

ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

CORSO DI LAUREA SPECIALISTICA IN RELAZIONI INTERNAZIONALI

**LA COOPERAZIONE TRA L'UNIONE EUROPEA E
LE NAZIONI UNITE PER LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI**

Tommaso D'Ercole

Questo testo costituisce un estratto, appositamente rivisitato per il Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite a Bruxelles, della tesi di laurea “La politica dell’Unione Europea per la prevenzione dei conflitti” discussa il 20 marzo 2009, relatore il professore Piero Ignazi, docente del corso “Sistema Politico dell’Unione Europea”.

INDICE

1.1 Introduzione.....	pag.	3
1.2 L'evoluzione della partnership tra le Nazioni Unite e la UE.....	pag.	7
1.3 La cooperazione tra le NU e la UE nella prevenzione dei conflitti di lungo periodo, di breve periodo e nell'early warning.....	pag.	8
<i>1.3.1 Il coordinamento ONU-UE nella prevenzione strutturale.....</i>	pag.	14
<i>1.3.2 Il coordinamento ONU-UE nella prevenzione diretta.....</i>	pag.	21
<i>1.3.3 Il coordinamento ONU-UE nell'early warning.....</i>	pag.	30
1.4 Prospettive future della partnership tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea....	pag.	33
Bibliografia essenziale.....	pag.	37

1.1 INTRODUZIONE

La prevenzione dei conflitti, elaborata dall'Unione Europea, prevede azioni di breve e di lungo periodo per affrontare sia le cause strutturali alla radice dei conflitti sia le espressioni dirette di violenza. Le attività di prevenzione dei conflitti possono e dovrebbero essere realizzate prima di un conflitto (prevenzione dello scoppio), durante un conflitto (prevenzione dell'estensione) e alla fine (prevenzione del riemergere dei conflitti).¹ Questa definizione ampia, proposta dalle istituzioni europee, è in linea con l'evoluzione del concetto e della sua pratica a partire dalla fine degli anni Novanta, quando da un approccio focalizzato esclusivamente sulla diplomazia preventiva si è giunti ad una prevenzione strutturale che include anche iniziative di lungo periodo per fronteggiare le cause alla radice dei conflitti. Infatti, il concetto di prevenzione dei conflitti è stato introdotto per la prima volta all'inizio degli anni Novanta dall'allora Segretario delle Nazioni Unite Boutros-Boutros Ghali all'interno della sua Agenda per la Pace, in cui venivano messi in risalto concetti come le missioni di raccolta informazioni (fact-finding missions) e gli interventi di diplomazia preventiva diretta per evitare lo scoppio dei conflitti.² Tuttavia, in seguito alle esperienze negative in Rwanda e in Jugoslavia, il concetto di prevenzione dei conflitti si è evoluto notevolmente, passando dalla diplomazia preventiva, che includeva un set limitato di iniziative militari e diplomatiche, alla promozione di interventi strutturali come la costruzione della governance e delle istituzioni democratiche e lo sviluppo economico, da affiancare ai tradizionali strumenti diretti. Così nel 2001, il Report del Segretario Generale delle Nazioni Unite per la Prevenzione dei Conflitti Armati, "An Effective Preventive Strategy", prevedeva un approccio comprensivo che includesse misure sia di breve che di lungo periodo a livello politico, diplomatico, umanitario e militare per la promozione della pace, dei diritti umani e dello sviluppo attraverso azioni intraprese dalla comunità internazionale in cooperazione con gli attori nazionali e regionali.³

L'Unione Europea ha creato così un quadro normativo di riferimento in linea con quanto espresso dalla strategia delle Nazioni Unite attraverso la presentazione di due documenti: la Comunicazione della Commissione sulla Prevenzione dei Conflitti dell'aprile 2001⁴ e il Programma dell'Unione Europea per la Prevenzione dei Conflitti Violenti, approvato dal Consiglio europeo di

¹ Vedi: Commission of the European Communities, *The Conflict Prevention Guideline. IQSC Programming Fiche on Conflict Prevention*. Documento scaricabile al seguente indirizzo internet: ec.europa.eu/external_relations/cfsp/cpcm/cp/doc/cp_guide.pdf.

² Boutros-Boutros Ghali, *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992* [A/47/277 – S/24111], New York, Jun. 17, 1992.

³ Kofi Annan, *An Effective Preventive Strategy. Report of the Secretary General on Prevention of Armed Conflict* [A/55/985 – S/2001/574], New York, Jun. 7, 2001.

⁴ European Commission, *Commission Communication on Conflict Prevention* [COM(2001) 211 final], Bruxelles, Apr. 2001.

Goteborg nel giugno 2001.⁵ L'Unione Europea riconosce che la "comunità internazionale ha la responsabilità politica e morale di agire per evitare le sofferenze umane e la distruzione delle risorse causate dai conflitti violenti [...] e per questo sottolinea il suo impegno politico nel considerare la prevenzione dei conflitti come uno degli obiettivi principali delle relazioni esterne della UE [...] attraverso il miglioramento delle capacità e la promozione di una cultura globale della prevenzione."⁶ Il Programma dell'Unione Europea per la Prevenzione dei Conflitti Violenti si articola intorno a quattro obiettivi principali: definizione delle priorità politiche per le azioni preventive, attraverso strategie delineate principalmente dal Segretariato del Consiglio e dall'Alto Rappresentante; miglioramento del sistema di allarme preventivo ("early warning"); miglioramento degli strumenti di prevenzione di lungo e breve periodo; creazione di partnership efficaci per la prevenzione dei conflitti con le altre organizzazioni internazionali.

In relazione al quarto obiettivo, che prevede appunto la creazione di partnership efficaci, l'Unione Europea ha definito pratiche di cooperazione, più o meno istituzionalizzate, con le varie potenze mondiali, in primis gli Stati Uniti, così come con le altre organizzazioni internazionali come la NATO, l'OSCE e soprattutto le Nazioni Unite. Infatti, l'obiettivo della prevenzione dei conflitti, quindi del mantenimento della pace, è una sfida di portata mondiale che se vuole essere perseguita in maniera credibile richiede una cooperazione continua ed efficace tra i principali attori internazionali.

L'importanza di promuovere la cooperazione multilaterale per far fronte alle sfide globali è ribadita in maniera chiara nella Strategia di Sicurezza Europea, punto di partenza imprescindibile della politica estera dell'Unione Europea:

*In un mondo di minacce globali, mercati globali e media globali, la nostra sicurezza e prosperità dipendono sempre di più dall'efficacia del sistema multilaterale. Lo sviluppo di una più forte società internazionale, ben funzionanti organizzazioni internazionali e un ordine internazionale basato sulle regole, costituisce il nostro obiettivo.*⁷

Lo stesso concetto è enfatizzato in maniera chiara anche nel Programma di Prevenzione dei Conflitti della UE, approvato nel Consiglio Europeo di Goteborg nel giugno 2001:

⁵ Council of the European Union (Coreper), *Draft European Union Programme for the Prevention of Violent Conflict* [9537/1/01], Brussels, Jun. 2001.

⁶ Cit. *Ibidem*, p. 1. Corsivo mio.

⁷ European Council, *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, Dec. 2003, p. 9.

*L'Unione Europea deve costruire e sostenere partnership efficaci e reciprocamente rinforzanti per la prevenzione dei conflitti insieme alle Nazioni Unite, all'OSCE e ad altre organizzazioni internazionali così come la società civile. Un aumento della cooperazione è richiesto a tutti i livelli, dal meccanismo di allerta e analisi preventiva fino all'azione e alla valutazione. La cooperazione sul terreno è di particolare importanza e l'azione della UE dovrebbe essere guidata dai principi del valore aggiunto e del vantaggio comparato.*⁸

L'Unione Europea ha tuttavia indirizzato i suoi sforzi principalmente alla collaborazione con le Nazioni Unite, a cui si riconosce un ruolo fondamentale in vista del mantenimento della pace e della sicurezza mondiale. La collaborazione tra queste due organizzazioni ha già prodotto risultati positivi, in particolar modo rispetto alla cooperazione allo sviluppo e alle operazioni di mantenimento della pace, grazie in particolar modo all'elevato grado di legittimità, che le Nazioni Unite godono nelle aree di crisi e in via di sviluppo, e all'ingente quantitativo di risorse di cui dispone la Comunità Europea. La convergenza tra legittimità dell'ONU e risorse della UE costituisce il filo rosso intorno al quale si è sviluppata la partnership tra questi due attori internazionali nel nuovo millennio.

Il legame che unisce l'Unione Europea e le Nazioni Unite è molto complesso e nel corso del tempo, in particolare dopo la fine della Guerra Fredda, si è evoluto velocemente creando nuove aree di collaborazione. Innanzitutto, va sottolineato l'impegno della Comunità Europea e, successivamente dell'Unione Europea, ribadito in molteplici documenti e incontri ufficiali, di promuovere il multilateralismo e di attenersi alla Carta delle Nazioni Unite come principio fondamentale della propria azione esterna. Al di là di questo impegno formale, va anche rimarcato che tutti gli stati della UE sono membri delle Nazioni Unite e che la Commissione Europea è osservatrice permanente alle Nazioni Unite sin dal 1974. L'Unione Europea fornisce oltre 300 milioni di euro all'anno alle Nazioni Unite per finanziare specifici programmi, come il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), il Programma Alimentare Mondiale (WFP) e l'Ufficio delle Nazioni Unite per gli Affari Umanitari (OCHA). Inoltre gli stati europei sono dei contribuenti rilevanti del budget delle Nazioni Unite fornendo oltre il 40% del totale, e nonostante il loro contributo alle missioni di pace sia molto limitato,⁹ essi hanno fornito la maggior parte dei contingenti militari nelle operazioni di mantenimento della pace autorizzate dalle Nazioni Unite in Bosnia (SFOR), Kosovo (KFOR) e Libano (UNIFIL).

