attivato in quei Paesi dove si verificano minacce all'ordine pubblico, alla sicurezza e all'incolumità delle persone o dove la situazione potrebbe degenerare in un conflitto armato o minacciare una destabilizzazione del Paese o compromettere i benefici delle politiche e dei programmi di assistenza e di cooperazione¹⁴.

L'UE si avvale poi dei tradizionali strumenti politici e diplomatici, quali il «dialogo politico» (si pensi a quello con la Cina e l'Iran), l'invio di osservatori, la nomina di rappresentanti speciali, nonché l'utilizzo di sanzioni. È appena il caso di far notare che l'impiego di questi strumenti è di competenza del Consiglio e richiede pertanto che gli Stati membri dell'UE definiscano una linea politica comune.

I meccanismi civili di gestione delle crisi attivati nel quadro della politica europea di sicurezza vengono utilizzati nelle prime fasi di un conflitto. Uno di tali strumenti è il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi, istituito dal Consiglio nel 2000¹⁵. È formato dai rappresentanti degli Stati membri, opera in quanto gruppo di lavoro del Consiglio e riferisce periodicamente al Comitato dei rappresentanti permanenti. Ha il compito di fornire informazioni e consulenze sugli aspetti civili della gestione delle crisi e di formulare raccomandazioni al Comitato politico e di sicurezza e agli altri organi appropriati del Consiglio.

Da diversi anni si discute, soprattutto al Parlamento europeo (PE) e negli ambienti di società civile, della creazione di un «Corpo di pace civile europeo» (CPCE), quale ulteriore strumento dell'UE per potenziare la sua azione esterna in materia di prevenzione dei conflitti. Si ricorda che nel 1999 il PE ha adottato una Raccomandazione, con la quale chiede al Consiglio di elaborare uno studio di fattibilità sulla possibilità di istituire appunto un CPCE nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune¹⁶.

c) *La cooperazione con le organizzazioni internazionali*

Nel settore della cooperazione con le organizzazioni internazionali, di importanza fondamentale per la prevenzione dei conflitti e la costruzione della pace dopo un conflitto, l'*acquis* europeo comprende accordi formali di cooperazione, una consolidata prassi di impegno attivo nel dare attuazione alle risoluzioni

¹⁴ Tra le iniziative assunte dall'UE nel quadro del meccanismo di reazione rapida si segnalano l'istituzione di: un'unità di polizia integrata a Kinshasa nella Repubblica Democratica del Congo; l'avvio di un programma di sostegno al processo elettorale e costituzionale in Iraq; il supporto mediatico al processo di pace in Liberia; il progetto per la promozione del negoziato e del dialogo e la riduzione del conflitto violento in Bolivia.

¹⁵ Decisione del Consiglio, Doc. 2000/354/PESC, 22.05.2000.

¹⁶ Parlamento europeo, *Raccomandazione sull'istituzione di un corpo di pace civile europeo*, Doc. A4-0047/99, 10.02.1999.

del Consiglio di sicurezza e degli altri organi delle NU, nonché un dialogo permanente sulle grandi questioni internazionali. Le NU sono considerate dall'UE, quanto meno nei suoi documenti ufficiali, il partner più importante nella prevenzione dei conflitti¹⁷. Si ricorda che nel 1999 l'UE ha stipulato un Accordo quadro con l'ONU sui principi da seguire per il finanziamento di programmi e progetti gestiti dall'Organizzazione mondiale, accordo che viene periodicamente ampliato e aggiornato. Nel 2001 la Commissione ha presentato un'apposita Comunicazione al Consiglio e al PE dal titolo *Sviluppare un partenariato efficace con le Nazioni Unite nei settori dello sviluppo e delle questioni umanitarie*¹⁸, alla quale è seguita nel 2003 la Comunicazione dedicata a «L'Unione Europea e le Nazioni Unite: la scelta del multilateralismo»¹⁹.

Le relazioni con l'OSCE e il Consiglio d'Europa nel settore della prevenzione dei conflitti e della promozione dei diritti umani hanno assunto un carattere permanente²⁰. In particolare, si sta rafforzando la cooperazione con il Centro di prevenzione dei conflitti dell'OSCE nei settori della prevenzione e della formazione.

L'UE partecipa inoltre al «Conflict Prevention Official-Level Meeting» (CPOM) istituito nel 2000 dai Ministri degli Esteri del G8, in occasione della riunione di Miyazaki (Giappone).

La cooperazione con le ONG è considerata strategica da tutte le istituzioni comunitarie, in particolare dalla Commissione europea, la quale sottolinea che «con il loro sostegno allo sviluppo della società civile e della democrazia, le ONG sono operatori essenziali nella prevenzione a lungo termine dei conflitti. Sono spesso presenti sul campo in situazioni caratterizzate dall'assenza delle strutture statali ufficiali. Esse possono svolgere anche il compito di mediatori a livello di base e di osservatori neutrali affidabili in situazioni dove non ci sia alcuna presenza internazionale. Le attività di mediazione delle ONG specializzate a volte sono risultate decisive in situazioni di crisi»²¹.

Il cosiddetto «dialogo civile», cioè il dialogo strutturato e regolare tra le organizzazioni europee di società civile e l'Unione Europea, sulla spinta anche di un positivo effetto *spillover*, si sta estendendo dalle tradizionali politiche comuni alle questioni di più alto rilievo politico, quali sono quelle che rientrano nella sfera della politica estera e di sicurezza²².

¹⁷ Per una ricostruzione dettagliata delle relazioni UE/NU vedi, per tutti, J. Wouters, T. Ruys, *The European Union, the United Nations and crisis management: the road to partnership*, Working Paper n. 80, K.U. Leuven, Institute for International Law, 2005.

¹⁸ COM(2001)231 def., 02.05.2001.

¹⁹ COM(2003)256 def., 10.09.2003.

²⁰ Cfr. A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, CEDAM, 2004, pp. 390 ss.

²¹ COM(2001) 211 def., 11.04.2001, p. 32.

Cfr. anche le seguenti Comunicazioni della Commissione europea: *La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato*, COM(2000)11, def., 18.01.2000; *Partecipazione degli attori non statali alla politica di sviluppo della CE*, COM(2002)598, def., 07.11.2002; *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM(2002)704, def., 11.12.2002.

²² Per una riflessione sul tema, corredata di un'esauriente bibliografia, mi permetto di rinviare al volume M. Mascia, *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio, 2004.

d) *Le operazioni militari, le missioni di polizia e civili*

Per quanto riguarda il delicato capitolo delle operazioni militari e delle missioni di polizia e civili, le prime decisioni, con obiettivi che potremmo definire di tipo infrastrutturale, sono state prese nel 1999 dai Consigli europei di Colonia e di Helsinki nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC)²³. Da allora, sono proseguiti i lavori di programmazione tenendo presenti tutti gli aspetti della gestione militare e non militare delle crisi e della prevenzione dei conflitti. Notevoli progressi sono stati realizzati soprattutto con i Consigli europei di Feira e Nizza nel 2000 e di Göteborg e Laeken nel 2001. A Colonia, il Consiglio europeo, soltanto un mese dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, decideva che l'UE, per svolgere appieno il suo ruolo nel sistema delle relazioni internazionali, avrebbe dovuto disporre di tutti i mezzi e le capacità sia militari sia civili necessari per dar vita a una politica europea comune in materia di sicurezza e difesa. A Helsinki sono stati indicati tre obiettivi principali: il cosiddetto «obiettivo prioritario europeo comune», consistente nella creazione entro il 2003 di una forza di reazione rapida (European Rapid Reaction Force, ERRF), suscettibile di essere impiegata sul terreno nell'arco di 60 giorni, composta di 50.000-60.000 uomini sostenuti da forze aeree e navali, in grado di svolgere l'insieme dei compiti di Petersberg; gli «obiettivi di capacità collettive», riguardanti i settori di controllo e comando, nonché quelli delle informazioni e dei trasporti strategici; l'istituzione di nuovi organi politici e militari deputati a gestire la politica europea comune in materia di sicurezza e difesa. Il Consiglio europeo di Nizza ha proceduto alla creazione del Comitato politico e di sicurezza (CPS), del Comitato militare (MC) e dello Stato maggiore (MS).

Nel giugno 2004, il Consiglio europeo ha adottato il nuovo *Headline Goal 2010*²⁴. In esso si ribadisce che l'UE è un attore globale e che il suo ruolo è quello di «sostenere un ordine internazionale basato su un effettivo multilateralismo all'interno delle Nazioni Unite». L'obiettivo da raggiungere entro il 2010 è di essere in grado di rispondere con rapidità e capacità operativa, attraverso lo sviluppo di «EU Rapid Response Elements» che comprendono i cosiddetti «battlegroups», all'ampio spettro di *crisis management operations* previste dal Trattato sull'Unione Europea. Nel documento si afferma altresì che lo sviluppo di tali «elementi di risposta rapida» «potenzierà l'abilità dell'UE di

²³ Per un'approfondita analisi dell'evoluzione della PESC vedi, per tutti, N. Gnesotto (ed.), *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni*, Parigi, Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione Europea, 2004.

²⁴ Adottato dal Consiglio affari generali e relazioni esterne il 17 maggio 2004 e fatto proprio dal Consiglio europeo del 17 e 18 giugno 2004.

Tab. 1. Operazioni militari

Nome dell'operazione	Paese	Decisione del Consiglio	Data di inizio	Fine operazione	Personale UE impiegato
FYROM/Concordia	Ex Repubblica jugoslava di Macedonia	Azione comune 2003/92/PESC 27.01.2003	31.03.2003	15.12.2003	308
RDC/Artemis	Repubblica Democratica del Congo	Azione comune 2003/423/PESC 05.06.2003	12.06.2003	01.09.2003	2.000
EUFOR/Althea	Bosnia ed Erzegovina	Azione comune 2004/570/PESC 12.07.2004	02.12.2004	In corso	7.000
EU support to AMIS II	Darfur	Azione comune 2005/557/PESC 18.07.2005		In corso	100
EUFOR RD Congo	Repubblica Democratica del Congo	Azione comune 2006/319/PESC 27.04.2006	12.06.2006	In corso	

Tab. 2. Missioni di polizia

Nome dell'operazione	Paese	Decisione del Consiglio	Data di inizio	Fine operazione	Personale UE impiegato
EUPM	Bosnia ed Erzegovina	Azione comune 2002/210/PESC 11.03.2002	01.01.2003	In corso	449
EUPOL	Ex Repubblica «Proxima» di Macedonia	Azione comune jugoslava 2003/681/PESC 29.09.2003	15.12.2003	14.12.2005	165
EUPOL Kinshasa	Kinshasa (DRC)	Azione comune 2004/847/PESC 09.12.2004	12.04.2005	In corso	28
EU support to AMIS II CIVIPOL	Darfur	Azione comune 2005/557/PESC 18.07.2005		In corso	50
ACEH Monitoring Mission	Indonesia	Azione comune 2005/643/PESC 09.09.2005	15.09.2005	In corso	80
EUPOL COPPS EU Police Mission	Palestinian Territories	Azione comune 2005/797/PESC 14.11.2005	01.01.2006	In corso	33
EUPAT EU police advisory team	Ex Repubblica jugoslava di Macedonia	Azione comune 2005/826/PESC 24.11.2005	15.12.2005	In corso	30
EU BAM Rafah EU Border Assistance Mission	Gaza	Azione comune 2005/889/PESC 12.12.2005	30.11.2005	In corso	55

Tab. 3. Missioni per lo stato di diritto

Nome dell'operazione	Paese	Decisione del Consiglio	Data di inizio	Fine operazione	Personale UE impiegato
EUJUST THEMIS	Georgia	Azione comune 2004/523/PESC 28.06.2004	16.07.2004	14.07.2005	10
EUJUST LEX	Iraq	Azione comune 2005/190/PESC 07.03.2005	01.07.2005	In corso	
EUSEC - DR CONGO	Repubblica Democratica del Congo	Azione comune 2005/355/PESC 02.05.2005	08.06.2005	In corso	8

rispondere a possibili richieste delle Nazioni Unite» e che «il potenziamento delle Nazioni Unite è una priorità europea».