⁸ Council of the European Union (Coreper), *Draft European Union Programme for the Prevention of Violent Conflict* [9537/1/01], Brussels, Jun. 2001, p. 5.

⁹ Ad agosto 2008, il contributo degli stati membri della UE in termini di personale nelle 16 operazioni delle Nazioni Unite in corso ammontava a 10317 unità su un totale di 88576, una percentuale dell'11,65%. Il contributo alle 9 operazioni in Africa era ancora inferiore e ammontava soltanto a 545 unità su un totale di 61068, una percentuale del 0,89%. Il contributo europeo era ancora inferiore nella missione MONUC nella Repubblica Democratica del Congo. Fonte: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>.

Tuttavia, la natura mutevole di entrambe le organizzazioni internazionali, e in particolare della UE, che non si colloca chiaramente all'interno della definizione di organizzazione regionale così come definita nel Capitolo 8 della Carta delle Nazioni Unite, complica l'affermarsi di una partnership più efficace e basata su accordi chiari ed effettivi. Inoltre vi sono altre questioni essenziali che costituiscono ostacoli importanti. Innanzitutto l'organizzazione delle relazioni esterne della UE non è ancora ben definita e il problema di chi parla per l'Unione Europea all'interno delle organizzazioni internazionali rimane una questione cruciale e tuttora irrisolta.¹⁰ Infatti, a differenza della Comunità Europea che ha personalità giuridica, e quindi può diventare membro di un'altra organizzazione internazionale e firmare accordi internazionali a nome della CE,¹¹ l'Unione Europea, comprendente della PESC/PESD e del GAI, non ha personalità giuridica e le clausole del Trattato di Amsterdam sulla stipulazione degli accordi internazionali nell'ambito del secondo e del terzo pilastro non chiariscono se il Consiglio agisce per conto della UE o a nome degli stati membri. Così mentre la Commissione è la principale responsabile della rappresentanza esterna, grazie alle oltre 130 delegazioni, tra cui una alle Nazioni Unite,¹² la Presidenza del Consiglio rappresenta l'UE in tutte le questioni riguardanti la PESC/PESD con l'assistenza dell'Alto Rappresentante. Tuttavia nelle questioni riguardanti tutti e tre i pilastri, come la prevenzione dei conflitti, non è chiaro chi tra la Comunità Europea, l'Unione Europea o gli stati membri possa rivendicare il diritto di parola e attraverso quali modalità, creando così "una situazione anomala in cui la Comunità Europea ha personalità legale, ma non ha un potere reale di agire in nome dell'Unione come intero, mentre gli stati membri gestiscono le carte nelle questioni legate alla PESC e al GAI, ma non hanno un chiaro mandato per contrarre accordi internazionali a nome della UE."¹³ Infine vi è il dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza, in cui la UE potrebbe aspirare ad ottenere un seggio; ma oltre a risolvere la questione della personalità legale della UE, sarebbe anche necessaria una modifica delle Nazioni Unite e della sua Carta Fondamentale in modo da consentire alle rappresentanze regionali di sedere al Consiglio di Sicurezza.¹⁴

¹⁰ Per un'analisi chiara e dettagliata vedi Fraser Cameron, European Policy Centre (EPC), *The EU and international organizations: partners in crisis management*, EPC Issue Paper No. 41, Oct. 24th 2005, pp. 11-13.

¹¹ Ad esempio la Comunità Europea è membro ufficiale di organizzazioni internazionali come l'Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC) o l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), affianco alla membership dei vari membri della UE. Nella maggior parte degli incontri ufficiali la Comunità Europea parla a nome di tutti gli stati membri, anche se alcuni stati membri sono riluttanti a rinunciare completamente al loro ruolo.

¹² La delegazione della Commissione Europea alle Nazioni Unite agisce all'interno del Liaison Office alle Nazioni Unite gestito dal Segretariato del Consiglio.

¹³ Cit. in Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention*, Lit Verlag, Berlino, 2006, p. 147.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 146-147.

Nonostante questi numerosi ostacoli di tipo istituzionale, le Nazioni Unite e l'Unione Europea sono riuscite a stabilire contatti a differenti livelli e a portare a termine collaborazioni specifiche specie nell'ambito delle missioni ONU di gestione dei conflitti.¹⁵ Alla base di questa collaborazione vi è quella che Thierry Tardy¹⁶ definisce la “presunta relazione mutuamente benefica”. Le Nazioni Unite e l'Unione Europea sono state spesso presentate come partner naturali, specialmente sul finire della Guerra Fredda, quando l'evoluzione del sistema internazionale e il moltiplicarsi di conflitti intra-statali – mettendo in crisi le fondamenta giuridica del sistema delle Nazioni Unite¹⁷ – hanno incoraggiato l'affermazione delle organizzazioni regionali. Questo cambiamento della società internazionale è avvenuto contemporaneamente alla creazione dell'Unione Europea e in particolare della PESC e successivamente della PESD. Questo concatenarsi di eventi ha fatto sì che le Nazioni Unite e l'Unione Europea potessero trarre reciproco vantaggio nel collaborare. In particolare si è verificata una “convergenza teorica tra una sorta di domanda da parte delle Nazioni Unite e una sorta di offerta da parte dell'Unione Europea”.¹⁸ Le Nazioni Unite si sono trovate a trarre beneficio dello sviluppo della Politica Europea di Sicurezza e Difesa, potendo così condividere il fardello del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale con la UE, che a sua volta può beneficiare della legalità e delle legittimità offerta dalla collaborazione con l'ONU, il centro nevralgico della cooperazione multilaterale.

Su questa base, a partire dall'inizio del nuovo millennio, sono stati approvati tutti i documenti che costituiscono il fondamento giuridico della cooperazione tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea.

1.2 L'EVOLUZIONE DELLA PARTNERSHIP TRA LE NAZIONI UNITE E L'UNIONE EUROPEA

Nonostante, sin dal finire della Guerra Fredda e con la nascita della PESC, si siano moltiplicati i contatti tra la UE e le Nazioni Unite, è solo a partire dal 2000 che questi ultimi hanno assunto una forma più concreta e coerente. Infatti, contemporaneamente allo sviluppo della Politica

¹⁵ Vedi ad esempio le missioni PESD in Bosnia Erzegovina nel 2003, nella Repubblica Democratica del Congo nel 2003 e nel 2006, in Ciad e nella Repubblica Centro Africana tra il 2007 e il 2008.

¹⁶ Thierry Tardy è direttore dell'European Training Course al Geneva Centre for Security Policy.

¹⁷ Infatti pur non essendo più bloccato dal potere di veto, come durante la Guerra Fredda, il Consiglio di Sicurezza non aveva i mezzi per intervenire in maniera efficace nelle complesse e spesso inestricabili dispute all'interno degli stati, e la norma di diritto internazionale di non interferenza negli affari domestici degli stati impediva qualsiasi tipo di intervento concreto in linea con i Capitoli 6 e 7 della Carta delle Nazioni Unite.

¹⁸ Thierry Tardy, *United Nations – European Union Relations in Crisis Management*, Background Paper for the International Forum for the Challenges of Peace Operations 2008, Paris, Oct. 2008, p. 3. Documento scaricabile al seguente indirizzo internet:

www.gcsp.ch/e/publications/Issues_Institutions/Int_Organisations/policy_papers/tardy_eu_un.pdf.

Europea di Sicurezza e Difesa, le Nazioni Unite hanno riconosciuto il potenziale di vasta portata di una più attiva ed efficace Unione Europea come partner operativo in vista del cosiddetto “effective multilateralism”. A partire da quel periodo i contatti ufficiali tra le due organizzazioni si sono intensificati notevolmente e l’allora segretario delle Nazioni Unite Kofi Annan stabilì contatti diretti, attraverso diverse visite dirette, con i quartieri generali della UE e in particolare con l’Alto Rappresentante della PESC, Javier Solana.

Così nel giugno 2001, il Consiglio per gli Affari Generali e le Relazioni Esterne decide di approvare una piattaforma per intensificare la cooperazione con le Nazioni Unite su quattro livelli:

- Incontri ministeriali UE nel formato della Troika con il Segretario Generale delle Nazioni Unite;
- Incontri e contatti tra l’Alto Rappresentante e il Commissario delle Relazioni Esterne della UE con il Segretario Generale delle Nazioni Unite e il suo vice;
- Incontri tra il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) e il Vice Segretario Generale delle Nazioni Unite e i vari Sottosegretari Generali;
- Contatti tra il Segretario del Consiglio e la Commissione con il Segretariato delle Nazioni Unite.¹⁹

Il Consiglio in quella stessa occasione delinea anche le tre principali aree in cui la collaborazione tra le Nazioni Unite e l’Unione Europea necessita di essere avanzata: la prevenzione dei conflitti; la gestione delle crisi nei suoi aspetti civili e militari; specifiche questioni regionali, in particolare i Balcani, il Medio Oriente e l’Africa, specie le regioni dei Grandi Laghi, del Corno d’Africa e dell’Africa Ovest. Per quanto riguarda la prevenzione dei conflitti il Consiglio ha sottolineato l’importanza di delineare approcci mutuamente rinforzanti che comportino lo scambio di informazioni e analisi sulle crisi in corso, la cooperazione nel “fact-finding”, il coordinamento nell’addestramento sul campo, e la cooperazione nell’assistenza elettorale e nelle missioni di monitoraggio elettorale. Infine il Consiglio ha auspicato anche il coordinamento dell’attività diplomatica di entrambe le istituzioni, in particolare attraverso consultazioni tra i Rappresentanti Speciali.²⁰ Questi concetti sono stati riaffermati poco dopo nel Consiglio Europeo di Goteborg che ha visto l’approvazione del Programma della Prevenzione dei Conflitti Violenti.

Sempre nel 2001 la Commissione Europea approva un documento molto importante, *Building an effective partnership with the United Nations in the fields of Development and*

¹⁹ European Council (GAERC), 2356th meeting [9398/01 (Presse 226)], Luxemburg, Jun. 11th-12th 2001.

²⁰ *Ibidem*.

Humanitarian Affairs,²¹ che darà l'input ad una collaborazione a livello operativo tra le varie direzioni della Commissione Europea e i vari dipartimenti e uffici delle Nazioni Unite e al coordinamento dei loro rispettivi programmi. L'implementazione di questa partnership è agevolata dalla presenza dell'Ufficio delle Nazioni Unite a Bruxelles, il quale pubblica a scadenze variabili report sui progressi del coordinamento tra la UE e l'ONU nelle politiche di sviluppo e della cooperazione umanitaria (vd. *infra* 1.3.1).

Nel 2003 invece, l'Unione Europea e le Nazioni Unite firmano la prima dichiarazione comune sulla cooperazione nella gestione dei conflitti (*Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management*).²² Questo documento, oltre a ricordare le riuscite collaborazioni tra le Nazioni e la UE in Bosnia Herzegovina, nella Repubblica Democratica del Congo e in Kinshasa, rappresenta un punto di riferimento importante per entrambe le organizzazioni per due ragioni. Innanzitutto perché dopo i dissapori dei Balcani negli anni '90, le Nazioni Unite e l'Unione Europea riconoscono la premessa che la primaria responsabilità per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale risiede nel Consiglio di Sicurezza in accordo con la Carta delle Nazioni Unite. E' proprio all'interno di questo framework che "l'Unione Europea riafferma il suo impegno a contribuire agli obiettivi delle Nazioni Unite nella gestione delle crisi."²³ In secondo luogo, questa dichiarazione comune è particolarmente rilevante perché ha portato alla creazione di un meccanismo di consultazione comune a livello operativo – in seguito denominato *Steering Committee* – con la funzione di esaminare vie e mezzi per migliorare il mutuo coordinamento e la compatibilità nelle seguenti aree: pianificazione, addestramento, comunicazione e pratiche migliori.²⁴ Lo *Steering Committee*, che si riunisce ogni due anni, ha rappresentato e tuttora rappresenta uno strumento molto importante per il miglioramento della cooperazione tra la UE e l'ONU a livello operativo attraverso contatti diretti tra le varie direzioni, dipartimenti e uffici di entrambe le organizzazioni.

²¹ European Commission, *Building an effective partnership with the United Nations in the fields of Development and Humanitarian Affairs*, COM(2001)231 Final, Brussels, May 2nd 2001.

²² Council of the European Union, *Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management* [12730/03], Brussels, Sep. 9th 2003.

²³ Cit. in *Ibidem*, p. 2.

²⁴ La **pianificazione** include assistenza reciproca nelle missioni di valutazioni e maggiori contatti e cooperazione tra le unità di pianificazione delle missioni, in particolare riguardo all'allocazione delle risorse logistiche così come alla interoperabilità dell'equipaggiamento. L'**addestramento** prevede la pianificazione di standard e procedure per l'addestramento del personale civile e militare, la sincronizzazione del pre-addestramento delle missioni di polizia, l'istituzione di osservatori militari e di ufficiali militari di liaison, e la preparazione di specifiche conferenze, esercizi e seminari. La **comunicazione** prevede una maggiore cooperazione tra i "situations centres", lo scambio di ufficiali di liaison ogni qual volta sia richiesto e l'istituzione di un dialogo desk-to-desk attraverso specifici ufficiali di liaison a New York e Bruxelles. Le **pratiche migliori** (best practices) riguardano il regolare e sistematico scambio delle "lesson-learned" e delle "best practices", incluso la condivisione di informazioni nelle missioni di "hand-over" e nel procurement.

Nel settembre 2003 la Commissione Europea approva un altro documento, *The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism*,²⁵ che darà un'ulteriore spinta alla collaborazione tra le due organizzazioni internazionali. La comunicazione della Commissione mira a dare una risposta a tre quesiti fondamentali:

- Come può l'Unione Europea garantire che le decisioni prese dal sistema multilaterale siano efficacemente eseguite ed implementate?
- Quali sono le aree, le politiche, gli strumenti e gli uffici in cui la UE e l'ONU possono migliorare la loro collaborazione?
- Quali sono i possibili aggiustamenti che la UE potrebbe intraprendere per migliorare il suo *modus operandi* all'interno del sistema delle Nazioni Unite?

Riguardo al primo quesito l'Unione Europea si impegna ad adottare un approccio "front-runner" ed essere in prima linea nella negoziazione e implementazione di importanti iniziative delle Nazioni Unite in aree come lo sviluppo sostenibile, la riduzione della povertà, la sicurezza internazionale. Agire da "front-runner" implica ratificare, il prima possibile, gli strumenti ONU da parte degli stati membri UE, e dove possibile da parte della Comunità, e intraprendere azioni decise e concertate a livello dell'Unione Europea in modo da essere di esempio per gli altri membri della comunità internazionale e dimostrare "clean record". Agire da "front-runner" significa anche stabilire posizioni comuni all'interno della UE nei principali incontri ed eventi delle Nazioni Unite, inclusi quelli del Consiglio di Sicurezza, e costruire alleanze con i partner in modo da raggiungere la "massa critica" necessaria per il successo delle iniziative multilaterali più importanti, tra cui anche la riforma dello stesso Consiglio di Sicurezza.²⁶ Questo approccio comporta l'esigenza di far coincidere in maniera mutuamente solidale le politiche multilaterali e bilaterali. La UE, a tal riguardo, ha una responsabilità elevata in quanto, essendo il più largo fornitore di aiuti allo sviluppo, ha le risorse e i mezzi necessari per migliorare le capacità dei Paesi in via di sviluppo nel raggiungimento delle condizioni dettate dagli impegni internazionali.²⁷

²⁵ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism*, COM(2003) 526 final, Brussels, Sep. 10th 2003.

²⁶ *Ibidem*, p. 9.

²⁷ In particolare l'Unione Europea dovrebbe monitorare lo sviluppo sostenibile in vista del raggiungimento degli obiettivi stabiliti al **Summit di Johannesburg**; dovrebbe offrire assistenza e capacità nel settore del commercio in vista dell'implementazione dell'**Agenda di Sviluppo di Doha**; dovrebbe aumentare gli sforzi per la promozione dei diritti umani per migliorare l'efficacia dell'azione dell'**UN Commission on Human Rights**; dovrebbe offrire assistenza mirata in vista dell'attuazione della **Risoluzione 1373** del Consiglio di Sicurezza per la lotta al terrorismo; dovrebbe offrire un più ampio supporto alle Nazioni Unite e in particolare all'**UN Office on Drugs and Crime (ODC)** per la lotta al crimine internazionale organizzato e al traffico di droga.

Per quanto riguarda invece le aree, le politiche, gli strumenti, e gli uffici in cui la cooperazione tra la UE e l'ONU può essere ulteriormente migliorata, la Comunicazione della Commissione cita diversi settori come lo sviluppo, gli affari umanitari, la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi e la ricostruzione post-crisi. Anche se le modalità di cooperazione concreta che sono state sviluppate dalle due organizzazioni internazionali vengono analizzate in maniera più approfondita successivamente (vd. *infra* 1.3.1), è bene citare brevemente quali sono le indicazioni espresse nel documento della Commissione:

- L'Unione Europea (la Presidenza, la Commissione e il Segretariato Generale del Consiglio) dovranno approfondire in maniera regolare il dialogo con il Segretariato delle Nazioni Unite.
- La Commissione dovrà lavorare con le Nazioni Unite, e con le sue agenzie specializzate, per stabilire un dialogo e una cooperazione efficaci a livello dei singoli paesi (country-level assessment) e assicurare complementarietà tra l'assistenza esterna comunitaria e gli altri donatori.
- La UE e l'ONU dovranno collaborare per garantire che gli standard per l'addestramento e l'assunzione del personale sul terreno siano compatibili.
- La Commissione dovrà esplorare ulteriori vie per promuovere lo scambio del personale e facilitare attività di addestramento comuni con le organizzazioni del sistema ONU.
- La Commissione dovrà incoraggiare regolari contatti a livello operativo tra i rispettivi staff nelle aree di crisi, specialmente con DPA, DPKO, OCHA, UNDP.
- L'UE e l'ONU dovranno coordinarsi sistematicamente con le altre organizzazioni regionali nella prevenzione dei conflitti e nelle situazioni di crisi e post-crisi, cercando di utilizzare le rispettive risorse in maniera complementare.²⁸

Infine la Comunicazione della Commissione elenca tutta una serie di possibili soluzioni in vista del miglioramento della visibilità della UE e della promozione dei suoi valori all'interno del sistema ONU. Infatti, se "l'Unione Europea vuole contribuire in maniera efficace al rafforzamento del sistema multilaterale, ha bisogno di essere in una posizione tale da poter partecipare attivamente e dinamicamente ai forum multilaterali".²⁹ In vista di tale obiettivo, la risoluzione del problema della personalità legale dell'Unione Europea e quella del consolidamento della rappresentanza dell'Unione rappresentano sicuramente degli obiettivi prioritari.³⁰ Allo stesso tempo, la possibilità per la Commissione Europea di ottenere piena membership presso organizzazioni rilevanti del sistema delle Nazioni Unite – come è accaduto nel caso della FAO e del Codex Alimentarius – necessita di essere perseguita con più continuità. Inoltre l'Unione Europea e i suoi stati membri devono continuare a cercare di coordinare le loro posizioni sia all'interno del Consiglio di Sicurezza

²⁸ European Commission, *The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism*, p. 15.