A partire dal 2003, l'UE ha realizzato 15 operazioni militari, di polizia e civili che costituiscono già una consistente evidenza empirica (sul campo) dello *acquis*. Di queste, 5 sono state dispiegate nei Balcani occidentali (due terminate), 5 in Africa (una terminata), 3 nel Medio Oriente, 1 nel Caucaso del Sud (terminata) e 1 nell'Asia del Sud-Est. La mappa completa di queste *EU out-of-area operations* è visualizzata nelle tabb. 1, 2 e 3.

Le funzioni delle missioni di polizia UE consistono nell'assistere le forze di polizia locale nell'assicurare l'ordine, potenziarne le capacità gestionali e operative, formare il loro personale alle migliori pratiche europee e internazionali. La più importante missione di polizia UE è quella, tuttora in corso, inviata in Bosnia ed Erzegovina nel 2003 per assicurare il proseguimento del mandato della Forza di polizia internazionale delle Nazioni Unite (IPTF).

È appena il caso di sottolineare che le operazioni militari sono quelle che presentano un più alto grado di complessità perché più esposte sia ai condizionamenti dei diversi interessi nazionali degli Stati membri dell'UE sia ai giudizi dell'opinione pubblica europea. Obiettivi principali sono quelli di interposizione, stabilizzazione, implementazione degli accordi di pace, distribuzione di aiuti umanitari, protezione dei campi profughi, nonché di garantire la sicurezza dei civili, dello staff delle NU e del personale delle associazioni umanitarie. Vengono realizzate con mezzi e capacità militari o degli Stati membri (è il caso di RDC/Artemis) o della NATO (è il caso di FYROM/Concordia e di EUFOR/Althea).

Anche le missioni per la realizzazione dei principi dello stato di diritto rientrano nel quadro della politica europea di sicurezza e difesa (PESD), pur avendo finalità diverse dalle missioni di polizia in senso stretto e dalle operazioni militari. L'esperienza in corso in Georgia attesta che tra i compiti di queste missioni figurano appunto quelli di assistere le istituzioni del Paese ospitante nel promuovere le riforme nel settore della giustizia penale sulla base degli standard europei e internazionali in materia di diritti umani, dare supporto alle autorità responsabili della gestione e del funzionamento del sistema di giustizia penale, collaborare alla stesura di una nuova legislazione. La missione in Iraq si propone invece di promuovere un sistema integrato di giustizia criminale attraverso la formazione dei funzionari nella gestione ad alto livello e nell'indagine penale e il potenziamento delle capacità di coordinamento delle diverse componenti dell'ordinamento giudiziario penale iracheno.

Le «regole di ingaggio» di tutte queste operazioni sono precisate nelle «azioni comuni», cioè negli atti deliberativi PESC che sono adottati all'unanimità dal Consiglio affari generali e relazioni esterne dell'UE, quasi sempre sulla base di pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle NU.

Si ricorda che l'*acquis* UE in ambito PESD è stato fin dall'inizio segnato dal compromesso raggiunto al vertice franco-britannico di Saint-Malo (dicembre 1998), da considerarsi come l'atto di fondazione della PESD. In quella sede, come noto, si sono confrontate due diverse visioni: quella britannica, che privilegia l'obiettivo dell'«efficacia militare europea» nella gestione delle crisi facendo leva sulla complementarità con l'Alleanza Atlantica anche allo scopo di rafforzare il coinvolgimento e l'interesse degli USA per la sicurezza europea, e quella francese, che invece enfatizza il ruolo dell'«Europa politica» e il consolidamento dell'UE come potenza globale insistendo sulla creazione di istituzioni politiche e militari proprie dell'UE. Le due potenze europee hanno trovato un «compromesso fondativo» su tre obiettivi difficilmente conciliabili in altri contesti politico-diplomatici: l'efficacia militare, la solidarietà transatlantica e la crescita della potenza politica dell'Europa²⁵. Come vedremo più oltre, la strategia europea in materia di sicurezza sembra riproporre in tutta la sua contraddittorietà questo compromesso. In ogni caso, non possiamo permetterci di sottovalutare i risultati finora conseguiti in ambito PESD anche se il loro impatto non ha avuto la por-

²⁵ Vedi N. Gnesotto, *Cinque anni di PESD: bilancio e prospettive*, in Id. (ed.), *La politica di sicurezza e difesa dell'UE...*, cit., p. 15.

Tab. 4. Criteri del Consiglio di Sicurezza: primi dieci in graduatoria compresa l'Unione Europea

Popolazione	Spesa militare	Contributi regolari al bilancio delle NU	Contributi finanziari alle operazioni di peacekeeping delle NU	Contributi di truppe alle operazioni di peacekeeping delle NU
1. Cina	Stati Uniti	Unione Europea	Unione Europea	Pakistan
2. India	Unione Europea	Stati Uniti	Stati Uniti	Bangladesh
3. Unione Europea	Cina	Giappone	Giappone	India
4. Stati Uniti	Russia	Canada	Cina	Unione Europea
5. Indonesia	Giappone	Brasile	Canada	Nepal
6. Brasile	Arabia Saudita	Repubblica di Corea	Australia	Etiopia
7. Pakistan	India	Australia	Repubblica di Corea	Ghana
8. Bangladesh	Corea del Sud	Cina	Svizzera	Nigeria
9. Russia	Brasile	Svizzera	Norvegia	Giordania
10. Nigeria	Israele	Russia	Russia	Uruguay

Fonte: K. Graham, T. Felicio, *Regional Security and Global Governance. A Study of Interaction Between Regional Agencies and the UN Security Council With A Proposal for a Regional-Global Security Mechanism*, Brussels, VUB Brussels University Press, 2006, p. 249.

tata di quelli raggiunti con l'adozione della moneta unica e l'allargamento in termini di solidarietà economica e integrazione paneuropea. La questione cruciale in ambito PESD è (ancora) quella di come coniugare il rispetto delle sovranità nazionali con la necessità di riconoscere all'UE il ruolo di attore globale. La sfida rimane dunque aperta, ma il già ricco e articolato *acquis* che abbiamo passato in rassegna ha posto concrete premesse perché l'UE sia universalmente percepita come un attore credibile (*reliable*) e responsabile (*accountable*). L'*acquis* dimostra che l'UE ha adeguati strumenti civili e militari per intervenire nelle situazioni di crisi. Da esso è scaturito il primo documento strategico dell'UE in materia di sicurezza con riferimento sia ai principi (multidimensionalità della sicurezza, rispetto dei diritti umani, adesione ai principi e agli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite), sia agli strumenti che privilegiano il dialogo politico, la cooperazione economica e commerciale, la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione multilaterale, oltre alle capacità militari.

La tab. 4 evidenzia «attributi di posizione» dell'UE nel sistema della politica mondiale che spingono per un incremento di ruolo dell'UE verso un più corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza dei medesimi.

2. Gli sviluppi dell'*acquis* per la strategia europea

Il processo volto a dotare l'UE di una più organica strategia tiene conto innanzitutto dei principi e degli obiettivi enunciati per la PESC dall'art. 11 del TUE, e cioè promuovere e difendere i valori comuni, gli interessi fondamentali, l'indipendenza e l'integrità dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle NU; rafforzare la sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme (sicurezza multidimensionale dunque); mantenere la pace e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle NU e dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi; promuovere la cooperazione internazionale; sviluppare e consolidare la democrazia, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani.

Questi principi riguardano anche il ruolo e l'uso del militare il quale, com'è noto, rientra a pieno titolo nell'area coperta dalle disposizioni relative alla PESC. I compiti della forza militare dell'UE, i cosiddetti «Compiti di Petersberg», sono definiti dall'art. 17 del TUE: «Missioni umanitarie e di soccorso, attività di mantenimento della pace, missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace»²⁶. Dunque, non compiti di guerra in senso tradizionale ma, essenzialmente, operazioni di polizia militare che, per essere legittime, devono essere compatibili coi principi e le disposizioni della Carta delle NU. La materia ha costituito a lungo un tabù. I problemi sono molti, poiché sul medesimo terreno operano la NATO (di cui non sono membri tutti i membri dell'UE), l'Unione Europea occidentale, UEO (stessa geometria differenziata), l'OSCE, di cui fanno attualmente parte 55 Stati, compresi Stati Uniti e Canada, con interessi palesemente diversi da quelli europei. All'interno di questa rete, i tradizionali legami del Regno Unito con gli USA costituiscono una variabile indipendente di considerevole forza frenante per un più autonomo ruolo dell'UE.

L'ampia, non ambigua legittimazione formale fornita dai Trattati ha naturalmente bisogno di un'adeguata volontà per trovare compiuta risposta sul terreno. Un segnale in questa direzione viene nel maggio 2003, a dieci anni dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e dal varo della politica estera e di sicurezza comune. Il Consiglio affari generali e relazioni esterne dà mandato all'Alto Rappresentante per la PESC di elaborare un

²⁶ Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa amplia l'elenco dei «compiti di Petersberg», inserendo le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e le operazioni di stabilizzazione dopo i conflitti. La Costituzione precisa inoltre che le missioni di Petersberg «possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno ai paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio».

«concetto strategico europeo» e nel dicembre dello stesso anno il Consiglio europeo adotta il documento intitolato *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza* (ESS)²⁷, con l'obiettivo di definire l'identità della PESC/PESD, in termini non riconducibili alla forma classica del potere militare, bensì a quelli della cosiddetta «security cooperation» e del «soft end of security»²⁸. Questo documento costituisce la punta più avanzata dell'elaborazione UE per quanto attiene al ruolo dell'Europa nel mondo.

La decisione del Consiglio UE è presa in risposta ad avvenimenti di eccezionale rilievo politico occorsi sia all'esterno sia all'interno del sistema UE. I primi riguardano il ruolo che gli USA hanno assunto nella politica internazionale in ossequio alla Strategia di sicurezza nazionale (NSS) lanciata dalla Casa Bianca nel settembre del 2002²⁹, in particolare la decisione unilaterale di invadere l'Iraq.