²⁹ Cit. in *Ibidem*, p. 16.

³⁰ Il Trattato di Lisbona prevede una soluzione per entrambe le questioni.

che negli altri policy forum più rilevanti del sistema delle Nazioni Unite, come l'Assemblea Generale,³¹ il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) e altri corpi sussidiari come la Commissione Economica per l'Europa.

Il primo problema da affrontare a tal proposito è il così detto “voto diviso” da parte degli stati UE all'interno dei forum ONU, derivante dalla mancanza di consenso a Bruxelles. Questo problema dovrebbe essere affrontato attraverso un maggiore coordinamento da parte degli stati membri UE all'interno del framework istituzionale europeo, specialmente nei casi in cui le proposte in questione rientrano nell'ambito PESC, e fare in modo che nelle questioni coperte da una posizione comune non vi sia “voto diviso”, perlomeno in linea di principio. Inoltre, il ruolo dei gruppi di lavoro del Consiglio che si occupano delle questioni legate alle Nazioni Unite – come il *Working Party on the United Nations* (CONUN) e il *Working Group for the Preparation of Major UN Conferences* – dovrebbe essere rafforzato in modo da offrire una migliore guida per gli stati europei e aumentare il numero delle posizioni comuni da presentare nelle varie istituzioni delle Nazioni Unite, incluso il Consiglio di Sicurezza.³²

Le due comunicazioni della Commissione, *Building an effective partnership with the UN in the fields of development and humanitarian affairs* (2001) e *The European Union and the United Nations: The choice for multilateralism* (2003), hanno effettivamente aperto la strada per una più sistematica e profonda cooperazione a tutti i livelli. Hanno portato innanzitutto ad un dialogo radicato e regolare ai più alti livelli tra il Segretario Generale dell'ONU e il suo vice con il Consiglio Europeo e la Commissione, incontri biennali dello Steering Committee sulla gestione delle crisi ma anche ad accordi di cooperazione specifici tra le istituzioni europee, in primis la Commissione, con diverse agenzie, fondi e programmi dell'ONU. Finora sei accordi di partnership strategiche sono stati firmati: con UNDP, WHO, ILO e FAO nel 2004, con l'UNHCR e il WFP nel 2005. A questi si aggiungono un *Memorandum of Understanding* siglato con l'UNEP nel 2004 e una convenzione con l'UNRWA esistente sin dal 1971. Inoltre la Commissione Europea coopera anche con il Dipartimento degli affari politici (DPA), il Dipartimento delle operazioni di mantenimento della pace (DPKO) e il Dipartimento degli affari economici e sociali (UNDESA) facenti parte del Segretariato delle Nazioni Unite. Inoltre la Commissione sta cercando di rafforzare la cooperazione tra le sue delegazioni sul terreno e i *Country Team* dell'ONU in oltre cento Paesi. La Commissione e le Nazioni Unite hanno anche firmato nel 2003 il *Financial and Administrative Framework Agreement* (FAFA), il quale delinea un unico e condiviso framework legale, finanziario

³¹ Tuttavia all'interno dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite vi è già una Posizione Comune della UE su quasi il 95% delle risoluzioni.

³² European Commission, *The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism*, p. 16-23.

e amministrativo per gestire tutte le cooperazioni programmatiche tra i due enti. Infine bisogna ricordare che l'Unione Europea, attraverso i suoi stati membri e le sue istituzioni, partecipa in tutte le aree di attività delle Nazioni Unite, incluso l'Assemblea Generale il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC), e altri corpi come la *Peacebuilding Commission* e l'*Human Rights Council*.³³

L'ultimo documento in ordine di tempo, che va ad arricchire il quadro giuridico della cooperazione tra la UE e l'ONU, è una seconda dichiarazione comune sulla cooperazione tra le due organizzazioni internazionali nel campo della gestione delle crisi, *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*,³⁴ firmata nel giugno 2007. Oltre a ricordare le cooperazioni riuscite tra le due organizzazioni nella gestione delle crisi in Afghanistan, Georgia, DRC e Bosnia Erzegovina, la dichiarazione comune riconosce l'importanza dei nuovi *Battlegroups* della UE, che oltre a migliorare la capacità di gestione delle crisi attraverso il ricorso a un rapido responso militare, offrono la possibilità di operazioni di gestione delle crisi guidate dalla UE, in risposta a una richiesta del Consiglio di Sicurezza, sotto un mandato UE dove necessario. Inoltre la dichiarazione comune, partendo dai meccanismi già proposti nella dichiarazione del 2003, propone altre misure per rinforzare la mutua cooperazione e il coordinamento tra l'ONU e la UE: dialogo politico regolare ad alto livello tra il Segretariato delle Nazioni Unite e la Troika dell'Unione Europea negli aspetti più generali della gestione dei conflitti; scambio regolare di idee tra funzionari superiori del Segretariato ONU e il Comitato Politico e di Sicurezza della UE; rafforzamento dello Steering Committee con incontri ad hoc in situazioni di crisi; promozione di attività comuni di "lessons learned" in seguito a casi di cooperazione concreta a livello operativo; elenco di aree specifiche di gestione delle crisi, come polizia, rule of law, riforme settore sicurezza, in cui la cooperazione deve essere ulteriormente perseguita.³⁵

L'implementazione della dichiarazione comune è stata ed è tuttora portata avanti dal Comitato Politico e di Sicurezza (COPS), che attraverso raccomandazioni concrete mira al rafforzamento del dialogo (specie tra funzionari senior dell'ONU e lo stesso COPS) e della cooperazione nelle riforme del settore della sicurezza (SSR) e nelle capacità di mantenimento della pace a livello multidimensionale con una particolare attenzione all'Africa. A livello operativo la cooperazione tra l'ONU e la UE nella gestione delle crisi è stata portata avanti con un certo successo e in diversi scenari: in Ciad, dove i due segretariati generali hanno stabilito un Accordo di cooperazione tra EUFOR Tchad/RCA e la missione ONU nella Repubblica Centrafricana e in

³³ United Nations Office in Brussels, *The Partnership between the EU and the UN. The United Nations and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation*, Brussels, Mar. 2007, p. 13.

³⁴ Council of the European Union, *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*, (Press) Brussels, Jun. 7th 2007.

³⁵ *Ibidem*, p. 2.

Ciad (MINURCAT) garantendo mutuo supporto; nella Repubblica Democratica del Congo, dove EUSEC/RDC e EUPOL/RDC hanno continuato a cooperare con successo con MONUC; e in Kosovo, dove una missione civile PESD ha rimpiazzato una serie di compiti finora appartenuti a UNMIK.³⁶

1.3 LA COOPERAZIONE TRA LE NU E LA UE NELLA PREVENZIONE DEI CONFLITTI DI LUNGO PERIODO, DI BREVE PERIODO E NELL'EARLY WARNING

La partnership tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea si è sviluppata in più direzioni e a diversi livelli. In questo paragrafo saranno analizzati tutti gli sviluppi che hanno coinvolto il coordinamento tra le due organizzazioni internazionali nella prevenzione dei conflitti, seguendo la tradizionale classificazione che distingue la prevenzione strutturale o di lungo periodo, la prevenzione diretta o di breve periodo e il meccanismo di early warning.

1.3.1 IL COORDINAMENTO ONU-UE NELLA PREVENZIONE STRUTTURALE

La *prevenzione strutturale o di lungo periodo* mira a creare condizioni politiche, economiche e sociali favorevoli in determinati Paesi, principalmente quelli in via di sviluppo o in regioni di crisi, tali per cui le cause dei conflitti vengano ridotte al minimo. In questo settore le potenzialità di cooperazione tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea sono enormi, dato che entrambe le organizzazioni hanno un ruolo primario nelle politiche di sviluppo, di aiuto umanitario, di promozione dei diritti umani e della governance, tutte attività al centro della prevenzione dei conflitti strutturale. L'assoluta rilevanza della Commissione Europea in questo settore è già stata ribadita e basti ricordare come sia il maggior contribuente mondiale per gli aiuti allo sviluppo e come nel solo 2005 abbia finanziato oltre 700 milioni di Euro per operazioni e missioni delle Nazioni Unite nell'ambito dello sviluppo e dell'aiuto umanitario. Tuttavia è necessario tracciare brevemente un quadro per capire come nel sistema delle Nazioni Unite sono intraprese ed implementate le politiche di sviluppo, di aiuto umanitario e di promozione dei diritti umani.

Le politiche di sviluppo non sono state una priorità nei primi due decenni dalla creazione delle Nazioni Unite. Tuttavia le procedure per concedere assistenza allo sviluppo sono state accelerate dopo che diversi Paesi hanno ottenuto l'indipendenza e specialmente dopo la fusione tra l'*Extended Programme for Technical Assistance* (EPTA) e lo *Special Fund* nel 1964 che ha portato

³⁶ Council of the European Union, *Presidency Report on ESDP*, 10415/08 Brussels, Jun. 16th 2008, p. 36.

alla creazione del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP).³⁷ L'assistenza allo sviluppo è stata ulteriormente incrementata sul finire degli anni '60 e poi negli anni '70 dopo che la Banca Mondiale divenne un'agenzia specializzata dell'ONU e grazie alla collaborazione con altre agenzie specializzate come l'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), l'Organizzazione Mondiale per la Sanità (WHO) ma anche con altri enti propri delle Nazioni Unite come l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF), l'Ufficio per il Coordinamento dell'Aiuto Umanitario (OCHA), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e altri.

Nonostante questa moltitudine di agenzie, uffici, programmi e fondi abbia permesso di affrontare tutti gli aspetti legati alla politica di sviluppo, le Nazioni Unite non sono riuscite a garantire un approccio centralizzato e integrato ad essa. Inoltre nel periodo post Guerra Fredda, il ruolo delle Nazioni Unite nelle politiche di sviluppo, se si esclude il gruppo della Banca Mondiale, è stato minore, soprattutto in termini di risorse.³⁸ Tuttavia l'ONU ha svolto un ruolo determinante nel delineare gli standard e le norme delle politiche di sviluppo, tenendo sempre in considerazione la prevenzione dei conflitti come linea guida per l'attuazione dei programmi umanitari e di sviluppo.³⁹ Inoltre, nonostante il sistema delle Nazioni Unite possa avere un impatto limitato nella prevenzione strutturale di lungo periodo, date le sue risorse limitate, l'ONU "conserva credibilità e rispetto nei Paesi in via di sviluppo e gioca un ruolo determinante nel delineare le norme sui diritti umani, sullo sviluppo sostenibile, e in particolare sulla prevenzione dei conflitti"⁴⁰ [...] e questo suo ruolo è stato rafforzato dalla cooperazione e la complementarietà tra le Nazioni Unite e le altre

³⁷ Il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) è la rete mondiale delle Nazioni Unite che si occupa di sviluppo, un'organizzazione fautrice del cambiamento attraverso l'utilizzo di risorse, conoscenze ed esperienza con l'obiettivo di aiutare le popolazioni a costruire una vita migliore. UNDP offre assistenza in 166 Paesi aiutando quest'ultimi a perseguire le loro soluzioni per affrontare le sfide globali e nazionali allo sviluppo. UNDP è particolarmente impegnata al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (Millennium Development Goals, MDGs) specie per quanto riguarda l'obiettivo di dimezzare il livello di povertà mondiale entro il 2015. UNDP offre assistenza ai Paesi nel pianificare soluzioni per far fronte alle seguenti sfide: governance democratica, riduzione della povertà, prevenzione dei conflitti, ambiente ed energia, HIV/AIDS. Inoltre UNDP offre assistenza ai paesi in via di sviluppo per attrarre ed utilizzare in maniera efficace gli aiuti umanitari. In tutte le sue attività, UNDP cerca di promuovere la protezione dei diritti umani e la promozione delle donne. Fonte: <http://www.undp.org/about/>.

³⁸ Basti considerare che il budget del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite è di solito un decimo di quello della Banca Mondiale e circa un terzo di quello delle direzioni generali della Commissione Europea che si occupano di sviluppo.

³⁹ Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention*, pp. 149-151.

⁴⁰ Uno degli obiettivi principali perseguiti dall'UNDP è proprio la prevenzione dei conflitti. Nel 2001, l'Executive Board dell'UNDP, ha creato il **Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR)** con l'obiettivo di collegare l'assistenza umanitaria, che fa fronte ai bisogni immediati, con le fasi successive dello sviluppo di lungo periodo. Il BCPR cerca di trovare nuove vie per prevenire conflitti cercando di rispondere in maniera tempestiva ed efficace alle esigenze dei Paesi nelle zone di crisi e coordinando partnership multilaterali in questo settore. Fonte: http://www.undp.org/cpr/we_are/we_are.shtml.

organizzazioni internazionali e regionali”.⁴¹ L’Unione Europea, dal canto suo, rappresenta sicuramente un partner di primissimo rilievo perché, oltre alla grande disponibilità di risorse da investire, insieme alle Nazioni Unite si è impegnata a portare avanti la politica di sviluppo e ad affrontare le cause alla radice dei conflitti, al centro della prevenzione strutturale dei conflitti.

Il documento fondamentale su cui si è successivamente costruita la partnership tra la UE, specialmente la Commissione Europea, e le Nazioni Unite in materia di sviluppo e aiuto umanitario è la comunicazione della Commissione approvata nel giugno 2001, *Building an effective partnership with the United Nations in the field of Development and Humanitarian Affairs*.⁴² I fini principali di questa strategia sono ”il rafforzamento del coinvolgimento della Commissione Europea nel dialogo sulle politiche e nella costruzione di una partnership più trasparente, finanziariamente prevedibile e più facile da monitorare con specifiche agenzie, fondi e programmi delle Nazioni Unite.”⁴³ Inoltre si riconosce che ”sottosviluppo e povertà nei loro molteplici aspetti sono alla radice di molti conflitti e per questo richiedono l’esercizio delle responsabilità globali. Affrontare in maniera comune i difetti della politica di sviluppo e dell’azione umanitaria rende necessario il miglioramento della cooperazione tra l’ONU e la Commissione. Queste sono aree in cui le attività della Comunità Europea hanno una lunga tradizione e sono ben radicate e dove le Nazioni Unite hanno uno specifico mandato, importanti capacità e potenziale (abilità, know-how, informazioni e raccolta dei dati) e un alto grado di credibilità – specialmente con i paesi in via di sviluppo.”⁴⁴

La Commissione Europea riconosce il potenziale di una collaborazione con le Nazioni Unite nello sviluppo e nell’assistenza umanitaria in quanto vi è la possibilità di creare sinergie in grado di migliorare l’impatto delle politiche sia in termini di risorse ma anche, e soprattutto, in termini di legittimità. La Commissione, nel redigere i *Country Strategy Papers* (CSPs) e i *Regional Strategy Papers* (RSPs) – strumenti guida fondamentali dei programmi di assistenza comunitari – si impegna ad identificare e ad esplorare la possibilità di lavorare con varie entità delle Nazioni Unite, ma anche del sistema di Bretton Woods. Tutte le vie per rinforzare la cooperazione con i partner dell’ONU saranno prese in considerazione in modo da rispondere efficacemente alle esigenze e ai bisogni dei paesi partner. La Commissione si impegna anche a garantire più flessibilità nel finanziamento delle attività delle Nazioni Unite in modo da incrementare il finanziamento comunitario a specifici fondi e programmi ONU.

⁴¹ Cit. in Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention*, p. 151.

⁴² European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building an effective partnership with the United Nations in the fields of Development and Humanitarian Affairs*, COM(2001)231 final, Brussels, May 2nd 2001.

⁴³ Cit. in *Ibidem*, p. 3.

⁴⁴ Cit. in *Ibidem*, p. 3.

Inoltre nella comunicazione, la Commissione elenca tutta una serie di raccomandazioni per migliorare l'efficacia della collaborazione con fondi, programmi e agenzie delle Nazioni Unite sia a livello operativo, ma anche a livello politico o di *policy making*. I principali destinatari di questa rinnovata collaborazione sono i seguenti: il Programma Alimentare Mondiale (WFP), il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF) e l'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO).

A livello politico si riconosce la necessità di parlare con una voce unica in tutti i casi possibili, in modo da promuovere un input concreto e distinto da parte della Comunità Europea all'interno dei forum decisionali promossi dalle Nazioni Unite. A tal proposito la Commissione si impegna a prendere misure concrete per migliorare la presentazione delle sue priorità in termini di politiche, per incrementare la sua presenza e input all'interno dei vari corpi decisionali delle varie entità ONU e per soddisfare i requisiti in termini di risorse umane necessarie, in particolare attraverso le delegazioni della Commissione nei siti rilevanti dell'ONU.⁴⁵

A livello operativo, invece, si riconosce la necessità di far coincidere i mandati e di definire aree di comune interesse. Specificamente la Commissione si impegna ad analizzare i punti di forza, le debolezze e i vari mandati dei partner nelle Nazioni Unite in modo da far coincidere le loro capacità con le priorità della Comunità Europea, identificando così "partner ONU strategici" e indirizzando i fondi comunitari in maniera più diretta ed efficace verso questi ultimi in modo da rafforzare le loro capacità. Inoltre, la Commissione si propone di rafforzare il dialogo con questi partner strategici specialmente durante le fasi programmazione e di *policy-making*. Infine la Commissione si impegna a stabilire una serie di linee guida generali per guidare la cooperazione con specifiche entità ONU, richiamando anche la necessità dei contributi degli stati membri per migliorare l'efficienza della partnership CE/ONU, soprattutto a livello operativo.⁴⁶

A partire dal 2001 la Commissione Europea e i vari programmi, fondi e agenzie delle Nazioni Unite hanno così incrementato notevolmente la loro cooperazione specialmente nelle politiche di sviluppo e negli affari umanitari. Questa partnership è risultata essere molto efficace, soprattutto in termini di risultati concreti raggiunti, dando così un contributo effettivo alla prevenzione strutturale dei conflitti. Tuttavia la partnership è andata articolandosi in maniera complessa coinvolgendo un numero elevato di enti a diversi livelli di entrambe le organizzazioni. Per quanto riguarda la Commissione Europea, le Direzioni Generali più attive sono state quelle che formano la cosiddetta famiglia RELEX: Sviluppo, Allargamento, Relazioni Esterne, Aiuto

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 11-12.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 12-13.