L'iniziativa europea ha come obiettivo quello di dare alla PESC una più solida e condivisa piattaforma politica, nel tentativo di superare le profonde divisioni che la crisi irachena ha provocato tra gli Stati membri dell'UE e tra alcuni di questi e gli USA. Ancora una volta, infatti, la possibilità per l'UE di parlare a una sola voce di politica estera era messa a dura prova dai confliggenti interessi di breve termine degli Stati membri, mentre si rafforzava la tesi, sostenuta dal Segretario alla Difesa degli Stati Uniti, secondo cui gli USA, e non l'UE, detenevano il potere reale in Europa³⁰. La lettera pubblica firmata dai Capi di Governo di cinque Stati membri dell'UE (Danimarca, Gran Bretagna, Spagna, Portogallo e Italia) e di tre Paesi allora candidati (Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca), con la quale si dichiara il pieno supporto all'operazione militare anglo-americana, fu di evidente avallo a questa tesi.

Più in generale, la guerra in Iraq ha riportato l'attenzione su una serie di questioni direttamente collegate al tema dell'ordine mondiale quali, tra le altre, la scelta tra unilateralismo e multilateralismo, la legittimità dell'azione militare, la natura delle relazioni transatlantiche, il futuro delle Nazioni Unite e delle altre istituzioni internazionali multilaterali, la stabilità nella regione del Medio Oriente³¹. Insomma, la guerra in Iraq ha posto con forza l'UE di fronte al problema se accettare una volta per tutte la leadership USA o seguire una sua propria strategia, consapevole del fatto che in questo caso sarebbero emerse, tutte insie-

²⁷ Consiglio europeo, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, Consiglio europeo, 2003. Per un'analisi del documento UE, vedi, tra gli altri, A. Toje, *The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal*, in «European Foreign Affairs Review», 10, 2005, pp. 117-133; S. Biscop, *The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security*, Brussels, Royal Institute for International Relations, 2004; S. Duke, *The European Security Strategy in a Comparative Framework: Does it make for Secure Alliances in a Better World?*, in «European Foreign Affairs Review», 9, 2004, pp. 459-481; J. Solana, *Thoughts on the Reception of the European Security Strategy*, in «Oxford Journal on Good Governance», 1, 1, 2004, pp. 17-19; B. Posen, *The European Security Strategy: Practical Implications*, in «Oxford Journal on Good Governance», 1, 1, 2004, pp. 33-38; S. Everts, *Two cheers for the EU's new security Strategy*, in «Oxford Journal on Good Governance», 1, 1, 2004, pp. 39-42; J.H. Matlary, *When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible?*, in «Security Dialogue», 37, 1, 2006, pp. 105-121.

²⁸ Vedi I. Ioannides, *The European Rapid Reaction Force: Implications for Democratic Accountability*, Paper 24, Boon, Boon International Center for Conversion, BICC, 2002, p. 8.

²⁹ White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., White House, 2002.

³⁰ A. Toje, *The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal*, in «European Foreign Affairs Review», 10, 2005, p. 119.

³¹ Vedi B. Crowe, *A common European foreign policy after Iraq?*, in «International Affairs», 79, 3, 2003, p. 535.

me, quelle situazioni di conflittualità che da più vecchia data caratterizzano le relazioni UE/USA.

Tra le ragioni interne che hanno spinto le istituzioni comunitarie a elaborare un concetto europeo di sicurezza c'è innanzitutto, come prima ricordato, l'avvio, nel 2003, delle prime operazioni militari e missioni di polizia, al di fuori dei confini territoriali UE: nella ex Repubblica Iugoslava di Macedonia, nella Repubblica Democratica del Congo e in Bosnia ed Erzegovina. Con queste operazioni, l'UE mette finalmente in pratica la politica europea di sicurezza e difesa articolandola in due tipi di missioni, quelle di breve termine per la gestione delle crisi e quelle di lungo termine per il *peace-building* e la democratizzazione³². La sfida di dotarsi di proprie capacità militari e stabilire un «pilastro europeo» nella NATO è dunque raccolta dall'UE con l'ambizioso scopo di giocare un suo distinto ruolo di attore globale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Un secondo fattore rilevante è quello costituito dall'accelerazione del processo di costituzionalizzazione dell'UE impressa nel 2001 dalla Dichiarazione di Laeken e dai lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa. È il caso di ricordare che nel luglio 2003 il Presidente della Convenzione europea Valéry Giscard d'Estaing consegna nelle mani della Presidenza italiana il Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa e nell'ottobre dello stesso anno si aprono i lavori della Conferenza intergovernativa, che si sarebbero poi conclusi a Roma, il 29 ottobre 2004, con la firma della Costituzione europea. Le novità in ambito PESC/PESD sono tra le più significative in quanto vanno nella direzione di assegnare appunto un ruolo più incisivo all'UE: creazione del Ministro degli Affari esteri dell'Unione e del Servizio europeo per l'azione esterna, ampliamento dei «Compiti di Petersberg», inserimento di due «clausole», quella di «solidarietà» (nel caso in cui uno Stato membro sia oggetto di attacco terroristico o vittima di calamità naturale, l'UE e gli altri Stati membri hanno l'obbligo di agire congiuntamente per portare soccorso allo Stato in questione) e quella di «difesa reciproca» (nel caso in cui uno Stato membro subisca una aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri, in conformità all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, hanno l'obbligo di fornire gli aiuti e l'assistenza necessaria).

³² Vedi M. Merlingen, R. Ostrauskaitė, *ESDP Police Mission: Meaning, Context and Operational Challenges*, in «European Foreign Affairs Review», 10, 2005, p. 233.

Una terza variabile «interna» è rappresentata dal più grande allargamento nella storia dell'integrazione europea, conclusosi il 1° maggio 2004 con l'ingresso di dieci nuovi Paesi, di cui otto appartenenti all'ex blocco sovietico.

Venendo al documento ESS, nell'Introduzione si sottolinea che un'Europa che «non è mai stata così prospera, sicura e libera» e che «come unione di 25 Stati con una popolazione di oltre 450 milioni di persone che produce un quarto del prodotto nazionale lordo (PNL) del mondo e con un'ampia gamma di strumenti a sua disposizione, [...] è, inevitabilmente, un attore globale». Di conseguenza «l'Europa dovrà essere pronta ad assumersi la sua parte di responsabilità per la sicurezza mondiale e nell'edificazione di un mondo migliore».

La struttura del documento si articola in tre capitoli dedicati rispettivamente alla dimensione globale della sicurezza, agli obiettivi strategici e alle implicazioni politiche per l'UE.

La dimensione globale della sicurezza. L'analisi parte dalla duplice constatazione che viviamo in un'era di interdipendenza complessa nella quale gli aspetti interni ed esterni della sicurezza sono fra loro interconnessi, e che la globalizzazione se per taluni significa «libertà e prosperità», per molti altri è causa di «frustrazione e ingiustizia». L'impatto della globalizzazione sull'UE ne ha accresciuto la dipendenza esterna in vari campi (trasporti, energia, informazione ecc.) con relativo aumento di vulnerabilità. Il documento ESS, dopo avere individuato le principali ricadute negative della globalizzazione – povertà, malattie (in particolare l'AIDS), conflitti guerreggiati, competizione per le risorse naturali che sono sempre più scarse (in particolare le risorse idriche), movimenti migratori –, elenca le «minacce di fondo» alla sicurezza: terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, Stati falliti, criminalità organizzata. Si riconosce che «se un attacco su vasta scala contro uno degli Stati membri è oggi improbabile, l'Europa deve far fronte a minacce nuove, più svariate, meno visibili e meno prevedibili».

L'enfasi è quindi posta sulla stretta interconnessione che esiste tra le diverse minacce. Per esempio, la criminalità organizzata può avere legami con il terrorismo il quale è più forte soprattutto all'interno di Stati deboli o in fallimento e può entrare in possesso di armi di distruzione di massa. I conflitti regionali nel Kashmir, nella Regione dei Grandi Laghi, nella penisola coreana e soprattutto in Medio Oriente sono visti nell'ESS come

minacce che «hanno un impatto diretto e indiretto sugli interessi europei» e che «possono portare all'estremismo, al terrorismo e al fallimento dello stato». Il terrorismo «è una minaccia strategica crescente per l'intera Europa» e l'UE è diventata «un obiettivo e nel contempo una base». Gli «Stati falliti» – la strategia menziona espressamente la Somalia, la Liberia e l'Afghanistan – sono considerati un fenomeno che «mina il buon governo mondiale e accresce l'instabilità regionale».

Gli obiettivi strategici. «Affrontare le minacce» è il primo dei tre obiettivi strategici dell'ESS. L'attenzione è innanzitutto posta sulle iniziative già intraprese dall'UE. Queste sono ordinate in tre gruppi comprendenti rispettivamente: a) il mandato d'arresto europeo, le misure per la lotta al finanziamento del terrorismo e l'accordo sull'assistenza giudiziaria con gli USA; b) le politiche contro la proliferazione nucleare e per il rafforzamento dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA) e l'impegno per un'adesione universale ai trattati multilaterali; c) gli interventi per la risoluzione dei conflitti regionali e per aiutare gli «Stati falliti» a rimettersi in piedi, in particolare nei Balcani, in Afghanistan e nella Repubblica Democratica del Congo.

L'approccio che l'UE intende seguire per far fronte alle «minacce di fondo» assume che, nell'era dell'interdipendenza planetaria, le minacce lontane devono preoccupare tanto quanto quelle più vicine, la risposta a una minaccia deve quindi avvenire prima che questa sfoci in una crisi.

Nel documento ESS si avverte che «nessuna delle nuove minacce è di natura puramente militare, né alcuna di esse può essere affrontata con mezzi solamente militari» e che la prevenzione richiede una «combinazione di strumenti»: militari, economici, umanitari, di polizia, giudiziari. L'UE «è particolarmente ben attrezzata per rispondere a queste diverse situazioni».

Il secondo obiettivo dell'ESS è quello di «costruire sicurezza nelle nostre vicinanze», sviluppando la politica di buon vicinato sia verso Est sia nel Mediterraneo. La preoccupazione di fondo è che l'allargamento dell'UE a nuovi Paesi se da un lato aumenta la sicurezza in Europa, dall'altro avvicina il vecchio continente alle aree di crisi. L'impegno dell'UE dovrà pertanto essere la promozione dello stato di diritto, dei diritti umani e del buon Governo nei Paesi che la circondano.

Il terzo obiettivo è enunciato con riferimento all'impatto della globalizzazione sull'ordine internazionale e consiste nello svi-

luppate un «sistema multilaterale efficace» fondato sulla Carta delle Nazioni Unite e sul diritto internazionale. L'ESS riconosce la responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza delle NU per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e individua nel potenziamento delle NU una delle priorità dell'UE. Quest'ultima dev'essere pronta «a entrare in azione» quando le norme sancite dai trattati internazionali sono violate. Le relazioni transatlantiche e la NATO, quale «espressione importante di queste relazioni», sono annoverate «tra gli elementi essenziali del sistema internazionale». Nel documento ESS si sottolinea la rilevanza delle organizzazioni regionali, in particolare dell'OSCE, del Consiglio d'Europa, dell'ASEAN, del Mercosur e dell'Unione Africana, nel rafforzare il «governo globale» e contribuire allo sviluppo di un «mondo più ordinato», e si esprime il convincimento di promuovere il potenziamento di istituzioni di recente costituzione come la Corte penale internazionale.

Si asserisce inoltre che un ordine internazionale basato sulla legalità deve essere sostenuto da un adeguamento della normativa internazionale e interna in risposta all'acuirsi di sfide quali la proliferazione, il terrorismo e il riscaldamento globale, che un multilateralismo efficace dipende «dalla qualità dei governi» e che un mondo più sicuro è quello costituito da «Stati democratici ben amministrati».

Le implicazioni politiche per l'UE. Nel documento ESS si sottolinea in via di principio che se l'UE vuole dare un contributo direttamente proporzionale alle sue capacità e avere un «maggiore peso politico», essa deve essere «più attiva, coerente e capace».

C'è bisogno di un'Europa «più attiva» nel perseguire gli obiettivi strategici attraverso lo sviluppo di una «cultura strategica che promuova interventi tempestivi, rapidi e, se necessario, vigorosi», un più convinto sostegno all'ONU e una maggiore abilità ad agire in via preventiva.

L'accresciuta capacità dell'Europa deve manifestarsi in due direzioni: nel sostenere un processo di trasformazione delle proprie forze armate in «forze mobili più flessibili» attraverso un aumento delle risorse per la difesa e un loro più efficace impiego, nell'assicurare «una maggiore capacità di utilizzare le risorse civili nelle situazioni di crisi e post-crisi», nonché nell'esprimere una «più forte iniziativa diplomatica» e un «più intenso scam-

bio di intelligence tra gli Stati membri». Gli Accordi «Berlin plus» tra UE e NATO sono indicati nell'ESS come un esempio da seguire per lo sviluppo della capacità operativa dell'UE nella gestione delle crisi.

Un'Europa «più coerente» infine è un'Europa che parla a una sola voce, che sa mettere insieme i diversi strumenti e le diverse capacità, che sa agire in maniera unitaria.

Il documento si conclude riaffermando il carattere «insostituibile» delle relazioni transatlantiche e asserendo che «agendo insieme, l'UE e gli USA possono costituire una forza formidabile per il bene del mondo».

Al di là dell'enfasi retorica di talune sue espressioni, il documento ESS deve essere considerato importante soprattutto per la lucida e alta misura politica che lo pervade.

3. Le consonanze dell'ESS con la Strategia europea sulla dimensione esterna della giustizia e degli affari interni

Allo scopo di arricchire la portata multidimensionale dell'approccio UE alla sicurezza e dare maggiore organicità e coerenza all'azione, il Consiglio nel dicembre 2005 ha adottato, su proposta della Commissione europea³³, il documento dedicato alla «Strategia sulla dimensione esterna della giustizia e degli affari interni: libertà globale, sicurezza e giustizia».

La questione del rafforzamento del sistema di sicurezza intracomunitaria chiama direttamente in causa il terzo pilastro del Trattato di Maastricht, quale processo in costante evoluzione per il naturale completamento della dimensione «interna» della sicurezza³⁴ fondata sui principi enunciati nell'art. 6 del TUE e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

L'assunto di fondo di questa particolare Strategia UE è che, in un mondo sempre più interdipendente, la sicurezza dei cittadini comunitari di fronte alle nuove minacce del terrorismo, del crimine organizzato, della corruzione e dell'immigrazione clandestina può essere garantita soltanto promuovendo un sistema di cooperazione con i Paesi che non fanno parte dell'UE. In quest'ottica, il Settore della giustizia e degli affari interni (GAI) dovrebbe diventare per l'UE una «priorità centrale» nelle sue relazioni esterne, in particolare per l'implementazione degli

³³ Commissione europea, *Una strategia sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, COM(2005)491 def., 12.10.2005.

³⁴ Com'è noto, l'azione comunitaria su questo versante è volta a reprimere il razzismo e la xenofobia, a combattere la criminalità organizzata e il terrorismo, a contrastare la tratta degli esseri umani, i reati contro i minori, la corruzione, il traffico illecito di droga e armi. Sono riconducibili alla medesima area anche le iniziative riguardanti la libera circolazione delle persone, la definizione di procedure comuni di concessione e di ritiro del diritto d'asilo, lo sviluppo di una politica europea dell'immigrazione, la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini dei Paesi terzi.

obiettivi sia della strategia contro il terrorismo³⁵ sia della più ampia strategia europea in materia di sicurezza.

L'obiettivo di creare un'area di libertà, sicurezza e giustizia, secondo il Consiglio, può essere raggiunto con successo soltanto se l'UE sarà in grado di promuovere un partenariato con i Paesi terzi su questioni quali quelle del potenziamento dello stato di diritto, della promozione e del rispetto dei diritti umani e degli obblighi internazionali.

Tra le altre priorità della strategia UE figurano il coordinamento trasversale tra i tre «pilastri» del TUE (comunitario, di politica estera e di sicurezza comune, di giustizia e affari interni), indispensabile per definire le priorità dell'UE e promuovere azioni coerenti ed efficaci, la cooperazione tra le istituzioni comunitarie e i governi degli Stati membri, il monitoraggio e la valutazione delle azioni intraprese.

La strategia UE individua la necessità di rafforzare alcuni meccanismi che possono contribuire a rendere più efficace la risposta alle sfide globali. Tra questi, la prospettiva dell'allargamento, che induce i Paesi candidati ad allinearsi con gli standard UE in materia di GAI e a recepire il cosiddetto *acquis communautaire*; la politica europea di vicinato, che rappresenta il principale contenitore istituzionale di cooperazione con quei Paesi i cui confini sono in comune con gli Stati membri dell'UE; il partenariato strategico con gli USA; la cooperazione con la Russia.

Nel documento del Consiglio si sottolinea inoltre l'importanza che rivestono le relazioni con i gruppi regionali (per esempio, Euromed, Balcani Occidentali, Unione Africana, America Latina e Caraibi, Asia del Sud Est, Gulf Cooperation Council, Black Sea) e la necessità di potenziarle in considerazione anche del fatto che le questioni collegate alla GAI hanno spesso natura regionale.

Come nell'ESS, anche in questa «strategia», la cooperazione con le organizzazioni internazionali, in particolare con le NU e il Consiglio d'Europa, è considerata come un anello importante per la promozione di un più efficace multilateralismo e del diritto internazionale.

Infine, il Consiglio propone un rilancio di Agenzie dell'UE quali Europol, Eurojust e Frontex e dei network nazionali a esse collegati allo scopo di favorire una più effettiva cooperazione con i Paesi terzi.

Al Coreper, organo rigorosamente intergovernativo e con una

³⁵ Consiglio europeo, *Strategia dell'Unione Europea contro il terrorismo*, 15-16.12.2005.

responsabilità trasversale rispetto ai «pilastri» di Maastricht (*cross-pillar responsibility*), è assegnato il compito di assicurare in quest'area la coerenza dei lavori delle diverse formazioni del Consiglio.

4. L'approccio delle Nazioni Unite alla *human security*

Per capire nel suo significato profondo la professione di *human security* (HS) fatta propria dall'UE, è utile risalire alla fonte di questo nuovo paradigma. L'atto di nascita della *human security* può senz'altro essere considerato la Carta delle Nazioni Unite. Ciò che questa ha generato in termini sia di codificazione del diritto internazionale dei diritti umani (*standard setting*) sia di istituzioni e politiche per la promozione e la protezione dei diritti umani (*machinery*) è l'*humus* in cui la HS si è venuta articolando organicamente. È il caso di ricordare che nello Statuto dell'ONU, per la prima volta nella storia delle relazioni internazionali, la enunciazione dei tradizionali principi statocentrici quali quelli della sovranità, sovrana eguaglianza e non ingerenza negli affari interni – con l'importante eccezione contenuta nel paragrafo 7 dell'art. 2 –, è accompagnata dal riconoscimento di principi nuovi per l'ordinamento giuridico internazionale, quelli appunto che pongono al centro del sistema delle relazioni internazionali la persona umana. Tra i fini e i principi enunciati negli artt. 1 e 2 della Carta delle NU figurano infatti la cooperazione internazionale, l'autodeterminazione dei popoli, il rispetto dei diritti umani, la soluzione pacifica delle controversie internazionali, il divieto della minaccia o dell'uso della forza. Lo stesso preambolo della Carta si apre non con la tradizionale formula «le Alte parti contraenti» o «gli Stati parte al presente Statuto», bensì con «Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra [...], a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne».

Insomma, la Carta delle NU intende segnare, quanto meno sotto il profilo dell'enunciazione giuridica, l'inizio del declino di quell'ordine internazionale bellicoso instaurato nel 1648 con la Pace di Westphalia e aprire nuovi orizzonti umanocentrici per la vita di relazioni internazionali. Tra questi, quello più positiva-

mente rivoluzionario, è senz'altro il Codice internazionale dei diritti umani che comprende oltre alla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e ai due Patti del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, decine di convenzioni giuridiche internazionali³⁶. Tra i principi generali del nuovo diritto internazionale dei diritti umani sono quelli dell'interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani, della loro universalità e imprescrittibilità, dell'eguale dignità di tutti gli esseri umani³⁷. Emblematiche sono le parole con le quali si apre il Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti umani: «Il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, e dei loro diritti eguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo».

Questo approccio postwestphaliano alla pace e alla sicurezza internazionale è stato recepito nella sua integralità dall'ESS laddove è precisato che «il quadro fondamentale in cui si collocano le relazioni internazionali è la Carta delle Nazioni Unite» e che l'UE è impegnata «nella salvaguardia e nello sviluppo del diritto internazionale».

In ambito NU, la prima riflessione organica in materia di HS è stata proposta dal Programma delle NU per lo Sviluppo (UNDP). Nel quinto Rapporto sullo sviluppo umano è contenuta la definizione appunto di *human security*³⁸:

Innanzitutto significa protezione da minacce croniche quali denutrizione, malattie e repressione. In secondo luogo, significa protezione da gravi e improvvise lacerazioni nelle strutture della vita quotidiana – sia che riguardino la casa, il lavoro o la comunità. Questi pericoli esistono a tutti i livelli di reddito nazionale e di sviluppo. [...] La lista dei pericoli che minacciano la sicurezza umana è lunga, ma la maggior parte di essi si possono considerare in relazione ad alcune categorie principali: sicurezza economica, sicurezza alimentare, sicurezza sanitaria, sicurezza ambientale, sicurezza personale, sicurezza nell'ambito della comunità, sicurezza politica.

Da questa definizione si evince chiaramente che l'obiettivo è quello di ampliare il concetto di sicurezza il quale «è stato troppo a lungo interpretato in modo riduttivo: come sicurezza del territorio da aggressioni esterne, o come protezione di interessi nazionali in politica estera, o come sicurezza globale dalla minaccia di un olocausto nucleare»³⁹.