Umanitario, Commercio e EuropeAid Cooperation Office. Le controparti delle Nazioni Unite sono state in ordine di importanza: UNDP, WFP, UNICEF, UNRWA, UNHCR, FAO, UNFPA, WHO, UNOPS e OCHA.⁴⁷ Fondamentalmente, le direzioni generali della Commissione hanno collaborato con le rispettive controparti dell'ONU in due modi: attraverso l'erogazione di contributi diretti per finanziare specifici programmi, progetti o iniziative ONU, o attraverso azioni intraprese con le strutture europee in maniera coordinata con gli obiettivi delineati dalle controparti delle Nazioni Unite. La cooperazione coinvolge anche altre attività, come il dialogo nella pianificazione delle politiche, la realizzazione di analisi comuni, la messa in atto di esercitazioni comuni e così via (vedi Tabella 1.1).

Tabella 1.1

La cooperazione tra le Nazioni Unite e la Commissione Europea nell'ambito delle politiche di sviluppo e dell'assistenza umanitaria

- Dialogo nella decisione delle politiche e nella loro implementazione su aspetti chiave dello sviluppo umano e dell'assistenza legata allo sviluppo in Africa, nei Carabi, nei paesi del Pacifico, nell'Asia, nell'Europa Centrale e dell'Est, nel Medio Oriente, nel Mediterraneo del Sud e in America Latina
- Programmazione in tutte le maggiori crisi umanitarie, attraverso il supporto della Commissione alle capacità di responso delle Nazioni Unite
- Dialogo desk-to-desk con i Country Team delle Nazioni Unite
- Impegno in un'ampia gamma di politiche, tra cui: sicurezza alimentare, sviluppo agricolo, sanità, istruzione, coesione sociale, occupazione, commercio, investimenti, concorrenza, integrazione regionale, diritti della proprietà intellettuale, migrazione e asilo, protezione dei bambini, diritti umani, governance, processi elettorali, peace-building, prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi, controllo delle armi leggere, strategie contro la droga e i crimini, sicurezza ambientale, smobilitazione post-crisi, reintegrazione, riabilitazione e recupero, coordinamento umanitario per responsi immediati, prevenzione dei disastri e mitigazione
- Implementazione dei programmi di assistenza esterna, monitoraggio comune e valutazione dei programmi
- Addestramenti comuni, lessons-learned e scambio delle conoscenze
- Collegamenti tra gli Export Helpdesk dell'ONU e della UE per facilitare l'accesso ai paesi in via di sviluppo nei mercati europei
- Guida delle Nazioni Unite nell'applicazione degli standard lavorativi da parte degli stati partner della UE nelle politiche commerciali europee

Fonte: United Nations System in Brussels (2007)

⁴⁷ L'elenco è stato delineato in base alla quantità di contributi comunitari ricevuti dai vari programmi, fondi, agenzie delle Nazioni Unite: UNDP (37%), WFP (17%), UNICEF (9%), UNRWA (9%), UNHCR (6%), FAO (5%), UNFPA (4%), WHO (4%), UNOPS (3%), OCHA (1%) e altri (5%). Fonte: sito web della Commissione Europea.

La partnership tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea, per quanto riguarda la prevenzione strutturale dei conflitti, si è concentrata, come già accennato, sulle politiche di sviluppo e sull'assistenza umanitaria, in particolare definendo quattro aree di intervento: a) questioni di sviluppo legate al rafforzamento delle democrazie, come l'assistenza elettorale e le riforme dei sistemi giudiziari che richiedono la legittimità e l'imparzialità delle Nazioni Unite; b) azioni specifiche nei paesi fragili e in situazioni di crisi, dove la partnership ha permesso di combinare la presenza e le risorse di entrambe le organizzazioni con gli specifici mandati delle Nazioni Unite; c) azioni su tematiche come la sanità, l'istruzione, la sicurezza alimentare, le condizioni lavorative, i diritti umani, peace-building e prevenzione dei conflitti, dove le Nazioni Unite hanno mandati di portata globale e un expertise importante e riconosciuto; d) questioni (le c.d. *cross-cutting issues*) che per la loro portata richiedono l'intervento di un largo gruppo di partner.⁴⁸

I risultati della partnership tra la Commissione e le Nazioni Unite appaiono essere confortanti e, conformemente a quanto riportato dall'ultimo rapporto del Sistema delle Nazioni Unite a Bruxelles presentato nel 2007, la cooperazione tra queste due organizzazioni internazionali sta avendo un impatto diretto sulla vita di milioni di persone in tutto il mondo. In particolare l'ONU e la Commissione si sono concentrate sulla promozione e la protezione dei diritti delle persone, rivolgendo una particolare attenzione alle categorie più vulnerabili come i bambini, le donne e i rifugiati. Nel 2006 le Nazioni Unite, grazie ai contributi della Commissione, hanno supportato 33 milioni di rifugiati, profughi e persone senza stato. Inoltre 29000 rifugiati dalla Repubblica Democratica del Congo e 139000 rifugiati dall'Afghanistan sono stati assistiti durante il loro rimpatrio e la loro sistemazione nelle rispettive comunità di appartenenza. Inoltre diverse azioni sono state intraprese nelle situazioni di post crisi nel tentativo di cercare di ristabilire la normalità: bonifica delle mine, specialmente in Sudan, lotta alla proliferazione delle armi leggere attraverso la promozione della cooperazione regionale nei Balcani e in altre aree, costruzione di infrastrutture fondamentali in Liberia, acquisto di cibo dai mercati africani in vista del rafforzamento della produzione locale.⁴⁹

Per quanto riguarda le politiche di sviluppo, l'ONU e la Commissione hanno collaborato nel 2006 alla realizzazione di diversi progetti: promozione dell'istruzione in Somalia, Comoros, e Iraq, con particolare attenzione al ruolo delle ragazze, come nel caso del Pakistan; miglioramento della sanità in oltre 50 Paesi ACP, specialmente attraverso azioni volte ad incrementare la

⁴⁸ United Nations System in Brussels, *Improving Lives. Results from the partnership of the United Nations and the European Commission in 2006*, Brussels, Mar. 2007, p. 13.

⁴⁹ *Ibidem* pp. 27-37.

disponibilità, la qualità, la sicurezza e l'uso razionale delle medicine. Sempre nell'ambito della sanità le due organizzazioni hanno distribuito 2,1 miliardi di dosi di vaccini per 375 milioni di bambini e hanno provveduto acqua potabile per oltre 2, 5 milioni di persone in Sudan, e circa 65000 persone nella Corea del Nord.⁵⁰

Nell'ambito della promozione dei diritti umani e della democrazia, le Nazioni Unite e la Commissione hanno collaborato estensivamente specialmente attraverso la messa in atto di politiche e pratiche europee, l'utilizzo degli strumenti previsti dalle relazioni esterne della UE, la condizionalità prevista dalle politiche di pre-accesso così come attraverso la promozione di *capacity-building* nei Paesi in via di sviluppo e in via di transizione. La partnership tra l'ONU e la Commissione ha in particolare portato alla creazione di istituzioni per la protezione dei diritti umani in Georgia, Messico a Marocco, e al rilascio da parte del governo del Bangladesh di 63 milioni di certificati di nascita. Per quanto riguarda la promozione della democrazia e della good governance la partnership ha permesso a 41 milioni di persone di esprimere il loro voto in elezioni nazionali e locali, ha rafforzato le capacità degli istituti elettorali in dieci paesi e ha supportato diversi parlamenti nell'esercitare il loro ruolo di controllo dei governi.⁵¹

La cooperazione tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea sta quindi avendo dei risultati concreti ed efficaci nell'ambito della prevenzione dei conflitti di lungo periodo. Infatti, la combinazione delle risorse UE-ONU, utilizzate attraverso canali ONU che godono di grande legittimazione nei paesi in via di sviluppo, sta avendo un notevole impatto nel miglioramento delle condizioni politiche, economiche e sociali dei Paesi nelle zone crisi, riducendo così in maniera sensibile l'emergere di possibili tensioni e creando le premesse per uno sviluppo integrato di queste società. Infatti, l'intervento congiunto ONU-UE per la promozione dei diritti umani e degli standard internazionali, per la gestione delle crisi ambientali e per il miglioramento della governance, delle condizioni di vita, della giustizia, del settore della sicurezza, dell'istruzione, della sanità, della sicurezza alimentare e dello sviluppo rurale ha un impatto positivo a livello economico e sociale, riducendo così le motivazioni e le opportunità che favoriscono lo scontro.