³⁶ Ricordiamo in particolare le convenzioni internazionali contro la discriminazione razziale (1965), contro la discriminazione nei confronti delle donne (1979), contro la tortura (1984), sui diritti dei bambini (1989), sullo status dei rifugiati (1951), sui diritti di tutti i lavoratori emigranti e dei membri delle loro famiglie (1990).

³⁷ Sul processo di internazionalizzazione dei diritti umani e sulle ricadute che esso ha per il sistema della sicurezza internazionale vedio, per tutti, A. Papisca, *L'internazionalizzazione dei diritti umani: verso un diritto panumano*, in C. Cardia (ed.), *Anno Duemila, primordi della storia mondiale*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 141-167; Id., *L'ONU e il (futuro del) diritto alla cosiddetta ingerenza umanitaria*, in «Seminarium», 2, 2000, pp. 367-390.

³⁸ UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 5. Nuove sicurezze*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1994, pp. 33 e 34. Per un'ampia presentazione dell'approccio alla *human security* delle NU, vedi E. Newman, P.R. Oliver, *The United Nations and Human Security*, London, Palgrave Macmillan, 2001. Per un'analisi critica, vedi N. MacFarlane, Yuen Foong-Khong, *Human Security and the UN: A Critical History*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.

³⁹ UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 5...*, cit., p. 32.

Lo UNDP individua quattro caratteristiche fondamentali della HS. La prima è quella dell'*universalità* con riferimento sia all'estensione geografica – riguarda le nazioni ricche come quelle povere –, sia alla tipologia delle minacce, che è comune a tutti i popoli, pur se con differenti livelli di gravità – disoccupazione, povertà, droga, criminalità, terrorismo, inquinamento ambientale, violazione dei diritti umani. La seconda caratteristica è quella dell'*interdipendenza* delle diverse componenti della HS. Quando la sicurezza delle persone e delle comunità umane è in pericolo in una nazione o in una regione del mondo, anche le persone che vivono in altre nazioni e in altre regioni si possono trovare esposte, con un diverso livello di vulnerabilità, agli stessi pericoli. Le minacce alla sicurezza sopra richiamate non sono più eventi isolati che si manifestano all'interno dei confini di uno Stato, la loro estensione e portata è globale. La terza caratteristica riguarda il «come» perseguire gli obiettivi di HS. Nel Rapporto dello UNDP si sottolinea che la tempestiva *prevenzione* è lo strumento principale, anche semplicemente sulla base di un puro calcolo costi-benefici. La quarta caratteristica è la *centralità delle persone*: la *human security* si occupa del soddisfacimento dei bisogni vitali-diritti fondamentali delle persone e dei popoli, che sono sia economici, sociali e culturali, sia civili e politici⁴⁰.

Lo UNDP collega la «sicurezza umana» allo «sviluppo umano», assumendoli come distinti e allo stesso tempo interdipendenti e indivisibili: sviluppo umano è definito come «un processo inteso ad ampliare la gamma di scelte delle persone», mentre per sicurezza umana si intende «che le persone possono compiere queste scelte liberamente e senza pericolo»⁴¹.

Il tentativo più recente di mettere all'ordine del giorno dell'agenda politica della comunità internazionale la questione della pace e della sicurezza internazionali nella nuova ottica della *human security*, è quello compiuto dalla Commissione sulla *human security*. Creata nel gennaio 2001 per iniziativa del Governo giapponese, il quale faceva propria la proposta lanciata dal Segretario Generale delle NU nel 2000 in occasione del Millennium Summit, la Commissione di esperti indipendenti ha lavorato due anni e ha concluso i suoi lavori nel maggio 2003, con la presentazione del Rapporto *Human Security Now*⁴².

La Commissione svolge un significativo lavoro di messa a pun-

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 32 e 33.

⁴¹ *Ibidem*, p. 33.

⁴² Commission on Human Security, *Human Security Now*, New York, 2003. La Commissione sulla *human security* fa parte di quella che possiamo chiamare l'infrastruttura *human security* delle NU, che comprende anche il Fondo volontario delle NU per la *human security* (United Nations Trust Fund for Human Security, UNTFHS, creato nel 1999), il Comitato consultivo delle NU sulla *human security* (Advisory Board on Human Security, ABHS, creato nel 2003), nonché l'Unità per la *human security* (Human Security Unit, HSU, creata nel 2004). Per un resoconto delle attività di questi organismi rinvio al sito web www.ochaonline.un.org/humansecurity.

to, di sistematizzazione e di contestualizzazione dell'approccio della HS. Sostiene la necessità di un nuovo paradigma della sicurezza per le relazioni internazionali, che ponga al centro la sicurezza della gente (*people's security*): «human security today puts people first». Sicurezza tra Stati e sicurezza nazionale sono per la Commissione necessarie ma non sufficienti per realizzare la *people's security*. Le minacce alla *people's security* non sono sempre classificabili come minacce alla *state security*. Gli interessi vitali dello Stato spesso non coincidono con gli interessi vitali delle persone e delle comunità umane. La HS, si afferma nel Rapporto, riguarda l'individuo e la comunità prima dello Stato, significa mettere le persone nella condizione di provvedere a se stesse, significa «proteggere le libertà fondamentali, libertà che sono l'essenza della vita. Significa proteggere le persone da minacce e situazioni critiche e pervasive. Significa utilizzare processi che si fondino sulle energie e le aspirazioni degli individui. Significa creare sistemi politici, sociali, ambientali, economici e culturali che insieme forniscano gli elementi costitutivi quali la sopravvivenza, il sostentamento, la dignità».

Essa coinvolge una pluralità di attori e si regge su due grandi pilastri, i diritti umani e lo sviluppo umano. La tesi sostenuta nel Rapporto è dunque quella della multidimensionalità della sicurezza e della necessità di costruire un sistema di governance interattiva e democratica tra attori di diversa natura – governativi, intergovernativi, nongovernativi, transnazionali – che si faccia carico di perseguire gli obiettivi appunto della *human security*. Usando le parole del Rapporto, possiamo così riassumere la filosofia elaborata dalla Commissione: «Dalla sicurezza dei confini alla vita della gente dentro e oltre quei confini». Sicurezza dunque come capacità dello Stato di «proteggere il nucleo essenziale (vitale) di tutte le vite umane in modo da favorire le libertà umane e la realizzazione dell'umano» nonché di promuovere politiche per i diritti umani, la *good governance*, l'accesso all'educazione e alla sanità, la prevenzione dei conflitti, la protezione e lo sviluppo della dignità umana.

La nozione di HS proposta dalla Commissione fa dunque perno sul duplice concetto di «protection and empowerment for human security»: la protezione postula l'attivazione di istituzioni, norme, politiche e meccanismi capaci di rispondere ai pericoli che minacciano le vite delle persone, l'*empowerment* è invece inteso come un processo di sviluppo delle potenzialità degli

individui affinché possano partecipare attivamente alle scelte che riguardano la collettività.

Anche il Segretario Generale delle NU, Kofi Annan, ha contribuito a definire il concetto di *human security*⁴³:

Sicurezza umana, nel suo significato più ampio, abbraccia molto più che l'assenza di un conflitto violento. Comprende infatti i diritti umani, la *good governance*, l'accesso all'educazione e alla sanità e infine la garanzia che ogni individuo abbia le opportunità e le possibilità di scelta per esprimere il suo potenziale. Ogni passo in questa direzione è anche un passo verso la riduzione della povertà, lo sviluppo economico e la prevenzione del conflitto. Libertà dal bisogno, libertà dalla paura e libertà delle generazioni future di ereditare un ambiente naturale sano, questi sono gli elementi costitutivi di una sicurezza umana e dunque nazionale.

Coerente con questo paradigma è la Dichiarazione del Millenio⁴⁴, adottata nel settembre del 2000 dall'Assemblea generale delle NU riunita a livello di Capi di Stato e di Governo, che può essere considerata il manifesto globale per la HS.

Sullo stesso solco si colloca il più recente documento del «Summit Mondiale 2005» delle NU, approvato dall'Assemblea generale riunitasi a livello di Capi di Stato e di Governo dal 14 al 16 settembre nel 60° anniversario dell'ONU⁴⁵. In esso si riafferma «l'importanza vitale di un efficace sistema multilaterale, in conformità con il diritto internazionale», la centralità delle NU per la promozione della pace e della sicurezza, dello sviluppo e dei diritti umani, considerati «i pilastri del sistema delle Nazioni Unite e le fondamenta della sicurezza e del benessere collettivo». Si ribadisce l'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 i principi della Carta. [...] a proteggere le popolazioni dal genocidio, dai crimini di guerra, dalla pulizia etnica e dai crimini contro l'umanità [...], a discutere e a definire la nozione di sicurezza umana all'Assemblea generale.

⁴³ K. Annan, *Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia*, 8-10 May, 2000.

⁴⁴ Risoluzione A/55/2 dell'Assemblea generale delle NU, 08.09.2000.

⁴⁵ Cfr. Doc. A/60/L. 1.

Insomma, l'approccio della HS ha le sue radici profonde nel

⁴⁶ Per una trattazione del tema rinviando, tra gli altri, ai seguenti saggi: L. Axworthy, *Human Security and Global Governance: Putting People First*, in «Global Governance», 7, 1, 2001, pp. 19-23; R.G. McRae, Don Hubert, *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2001; S. Alkire, *Human Security: East Versus West*, in «International Journal», 56, 3, 2001, pp. 442-460; Id., *Concept of Human Security*, in L.C. Chen, S. Fukuda-Parr, E. Seidensticker (eds.), *Human Security in a Global World*, Cambridge, Harvard University Press, 2003, pp. 15-40; G. King, C. Murray, *Rethinking Human Security*, in «Political Science Quarterly», 116, 4, 2001, pp. 585-610; R. Paris, *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?*, in «International Security», 26, 2, 2001, pp. 87-102; Id., *Still an Inscrutable Concept*, in «Security Dialogue», 35, 3, 2004, pp. 370-372; N. Thomas, W.T. Tow, *The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention*, in «Security Dialogue», 33, 2, 2002, pp. 177-192; A.J. Bellamy, M. McDonald, *"The Utility of Human Security": Which Humans? What Security? A Reply to Thomas & Tow*, in «Security Dialogue», 33, 3, 2002, pp. 373-377; P.H. Liotta, *Boomerang Effect: The Convergence of National and Human Security*, in «Security Dialogue», 33, 4, 2002, pp. 473-488; J.P. Burgess, T. Owen (eds.), *What is Human Security?*, in «Security Dialogue», Special Section, 35, 3, 2004, pp. 345-372; T. Owen, *Human Security - Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition*, in «Security Dialogue», 35, 3, 2004, pp. 373-387; R. Pettman, *Human Security as Global Security: Reconceptualising Strategic Studies*, in «Cambridge Review of International Affairs», 18, 1, 2005, pp. 137-150; R. Paris, *Rational and Irrational Approaches to Human Security: A Reply to Ralph Pettman*, in «Cambridge Review of International Affairs», 18, 3, 2005, pp. 479-481.

⁴⁷ Vedi R. Paris, *Still an Inscrutable Concept*, cit., p. 370.

⁴⁸ Vedi Human Security Centre, *Human Security Report 2005. War*

nuovo diritto internazionale dei diritti umani. Le implicazioni che ne discendono hanno un alto rilievo politico, in ragione del fatto che tale approccio non può più considerarsi un paradigma valoriale tra gli altri. Esso è un insieme organico di norme e principi giuridicamente vincolanti per gli Stati, le organizzazioni internazionali, gli attori non statali e i singoli individui. La HS contribuisce a sistematizzare tutto il sapere dei diritti umani alla luce del principio della loro interdipendenza e indivisibilità e può svilupparsi soltanto dentro un sistema di sicurezza collettiva delle NU.

Le consonanze con le caratteristiche della sicurezza esterna e interna enunciate nel documento ESS e nella «strategia europea sulla dimensione esterna della sicurezza interna», sono di tutta evidenza.

In questo saggio, per ragioni di spazio, non possiamo dar conto del dibattito apertosi tra gli studiosi di relazioni internazionali sul concetto di *human security*⁴⁶. Nel mondo accademico questo concetto non solo «è stato spesso accolto con scetticismo o, peggio, in silenzio», ma il prevalere di un orientamento statocentrico e realista nella disciplina delle relazioni internazionali ha indotto molti studiosi ad assumere una posizione contraria agli approcci *people-centred* allo studio della sicurezza internazionale⁴⁷. Si fa peraltro notare che più di recente, il dibattito accademico ha fatto significativi progressi, opponendo coloro che propongono un concetto ristretto di HS a coloro che vogliono preservarne il carattere olistico e inclusivo.

A questo proposito si segnala l'interessante *Rapporto sulla human security*, pubblicato nel 2005 dal Centro per la sicurezza umana della University of British Columbia (Canada)⁴⁸, nel quale si distinguono appunto due diversi concetti di HS, uno «ristretto», l'altro «ampio». I sostenitori di entrambi condividono l'obiettivo primario della HS, che è quello di proteggere gli individui, mentre si dividono sul tipo di minacce che si indirizzano agli individui e, quindi, sul come rispondervi. Coloro che si riconoscono nel concetto «ristretto» di HS pongono l'attenzione esclusivamente sulle minacce violente, mentre i sostenitori del concetto «ampio» includono nell'agenda della HS anche fame, malattie e disastri naturali in ragione del fatto che tali minacce uccidono molta più gente che guerra, genocidio e terrorismo messi insieme. Per questo secondo filone di pensiero, la politica di *human security* dovrebbe cercare di proteggere la gen-

and Peace in the 21st Century, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. VIII.

⁴⁹ Vedi A. Papisca, *L'internazionalizzazione dei diritti umani: verso un diritto panumano*, in C. Cardia (ed.), *Anno Duemila, primordi della storia mondiale*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 141-167.

⁵⁰ Creato nel 1999 da un gruppo di Paesi (Austria, Canada, Norvegia, Giordania, Cile, Costa Rica, Svizzera, Tailandia, Grecia, Irlanda, Slovenia e Mali; più di recente si è unito al gruppo anche il Sud Africa) che hanno condiviso il principio secondo il quale la politica estera deve promuovere il benessere di tutti gli esseri umani. Si definiscono «like-minded countries», rappresentano tutte le regioni del mondo e si riuniscono a livello di Ministri degli Esteri. Non è superfluo far notare che il Network è uno dei principali *follow-up* della Campagna mondiale per la messa al bando delle mine terrestri antipersona, che portò nel 1997 la comunità internazionale ad adottare l'omologa convenzione internazionale, e della coalizione mondiale per l'istituzione della Corte penale internazionale, il cui Statuto fu adottato dalla Conferenza di Roma del 1998.

⁵¹ Il rapporto della Conferenza è pubblicato in www.flasco.cl/biblos.php?code=642.

⁵² Il rapporto della Conferenza è pubblicato in <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001388/138892e.pdf>.

⁵³ Il rapporto della Conferenza è pubblicato in <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001365/136506e.pdf>.

⁵⁴ Vedi il rapporto pubblicato a cura di B. Chourou, *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in the Arab State*, Paris, UNESCO, 2005, disponibile su www.unesco.org/security.

⁵⁵ Il rapporto della Conferenza è pubblicato in <http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Page=1958>.

te sia da queste minacce sia dalla violenza e includere anche l'insicurezza economica e le «minacce alla dignità umana». Insomma, l'approccio «ampio» è quello di «tutti i diritti umani per tutti» che ha le sue radici nei principi universalmente riconosciuti di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani – civili, politici, economici, sociali e culturali – e di integralità della persona umana che, come ricorda Papisca, è «anima e corpo, spirito e materia»⁴⁹.

5. *Human security* e altre organizzazioni regionali: OSCE e Consiglio d'Europa

La nuova visione della sicurezza internazionale maturata all'interno del cantiere universale delle NU ha contagiato non soltanto i governi che hanno dato vita allo «Human Security Network» (HSN)⁵⁰, ma anche e soprattutto le organizzazioni multilaterali a raggio d'azione regionale e continentale. In Europa, oltre all'Unione Europea, si segnalano l'OSCE e il Consiglio d'Europa. Nelle altre regioni del mondo il dibattito sulla *human security* si sta sviluppando soprattutto per iniziativa dell'UNESCO e di alcuni centri di studio universitari. Non c'è qui lo spazio per un approfondimento. Ci limitiamo a segnalare, tra le iniziative più significative, per l'America Latina la «International Conference on Contemporary International Security: Consequences for Human Security in Latin America» (Santiago, agosto 2003)⁵¹; per l'Asia dell'Est le conferenze «Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in East Asia»⁵² e «Proceedings of the International Conference on "Human Security in East Asia"» (Seoul, 2004)⁵³; per la regione araba la «International Conference on Human Security in the Arab Region» (Amman, marzo 2005)⁵⁴; per l'Africa la «International Consultation and Workshop on the Regional Dynamics of Human Security» (Sud Africa, maggio 2005) nell'ambito del progetto «UN Dialogue with the Global South»⁵⁵. Di seguito, si dà velocemente notizia relativamente ai più significativi documenti adottati dalle due organizzazioni europee.

Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)

Com'è noto, l'OSCE nasce dall'evoluzione istituzionale dell'ori-

ginario sistema di diplomazia congressuale avviato dall'Atto finale di Helsinki nel 1975 e articolato nei cosiddetti «seguiti di Helsinki». Le conferenze generali di Vienna (1986-1989), di Parigi (1990), quest'ultima con il documento denominato *Carta di Parigi per una nuova Europa* e di Helsinki (1992), con il documento *Le sfide del Cambiamento*, e le conferenze sulla «dimensione umana» di Copenaghen (1990) e di Mosca (1991), aggiornano e arricchiscono i contenuti dell'Atto finale del 1975, in particolare per quanto riguarda la prevenzione dei conflitti, la protezione dei diritti umani e dei diritti delle minoranze, la promozione dei principi democratici e dello stato di diritto.

Giova ricordare che l'OSCE, quando ancora era Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), fu la prima a introdurre il concetto di «dimensione umana»⁵⁶.

Un programma d'azione per la *human security* è certamente quello adottato dall'OSCE nel 1999 al vertice di Istanbul, con il titolo di *Carta per la sicurezza europea*⁵⁷.

Gli assunti che stanno alla base di questo documento sono almeno tre. Il primo è che i rischi e le sfide che caratterizzano il sistema globale nell'era dell'interdipendenza planetaria non possono essere affrontati da un singolo stato o da una singola organizzazione internazionale, ma da un livello più alto di cooperazione tra le organizzazioni internazionali e tra gli Stati. Il secondo assunto riguarda le dimensioni della sicurezza: non è più prioritariamente una dimensione nazionale e politico-militare, ma globale ed economica, sociale e ambientale. In altre parole, la sicurezza viene assunta come concetto multidimensionale il cui raggio d'azione si proietta oltre i confini statuali per investire l'intero sistema delle relazioni internazionali. Il terzo assunto è che pace e sicurezza dipendono dalla capacità degli Stati e delle organizzazioni internazionali di promuovere e sostenere lo sviluppo della democrazia, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani.

Coerentemente con questi assunti, gli obiettivi enunciati nel documento di Istanbul sono quelli classici della *human security*: promozione e tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, eliminazione della tortura, tutela internazionale dei rifugiati, indipendenza dei media e libera circolazione delle informazioni, lotta alla corruzione, potenziamento delle capacità delle ONG, democratizzazione, monitoraggio dei diritti umani e osservazione elettorale ecc.

Nell'ultimo decennio, l'OSCE si è dimostrata attiva, a fianco

⁵⁶ Cfr. V. Mastny, *Helsinki, Human Rights, and European Security*, Durham, Duke University Press, 1986; A. Bloed, P. van Dijk (eds.), *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991; M. Mascia, *I diritti umani nel sistema della CSCE*, in «Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli», V, 3, 1991, pp. 39-55.

⁵⁷ Il documento è disponibile nel sito www.osce.org.

dell'UE, per la costruzione di istituzioni democratiche nei Paesi (in transizione) dell'Europa centrale e orientale e ha svolto un ruolo guida nelle operazioni internazionali di monitoraggio dei diritti umani e di osservazione elettorale. Non altrettanto efficace è stato invece il ruolo dell'OSCE in ordine alla prevenzione e alla cessazione dei conflitti. Un limite cruciale per l'OSCE è rappresentato dal carattere rigorosamente intergovernativo della sua struttura e dal collegato metodo dell'unanimità nella presa di decisioni. L'OSCE non ha una propria autonomia decisionale, né dispone dell'autorità sopranazionale necessaria per imporre ai governi degli Stati membri l'attuazione delle sue risoluzioni. L'azione dell'OSCE incontra ulteriori ostacoli per un triplice ordine di ragioni: fanno parte della OSCE anche gli Stati Uniti (e il Canada), con interessi palesemente diversi da quelli europei; per la sicurezza in Europa l'organizzazione più (militarmente) attrezzata è la NATO; per la materia dei diritti umani c'è un'altra organizzazione europea, il Consiglio d'Europa, che ha una consolidata ed efficace esperienza in termini sia di *standard setting* sia di *monitoring mechanisms*.

Insomma, per l'OSCE si pone un problema che, prima che di efficacia, è di identità e di divisione del lavoro politico con altre istituzioni europee proprio nel settore della *human security*.

Consiglio d'Europa (CoE)

Com'è noto, gli obiettivi principali del CoE sono quelli di promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto al fine di rafforzare la stabilità democratica in Europa, promuovere i diritti sociali e i diritti delle minoranze, favorire lo sviluppo dell'identità culturale europea e il progresso economico e sociale, sostenere la lotta contro ogni forma di discriminazione, l'intolleranza, il traffico di stupefacenti, il terrorismo, la corruzione e la criminalità organizzata.

Negli anni novanta, dopo la fine dell'era bipolare e in vista dell'allargamento del CoE ai nuovi Paesi dell'Europa centrale e orientale, nonché alla Federazione di Russia (avvenuta nel 1996) e alle ex Repubbliche sovietiche, che avrebbe portato il Consiglio d'Europa a raddoppiare il numero di Stati membri (oggi sono 46), si sono tenuti due vertici dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri, il primo a Vienna nel 1993, il secondo a Strasburgo nel 1997. I due vertici si sono conclusivi con l'adozione rispettivamente della Dichiarazione di Vienna⁵⁸

⁵⁸ Consiglio d'Europa, Primo Summit dei Capi di Stato e di Governo (Vienna, 9 ottobre 1993), *Dichiarazione finale*, Doc. Decl., 09.10.93E.

e della Dichiarazione e del Piano d'azione di Starsburgo⁵⁹.