Inoltre, anche se “la maggior parte di questa cooperazione è nelle fasi iniziali (...) lo stato della cooperazione tra la Comunità Europea e le Nazioni Unite e il loro consenso sulle questioni legate allo sviluppo suggeriscono che la coordinazione delle politiche nella prevenzione strutturale dei conflitti sta facendo progressi considerevoli.”⁵² Il continuo incremento dei fondi stanziati dall'Unione Europea a favore delle agenzie delle Nazioni Unite dà supporto a questa valutazione. Infatti a partire dal 2001 quando la strategia della cooperazione ha iniziato a delinearsi, i fondi

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 39-49.

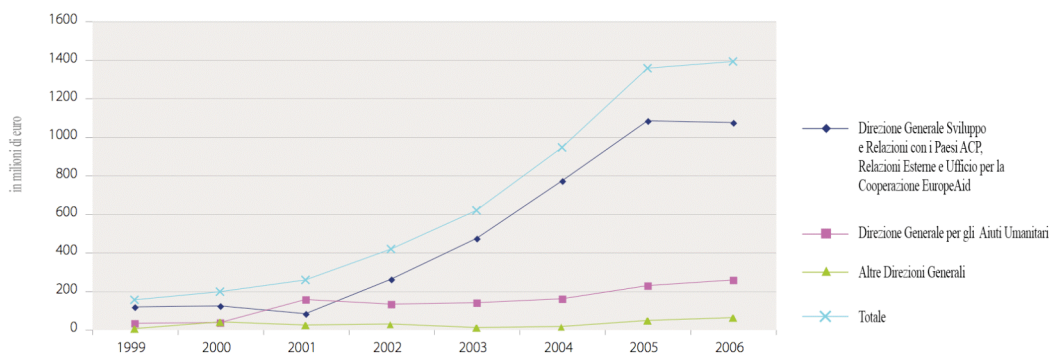
⁵¹ *Ibidem* pp. 53-58.

⁵² Cit. in Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention*, p. 154.

stanziati dalla Commissione Europea per la promozione delle attività ONU sono aumentati vertiginosamente passando da circa 20 milioni di euro nel 2001 a circa 140 milioni di euro nel 2006 (vd. Grafico 1.1). Tuttavia la cooperazione rimane abbastanza relegata alla collaborazione tra le Direzioni Generali Sviluppo, Relazioni Esterne, Aiuto Umanitario e EuropeAid con il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite e il Programma Alimentare Mondiale. Quindi, nonostante i progressi compiuti a partire dall'inizio del nuovo millennio siano stati considerevoli e abbiano portato a risultati concreti, il potenziale della cooperazione tra l'ONU e l'Unione Europea nella prevenzione strutturale dei conflitti può essere ulteriormente sfruttato. Infatti, oltre allo stanziamento dei fondi da parte della Commissione Europea, in cui già si hanno risultati positivi, le due organizzazioni dovrebbero migliorare il dialogo e la comunicazione in vista di un migliore coordinamento delle rispettive politiche, rendendo più efficace l'utilizzo dei rispettivi strumenti e allargando la cooperazione ad altre aree come ambiente, cultura e sanità.

Grafico 1.1

Contributi finanziari della Commissione Europea alle attività delle Nazioni Unite dal 1999 al 2006



Fonte: United Nations System in Brussels (2007)

1.3.2 IL COORDINAMENTO ONU-UE NELLA PREVENZIONE DIRETTA

Nell'ambito della *prevenzione diretta o di breve periodo* le Nazioni Unite e l'Unione Europea hanno stabilito una crescente collaborazione basata perlopiù su meccanismi flessibili e non burocratizzati a partire dalla fine degli anni 90' e in maniera più decisa dal 2003. La prevenzione diretta o di breve periodo si prefigge tre obiettivi fondamentali: la riduzione delle tensioni manifeste e la prevenzione dello scoppio o del ritorno di conflitti violenti; la prevenzione verticale (intensificarsi delle violenze) od orizzontale (espansione territoriale delle violenze) dell'escalation

di conflitti esistenti; l'impegno per la cessazione dei conflitti violenti.⁵³ In tutti questi casi le Nazioni Unite sono l'organizzazione internazionale di riferimento, mentre l'Unione Europea, specie in seguito all'adozione della PESC e poi della PESD, ha sviluppato gli strumenti necessari per svolgere un ruolo autonomo o di supporto nella prevenzione e/o gestione diretta delle crisi.

L'Unione Europea porta avanti la prevenzione di breve periodo attraverso la messa in campo di numerosi strumenti e politiche. In ambito comunitario la Commissione può utilizzare alcuni strumenti, come il dispiegamento delle missioni elettorali o l'assistenza economica d'emergenza – attraverso lo Strumento per la Stabilità – per cercare di attenuare specifiche situazioni di crisi nel breve periodo. Per quanto riguarda invece l'attività diplomatica, l'Unione cerca di promuovere in maniera continua il dialogo con i Paesi Terzi, specie con quelli in via di sviluppo, e partecipa attivamente alla risoluzione delle crisi attraverso l'invio di rappresentanti e inviati speciali o l'organizzazione di conferenze di pace. In tutti questi casi sia la Commissione che il Consiglio cercano di coordinare il più possibile la loro azione con quella del sistema delle Nazioni Unite, il più delle volte portando a termine iniziative comuni o pianificate congiuntamente. Tuttavia l'ambito in cui le relazioni ONU-UE hanno avuto il maggiore sviluppo è sicuramente quello della prevenzione o gestione diretta delle crisi, in cui la messa in comune delle risorse è una priorità per entrambe le organizzazioni.

La prevenzione o gestione diretta delle crisi – che nel linguaggio delle Nazioni Unite viene descritta con diverse sfumature a seconda delle specifiche situazioni attraverso termini come *peacebuilding*, *peace enforcement* o *military crisis management* – consiste sia nell'affrontare ed eliminare le condizioni che causano le violenze sia nel ristorare la pace dopo la guerra, richiedendo così una serie di strategie di breve periodo che includano risorse sia militari che civili. Specie in ambito militare, le Nazioni Unite, data la scarsità di risorse in seguito alla fine della Guerra Fredda, sono diventate pronte a condividere il fardello della gestione diretta delle crisi con le organizzazioni regionali.⁵⁴ Tuttavia, questo approccio richiede uno sforzo congiunto da parte dell'ONU e delle varie organizzazioni internazionali per assicurare l'effettivo coordinamento delle operazioni civili e militari. Questo sforzo, per quanto riguarda le relazioni tra l'ONU e la UE, si è prodotto, e così, in coincidenza dello sviluppo concreto degli strumenti previsti dalla PESD, significativi progressi hanno avuto luogo nell'ambito della cooperazione tra le due organizzazioni per la prevenzione diretta dei conflitti.

Diversi studiosi rilevano, infatti, l'importanza dell'evoluzione della collaborazione tra l'Unione Europea e le Nazioni Unite nell'ambito della gestione delle crisi, la quale è riuscita a

⁵³ Javier Niño Perez, *EU Instruments for Conflict Prevention*, in Vincent Kronenberg e Jan Wouters, *The European Union and Conflict Prevention*, The Hague, T-M-C Asser Press, 2004, p. 96.

⁵⁴ Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention*, p. 160.

tradurre in pratica mere dichiarazioni di intenti come la *Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management* del 2003 o lo *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management* del 2007, realizzando così una cooperazione pratica sulla base di un framework istituzionalizzato ma non burocratizzato che costituisce il punto di riferimento principale sia nelle operazioni militari che civili.⁵⁵

Infatti, la maggior parte delle indicazioni contenute nelle dichiarazioni comuni sono state implementate: a partire dal maggio 2001 contatti effettivi sono stati stabiliti tra i due segretariati specialmente con il Dipartimento delle operazioni di mantenimento della pace (DPKO); dall'aprile 2002, invece, il vice del Segretario Generale delle Nazioni Unite ha condotto missioni annuali a Bruxelles; l'*EU Military Staff* ha identificato DPKO come la sua controparte delle Nazioni Unite, mentre l'*EU Policy Unit* lo ha identificato nella divisione europea del Dipartimento degli Affari Politici (DPA); task force comuni sono state stabilite per coordinare l'interazione tra le missioni militari e di polizia e l'addestramento comune è stato promosso, il tutto attraverso la creazione di uno "steering committee"⁵⁶, che adesso si riunisce due volte all'anno; inoltre sono stati delineati diversi accordi settoriali e finanziari; questioni relative alla pianificazione, all'addestramento, alla comunicazione e alle "pratiche migliori" sono esaminate continuamente da entrambe le organizzazioni e uffici di liaison sono stati rafforzati a New York e a Bruxelles (vd. Tabella 1.2).⁵⁷

⁵⁵ Jan Wouters, *The United Nations & the European Union: Partners in Multilateralism*, EU Diplomacy Papers, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe, Bruges, 2007, pp. 15-16. Paper scaricabile al seguente indirizzo internet: www.coleurope.eu/ird.