La Dichiarazione di Vienna pone l'attenzione sulla necessità di potenziare la «sicurezza democratica» in Europa attraverso lo sviluppo sia di un più efficace dialogo politico tra gli Stati membri del CoE, sia della cooperazione funzionale con la CSCE/OSCE e la Comunità europea nella settore della dimensione umana, sia della cooperazione transfrontaliera tra le autorità locali e regionali. La Dichiarazione e il Piano d'azione adottati al vertice di Strasburgo indicano i principi fondamentali che dovranno informare l'azione del CoE e le priorità dell'Organizzazione per il nuovo millennio: democrazia e diritti umani, coesione sociale, sicurezza dei cittadini, educazione alla democrazia e alla diversità culturale.

Un terzo vertice dei Capi di Stato e di Governo si è tenuto, più di recente, a Varsavia nel maggio 2005 e si è concluso con l'adozione di una nuova Dichiarazione e un nuovo Piano d'azione⁶⁰. Quest'ultimo è articolato in cinque parti: promuovere i valori fondamentali comuni (diritti umani, stato di diritto e democrazia); rafforzare la sicurezza dei cittadini europei; costruire un'Europa più umana e più inclusiva; sviluppare la cooperazione con le altre organizzazioni e istituzioni internazionali ed europee; rendere il Consiglio d'Europa più trasparente ed efficace.

6. Sicurezza europea e *human security*: due facce della stessa medaglia

A questo punto, ci si domanda se quello relativo all'ESS sia un documento genuinamente strategico, se si possa parlare di una realistica «cultura strategica» per l'UE, se l'ESS possa costituire la base per una «cultura strategica post-nazionale»⁶¹ centrata sulla *human security*.

Questi interrogativi sono legittimi perché sulla valenza strategica del documento UE sono state espresse molte critiche, soprattutto da parte americana, ma con evidenti contraddizioni. La più grande debolezza dell'ESS, è stato sottolineato, risiederebbe nel fatto che essa evita il riferimento all'uso di mezzi militari per il conseguimento di fini politici, ma allo stesso tempo si sostiene che l'ESS è un «documento olistico, intellettualmente coerente e sufficientemente flessibile» per permettere all'UE di rispondere alle nuove sfide in un'era di grandi trasformazioni⁶².

⁵⁹ Consiglio d'Europa, Secondo Summit dei Capi di Stato e di Governo (Strasburgo, 10-11 ottobre 1997), *Dichiarazione finale e Piano d'azione*, Doc. CM(97)169, 30.10.1997.

⁶⁰ Consiglio d'Europa, Terzo Summit dei Capi di Stato e di Governo (Varsavia, 16-17 maggio 2005), *Dichiarazione finale e Piano d'azione*, Doc. CM(2005)80, 17.05.2005.

⁶¹ Vedi J.H. Matlary, *When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible?*, cit., pp. 106 ss.

⁶² Vedi A. Toje, *The 2003 European Union Security Strategy...*, cit., p. 9.

L'ESS sarebbe un primo passo verso una cultura strategica europea, la cui costruzione richiede un potenziamento delle capacità militari dell'UE, una più chiara specificazione di come, quando e dove l'UE potrà ricorrere all'uso della forza, nonché una discontinuità rispetto alla cultura strategica della NATO.

Altri ancora sostengono che l'ESS è una seria analisi delle minacce che l'UE si trova a dover fronteggiare, ma allo stesso tempo è poco chiara su come affrontare queste minacce, è vaga nell'indicare il ruolo dell'UE nella sicurezza internazionale e non risponde alla questione fondamentale di come gli Stati membri dell'UE dovrebbero garantire la loro propria sicurezza e quella dei loro cittadini⁶³.

Un'ulteriore critica alla valenza strategica dell'ESS parte dalla constatazione che il documento UE non soddisfa i tradizionali criteri di uno *strategy paper*, il quale dovrebbe definire obiettivi concreti e stabilire le priorità per raggiungere quegli stessi obiettivi, nonché indicare quali mezzi si possono usare e a quali condizioni per conseguire quel determinato fine⁶⁴. L'ESS può considerarsi utile sotto il profilo euristico, cioè quale punto di partenza di un importante dibattito sull'orientamento strategico e sulle priorità dell'UE e «potrebbe essere nell'interesse dell'UE evitare di descrivere il documento di Solana come una “strategia”»⁶⁵.

È stato anche affermato che «è difficile per l'UE sviluppare una grande strategia, ma essa può averne bisogno addirittura più di quanto potrebbe averne uno stato unitario»⁶⁶. L'ESS «non è una ricetta» e dovrebbe spiegare «perché certi mezzi sono necessari per raggiungere certi fini»⁶⁷, è piuttosto un documento di transizione, la cui importanza sta nel fatto che segna l'inizio dello sviluppo di una nuova concezione degli interessi strategici collettivi degli europei e di ciò che essi hanno bisogno per perseguirli⁶⁸.

La nostra tesi è che l'ESS è un documento genuinamente strategico perché si sforza di rispondere alle sfide di un'era, quella post-bipolare, caratterizzata da una forte interdipendenza e nella quale le minacce alla sicurezza, oltre che moltiplicarsi, si sono diversificate nei contenuti, ragion per cui occorre individuare nuovi mezzi per perseguirla. Non si può obiettivamente pensare di valutare il nuovo concetto di sicurezza elaborato dall'UE avendo come riferimento quei parametri e quelle categorie concettuali che appartengono a una visione pervicacemente statocentrica del sistema internazionale.

⁶³ Vedi D. Bereuter, *NATO and the EU Security Strategy*, in «Oxford Journal of Good Governance», 1, 1, 2004, p. 21.

⁶⁴ Vedi P. Schmidt, G. Geipel, *Forward Again in US-European Relations*, in «Oxford Journal of Good Governance», 1, 1, 2004, p. 32.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 32.

⁶⁶ B. Posen, *The European Security Strategy...*, cit., p. 33.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 34.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 38.

Gli elementi di novità contenuti nell'ESS sono molteplici. Innanzitutto il fatto di collocarsi, come già sottolineato, nel filone della *human security* e la conseguente importanza attribuita al sistema delle NU e al diritto internazionale. La Carta delle NU, come già sottolineato, è infatti considerata «il quadro fondamentale in cui si collocano le relazioni internazionali» e le organizzazioni multilaterali sono ritenute il contesto istituzionale più consono per rispondere alle minacce globali alla sicurezza. Non a caso, l'analisi sul contesto globale, e quindi collettivo, della sicurezza si sviluppa partendo da un livello sottosistemico di alto rilievo politico, quello del processo di integrazione europea, che ha «trasformato le relazioni fra gli Stati e la vita dei loro cittadini» e favorito, attraverso la progressiva diffusione dei principi di democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani, la trasformazione di regimi autoritari in «democrazie sicure, stabili e dinamiche».

Con l'ESS, l'UE ha chiaramente voluto sottolineare il carattere vincente del suo modello di integrazione e di promozione del multilateralismo e dei valori umani universali, rispetto a quegli Stati, la superpotenza *in primis*, che hanno optato per una strategia unilateralista e belligena.

Strategicamente innovativo è anche il fatto che l'ESS ponga l'accento non tanto sulle capacità militari dell'UE, quanto sul suo ruolo globale nel contribuire «a un miglior governo attraverso programmi di assistenza, la condizionalità e misure commerciali mirate» e alla creazione di «regimi di rafforzamento della fiducia e di controllo degli armamenti». È l'approccio UE del *preventive engagement*. L'impiego di «strumenti e mezzi militari» è esplicitamente previsto soltanto in presenza di situazioni riconducibili ai cosiddetti «Stati falliti» «per ripristinare l'ordine» e nella fase successiva a un conflitto regionale. È del tutto evidente dunque che il contesto per l'uso del militare è quello della gestione delle crisi (*crisis management*) e della ricostruzione dopo un conflitto e che l'azione di tipo preventivo è di carattere essenzialmente non militare⁶⁹. Questa tesi è tra l'altro confermata anche dal più recente documento UE denominato *Headline Goal 2010*⁷⁰.

Che l'ESS si collochi, in ottica di concreta operatività, all'interno dell'approccio della *human security* emerge anche dal raffronto con la Strategia di sicurezza nazionale (NSS) degli Stati Uniti d'America⁷¹. Non è questa la sede per un'approfondita

⁶⁹ Vedi S. Duke, *The European Security Strategy in a Comparative Framework: Does it make for Secure Alliances in a Better World?*, cit., p. 474.

⁷⁰ Vedi nota 24 del presente saggio.

⁷¹ White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, cit.

analisi sul punto, sul quale rinvio alla già ampia letteratura⁷². Mi limito qui a richiamare sommariamente alcune differenze di fondo tra le due visioni.

La prima riguarda la concezione della responsabilità e l'ambito spaziale del suo esercizio. Nella NSS si afferma che gli Stati Uniti hanno una «responsabilità fuori dall'ordinario» per promuovere nel mondo «un equilibrio di poteri che favorisce la libertà» e che la strategia di sicurezza si basa su un «internazionalismo nettamente americano, che riflette l'insieme dei nostri valori e dei nostri interessi nazionali». Pertanto, «gli Stati Uniti devono difendere la libertà e la giustizia perché questi principi sono giusti e veri per tutti i popoli dovunque». Attorno al principio di libertà individuale, la NSS enuncia una lista di principi morali e asserisce, quale suo «fondamento ontologico»⁷³, che «l'America deve difendere fermamente le esigenze non negoziabili della dignità umana» e che «nessuna nazione è padrona di queste aspirazioni e nessuna nazione ne è esente». Questa responsabilità valoriale non ha confini geografici-territoriali: qualsiasi strategia per la sicurezza degli USA, si legge nella NSS, «deve ispirarsi a questi principi essenziali e guardare alle possibilità di espandere la libertà». C'è chi ha fatto notare che queste rivendicazioni normative sono familiari alla retorica della politica estera americana e che un'agenda così perentoria «è motivata non dall'altruismo ma dal desiderio di proteggere il primato degli USA e dei suoi valori, un obiettivo radicato nella logica trionfalistica del dopo guerra fredda»⁷⁴. È appena il caso di far notare che la parola «libertà» è menzionata ben 57 volte nella NSS, mentre soltanto 2 nell'ESS.

Nella filosofia ESS anche l'UE ha una responsabilità globale, ma questa viene fatta discendere primariamente dal successo che ha incontrato nel corso degli anni il processo di integrazione europea. Questo ha guidato la strategia per la costruzione di un più ampio ordine di pace e stabilità in Europa ed è diventato un esempio per tutti gli altri processi di integrazione regionale. La successione degli allargamenti, è affermato nell'ESS, «sta concretizzando la visione di un continente unito e pacifico» e la promozione della democrazia e dello stato di diritto nei Paesi vicini è un interesse europeo, dunque una responsabilità che incombe in primo luogo all'UE. L'esperienza europea estesa a livello internazionale rilancia la responsabilità dell'UE di agire per potenziare il diritto internazionale e l'ordine multilaterale.

⁷² Oltre ai saggi richiamati alla nota 27, vedi F.S. Berenskoetter, *Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies*, in «Security Dialogue», 36, 1, 2005, pp. 71-92; J.M. Rickli, *US and EU Security Strategies: Same Planet, Different Hemispheres*, in «Oxford Journal on Good Governance», 1, 1, 2004, pp. 55-60.

⁷³ Cfr. F.S. Berenskoetter, *Mapping the Mind Gap...*, cit., p. 75.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 75 e 76.

È stato giustamente sottolineato che l'ESS enfatizza la cooperazione come un *normative goal* soprattutto quando riconosce la «primaria responsabilità» per la sicurezza internazionale al Consiglio di Sicurezza delle NU⁷⁵.

La seconda differenza tra NSS e ESS riguarda la tipologia e l'ordine di priorità delle minacce alla sicurezza. La NSS identifica negli «rogue states» (Stati canaglia) la minaccia primaria, in base all'assunto che tali Stati ospitano e forniscono supporto alle organizzazioni terroristiche. Nell'ESS l'attenzione è puntata sui «failed states» (Stati falliti), considerati facilitatori del terrorismo, ma un'enfasi maggiore è data ai conflitti regionali, alla criminalità transnazionale organizzata e ai problemi dello sviluppo⁷⁶.

La terza differenza riguarda i mezzi per garantire sicurezza. Le questioni della *pre-emption* (situazione di minaccia imminente cui corrisponderebbe l'intervento immediato) e dell'unilateralismo sono probabilmente quelle che maggiormente distinguono i due documenti⁷⁷. Nella strategia americana si afferma che «gli Stati Uniti stanno combattendo una guerra di portata globale contro i terroristi. [...] non esiteranno ad agire da soli in caso di necessità, per esercitare il (nostro) diritto all'autodifesa attraverso l'azione preventiva contro questi terroristi [...]. Per prevenire o impedire questi atti ostili da parte dei nostri avversari gli Stati Uniti agiranno, se necessario, *pre-emptively*»⁷⁸. La risposta dell'UE, come prima ricordato, è quella del multilateralismo efficace, del rispetto del diritto internazionale e del forte impegno preventivo di natura non militare. La differenza sostanziale tra le due strategie riguarda dunque il significato stesso di «legittimità» per l'uso della forza: l'UE enfatizza il diritto internazionale, gli USA insistono sul modello westphaliano di sicurezza centrato sulle minacce agli interessi e ai valori nazionali e quindi su «il diritto di fare la guerra».

Nel caso dell'UE, siamo in presenza di una politica di sicurezza per così dire «de-territorializzata» e «de-nazionalizzata» dove l'uso del potere militare è in funzione non di una espansione territoriale nel senso della tradizionale geopolitica, ma principalmente per conseguire gli obiettivi che sono propri della *human security*⁷⁹. Il problema delle «capacità» come elemento essenziale di una cultura strategica è, nel caso dell'UE, collegato primariamente alle capacità politiche prima ancora che a quelle militari, declinate in chiave di soprannazionalismo.

È dato cogliere nella nuova concezione strategica dell'UE che

⁷⁵ *Ibidem*, p. 77.

⁷⁶ A. Toje, *The 2003 European Union Security Strategy...*, cit., p. 125.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 127.

⁷⁸ Sul punto, vedi 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, pp. 13-28.

⁷⁹ J.H. Matlary, *When Soft Power Turns Hard...*, cit., p. 108.

l'uso della forza è possibile se vengono rispettate tre condizioni: avvenire nel rispetto della Carta delle NU e del diritto internazionale; trattarsi dunque di operazioni di polizia militare e non di guerra; realizzarsi sotto l'autorità sopranazionale delle NU o di altra organizzazione regionale espressamente autorizzata dall'ONU ai sensi dell'art. 53 della Carta.

In questa prospettiva, segnata dalla volontà di fare della *human security* la base di una nuova «cultura strategica post-nazionale»⁸⁰, non è azzardato ipotizzare che la legittimazione dell'UE come attore globale «law- and norms-based»⁸¹ sia destinata a rafforzarsi – emblematica è la vicenda libanese – a discapito di quella degli attori «military- and war-based». In altre parole, l'UE agendo nel solco della *soft security*, sta definendo la sua identità postwestfaliana e postnazionale⁸².

Che l'ESS sia già considerata «the reference framework» per la politica estera e di sicurezza comune⁸³ lo attestano documenti politici quali, tra gli altri, la strategia per combattere il terrorismo⁸⁴, la strategia contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa⁸⁵, il Rapporto di Barcellona intitolato *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*⁸⁶.

Quest'ultimo documento, elaborato da un Gruppo di studio indipendente su mandato dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e presentato a Javier Solana il 15 settembre 2004, ha come obiettivo quello di dare concreto seguito all'ESS in termini di specificazione di contenuti e di modalità operative secondo i più ortodossi dettami della *human security*. L'attenzione è posta sulle minacce globali richiamate nella strategia europea, in particolare su quelle situazioni di grave insicurezza che potrebbero richiedere un dispiegamento di forze militari UE nell'ambito delle cosiddette «missioni di Petersberg». Il Rapporto costituisce anche una prima risposta alle osservazioni critiche avanzate nei confronti dell'ESS. Un'analisi approfondita di questo documento UE sarà pubblicata nel prossimo numero della rivista.

Conclusioni

L'ESS va considerata alla luce di quella che è la vocazione naturale dell'Unione Europea al ruolo di attore globale, più precisa-

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Vedi I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in «Journal of Common Market Studies», 40(2), 2002, pp. 235-258; R. Youngs, *Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity*, in «Journal of Common Market Studies», 42(2), 2004, pp. 415-435.

⁸² J.H. Matlary, *When Soft Power Turns Hard...*, cit., p. 113.

⁸³ Vedi S. Biscop, *The European Security Strategy...*, cit., p. 40.

⁸⁴ Consiglio europeo, *Strategia dell'Unione Europea contro il terrorismo*, 15-16.12.2005.

⁸⁵ Consiglio europeo, *Strategia dell'Unione Europea contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa*, 12.12.2003.

⁸⁶ *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.

mente di potenza civile, come tale portatrice di *soft power*. Questo concetto descritto da Nye come «la capacità di conseguire ciò che si vuole per via di attrazione piuttosto che per via di coercizione»⁸⁷, ha avuto un forte impatto sulla strategia diplomatica UE degli ultimi anni. Il militare per definizione non rientra in questa accezione di potere, ma l'UE è dalla sua stessa natura obbligata a farvelo rientrare. La via è quella della riconversione per così dire «teleologica» dell'uso della forza: dagli obiettivi di guerra a quelli di polizia all'interno del nuovo paradigma multidimensionale della *human security*. Come in precedenza illustrato, l'ESS si colloca pienamente all'interno di questa filosofia che fa costante riferimento al codice internazionale dei diritti umani e alla necessità dell'autorità sopranazionale delle NU. Da un punto di vista strettamente statutario, l'Unione Europea si è per così dire messa in regola a partire dal Trattato di Amsterdam, soprattutto con la Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza nel dicembre del 2000. Quanto al rapporto con le Nazioni Unite, numerosi e autorevoli sono i documenti che attestano di una scelta preferenziale al riguardo. Ciò che manca ancora è un documento che, in via formale, precisi quali siano i requisiti, gli obiettivi e le modalità operative delle operazioni di pace con l'uso del militare distinte dalle tradizionali operazioni militari dove l'aggettivazione più o meno esplicita richiama la guerra. Negli ambienti comunitari c'è consapevolezza di questo, tant'è che è stato dato mandato a un gruppo informale di esperti di elaborare un documento puntuale sulla materia: è appunto il Rapporto di Barcellona sopra richiamato. Va peraltro precisato che questo tema è da anni all'attenzione degli ambienti di società civile globale, in particolare in non poche sedi universitarie tra le quali, in Italia, il Centro diritti umani dell'Università di Padova. Nel portare avanti la sua strategia di *soft power* per la pace e la sicurezza l'UE non potrebbe che avvantaggiarsi del valore aggiunto costituito dalle preziose risorse umane e culturali fornite dal suo ricco bacino di formazioni di società civile.

Trattandosi di militare, qualunque ne sia la destinazione, la volontà politica è interpellata ai suoi più alti livelli. Dopo avere prima rilevato che la mancanza di questa rimane il problema centrale dell'UE, a conclusione del presente saggio mi azzardo ad avanzare alcune considerazioni di tipo prescrittivo. La principale difficoltà per la messa in pratica dell'ESS discende, prima

⁸⁷ Vedi J.S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs Press, 2005.

e più che dalla tuttora inadeguata struttura militare «integrata» dell'UE (in termini di quantità di personale, organigrammi di comando ecc.), dal fatto della presenza del parente scomodo, cioè di una NATO in affannosa ricerca di nuova identità. Sull'Unione grava il condizionamento atlantico costituito dalla superpotenza e introiettato nell'UE dal Regno Unito e, pur se in maniera meno pesante, da qualche Stato di più recente ammissione. Senza pensare a uno smantellamento della NATO, improponibile quanto meno nel breve e medio periodo, occorre ricercare un'appropriata divisione del lavoro, che rispetti la natura di autorità sopranazionale dell'UE e il relativo ruolo di potenza globale civile dotata di forze «integrate» di polizia militare. Questa ricerca non può prescindere dall'esistenza delle Nazioni Unite alla cui Carta, non si dimentichi, fa riferimento anche lo statuto della NATO. È appunto sul rilancio della centralità delle Nazioni Unite e sull'irrinunciabilità dei dettami della legalità internazionale che può negoziarsi la divisione del lavoro *in re* militare tra NATO (USA) e Unione Europea. Sfortunatamente per quest'ultima, l'impantanamento delle ratifiche in cui è venuta a trovarsi la prospettiva costituzionale a seguito delle note vicende dei referendum francese e olandese aggiunge ulteriori elementi di incertezza. In attesa che si chiarisca la situazione, la via praticabile per la rapida messa in pratica dell'ESS nel quadro della PESC-PESD è quella delle due velocità, in analogia con quanto accaduto per la moneta unica. Per esempio, Italia e Francia potrebbero prendere l'iniziativa di aggregare un gruppo di Paesi membri per dar vita a un «Saint Malo 2» con l'obiettivo appunto di realizzare compiutamente, nei fatti, la strategia europea di *human security*. La vicenda dell'intervento nel Libano, che ha visto Italia e Francia agire di concerto nel rilanciare la centralità delle Nazioni Unite – con il Regno Unito per così dire fuori gioco –, potrebbe fornire l'occasione giusta, beninteso a saper coglierla in tutta la sua reale portata innovatrice, per imprimere accelerazione all'avveramento di un obiettivo così importante dentro e fuori dell'Unione.