⁵⁶ Lo **steering committee** è un meccanismo di consultazione comune che si riunisce a livello operativo con l'obiettivo di esaminare nuove vie per migliorare la cooperazione tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea nelle quattro aree della pianificazione, dell'addestramento, della comunicazione e delle pratiche migliori. Lo steering committee riunisce rappresentanti dal DPA, DPKO e il Peace-building Support Office per le Nazioni Unite, la DG-E-IV (America, Nazioni Unite), DG-E-V (Africa), DG-E-VIII (Difesa), DG-E-IX (Gestione delle crisi civili), il Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), l'EU Military Staff, il New York Liaison Office (NYLO) e la DG-RELEX della Commissione per l'Unione Europea. Si riunisce due volte all'anno per discutere questioni tematiche o su paesi specifici.

⁵⁷ Fraser Cameron, *The EU and international organizations: partners in crisis management*, p. 17.

Tabella 1.2

La cooperazione tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea nell'ambito della gestione dei conflitti

- Adozione di due Dichiarazioni Comuni ONU-UE sulla gestione delle crisi (2003 e 2007)
- Creazione dello Steering Committee ONU-UE che si riunisce due volte all'anno
- Creazione di punti di contatto tra le Nazioni Unite (DPKO, DPA) e il Segretariato del Consiglio (DGE-IV, DGE-V, DGE-VIII, DGE-IX, Military Staff, CPCC) e la Commissione Europea (RELEX)
- Incontri regolari tra il Segretario Generale delle Nazioni Unite e l'Alto Rappresentante della PESC; tra il Segretario Generale delle Nazioni Unite e la Troika dell'Unione Europea più il Comitato Politico e di Sicurezza; tra il Vice Segretario Generale per le Operazioni di Peacekeeping e l'Alto Rappresentante della PESC
- Accordo sullo scambio di informazioni, specie sui rispettivi standard e concetti operativi, e tra le missioni UE e ONU sul terreno
- Cooperazione tra le Nazioni Unite e i Situation/Satellite Centre dell'Unione Europea
- Creazione di due posizioni per funzionari di collegamento all'interno del New York Liaison Office (uno per la gestione delle crisi civili e uno per la gestione delle crisi militari)
- Conduzione di missioni comuni di valutazione nella fase di pianificazione delle operazioni
- Creazione di una posizione come funzionario di collegamento nel quartiere generale operativo della missione EUFOR Chad/CAR
- Videoconferenze settimanali tra l'ONU e la UE nella fase di pianificazione della missione in Ciad
- Creazione dei cosiddetti "education days": seminari per migliorare la reciproca comprensione tra le due organizzazioni
- Conduzione di attività comuni di riesame (DRC-2003, DRC-2006, Chad-2008)
- Adozione delle *Guidelines for joint UN-EU planning applicable to existing UN field mission* (Giugno 2008), che include tutta una serie di altri documenti: *Comparative Roadmap of UN and EU planning processes*, *Terms of reference for a UN-EU joint coordination group to support cooperation in planning*, *Checklist of elements usually included in UN Security Council resolutions authorizing the deployment of an EU operation*, *Checklist of elements included in follow-up technical arrangements between the UN and the EU*

Fonte: Thierry Tardy (2008)

All'inizio del nuovo millennio le Nazioni Unite lanciano il cosiddetto "Brahimi Report process" con l'obiettivo di riformare le operazioni di pace, proprio nel momento in cui l'Unione Europea stava creando le fondamenta della Politica Europea di Sicurezza e Difesa. Questa situazione ha portato ad una convergenza, almeno dal punto di vista teorico, tra una sorta di domanda, da parte delle Nazioni Unite, e una sorta di offerta, da parte dell'Unione Europea, la

quale stava sviluppando proprio le capacità e gli strumenti richiesti per migliorare le operazioni di pace ONU. Grazie a questa convergenza, la collaborazione tra l'ONU e la UE nella prevenzione e nella gestione diretta delle crisi si è andata sviluppando e istituzionalizzando in maniera sempre crescente e superiore rispetto a tutte le altre organizzazioni regionali, portando ad una cooperazione diretta in numerose missioni nei Balcani, in Africa, in Medio Oriente e in Asia.

La cooperazione diretta ebbe inizio nel 2003 quando l'Unione Europea lanciò le sue prime operazioni PESD, due delle quali portarono ad una stretta collaborazione con le Nazioni Unite: la Missione di Polizia della UE (EUPM) in Bosnia Erzegovina che ha sostituito la International Police Task Force delle Nazioni Unite e l'operazione ARTEMIS nella Repubblica Democratica del Congo (DRC) operando come "bridging operation" per rinforzare MONUC. Nel 2006, su richiesta delle Nazioni Unite, l'Unione Europea ha lanciato una nuova operazione in DRC per assistere MONUC durante il processo elettorale. L'EUFOR DRC ha funzionato come forza "over-the-horizon", in cui una riserva strategica è stata messa a disposizione per supportare MONUC, una operazione già esistente delle Nazioni Unite. Inoltre tra il 2007 e il 2008 le Nazioni Unite e l'Unione Europea hanno creato e dispiegato operazioni simultanee in Ciad e nella Repubblica Centro Africana: MINURCAT è un'operazione civile con il mandato di addestrare e monitorare le forze di sicurezza mentre EUFOR Chad/CAR è un'operazione militare con il mandato di contribuire alla protezione dei civili, rifugiati e profughi, e personale ONU, e di facilitare la distribuzione dell'aiuto umanitario. EUFOR è una "bridging operation" dispiegata per un periodo di un anno, dopo di che sarà sostituita da una missione delle Nazioni Unite, programmata per marzo 2009. Infine, la presenza della UE nella Repubblica Democratica del Congo attraverso diverse missioni civili (EUPOL Kinshasa, EUSEC DRC e EUPOL DRC) accanto a MONUC, così come il rilevamento da parte della UE della missione ONU in Kosovo, sta conducendo ad una sostanziale cooperazione tra le due organizzazioni anche in ambito civile.⁵⁸

E' possibile notare come le operazioni UE in risposta a richieste da parte delle Nazioni Unite possano assumere diverse forme. In seguito alla dichiarazione comune sulla gestione delle crisi del 2003 era stato proprio il Consiglio a presentare nel giugno 2004 un documento, *Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration in Crisis Management*, in cui venivano delineate tutte le modalità di intervento in supporto di operazioni delle Nazioni Unite.⁵⁹ Il Consiglio precisa che due sono le principali opzioni per l'Unione Europea: contributi di capacità militari nazionali nel quadro di operazioni ONU; operazioni UE in risposta ad una richiesta da parte delle Nazioni Unite. In riferimento alla prima opzione la responsabilità principale ricade sugli stati membri, i quali

⁵⁸ Thierry Tardy, *United Nations – European Union Relations in Crisis Management*, pp. 4-5.

⁵⁹ European Council, *EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operation. Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declarations*, Brussels, Jun. 2004.

attraverso una decisione nazionale possono decidere di assegnare forze ad operazioni ONU, come nel caso della missione UNIFIL 2 in Libano. In tal senso l'Unione Europea può svolgere solo un ruolo di "clearing house process" volto a creare un framework per facilitare lo scambio di informazioni in vista del coordinamento dei contributi nazionali, che comunque rimangono volontari e gestiti da accordi con le Nazioni Unite. Tuttavia, il contributo degli stati membri della UE alle missioni UE rimane molto basso.

Per quanto riguarda invece la seconda opzione, operazioni UE in risposta ad una richiesta dell'ONU, il Consiglio ha descritto tutti i possibili scenari che possono delinearsi nella cooperazione tra operazioni UE e ONU. Fondamentalmente vi sono quattro possibilità: 1) "stand alone"; 2) "modular approach"; 3) "bridging model"; 4) "stand-by model". La prima opzione, lo "stand alone", riguarda il dispiegamento di una missione UE in seguito ad un chiaro mandato da parte del Consiglio di Sicurezza senza che ci sia simultaneamente una missione ONU. Questo può essere il caso della missione Altea in Bosnia Erzegovina. La seconda opzione, il cosiddetto "modular approach", prevede la presa di responsabilità da parte dell'Unione Europea di una componente di una missione ONU, gestendola attraverso il proprio controllo politico e la propria direzione strategica. Pur rappresentando un approccio ampiamente discusso e molto innovativo, tuttora non ci sono operazioni che sono state attuate in conformità a questo modello. La terza opzione, il così detto "bridging model", prevede una missione UE prima della sua sostituzione da parte di una missione ONU, in modo da dare alle Nazioni Unite il tempo necessario per preparare una nuova operazione o per riorganizzare una già esistente: è stato l'approccio utilizzato per la missione Artemis nella RDC e per la EUFOR Chad/CAR. Questo modello richiede un rapido dispiegamento di appropriate capacità militari e i nuovi "Battlegroups"⁶⁰ europei, stabiliti nel gennaio 2007, sicuramente offrono nuove prospettive per la messa in atto di tali missioni. La quarta opzione, chiamata "stand-by model" prevede una operazione UE – forza di riserva definita anche "over the horizon reserve" o "extraction force" – in supporto di una missione ONU già esistente. Questo approccio solleva diverse questioni delicate, tra le quali spicca il coinvolgimento della UE nella pianificazione, nel comando e nel controllo delle operazioni ONU, ma rappresenta un'importante opportunità specialmente nel contesto africano. Il modello stand-by è stato utilizzato

⁶⁰ Un "European Union Battlegroup" (EUBG) è una forza militare consistente di almeno 1500 soldati combattenti. Quindici gruppi di battaglia sono già stati stabiliti, la maggior parte dei quali consistono di contributi multi-nazionali. I gruppi ruotano attivamente in modo tale che almeno due di essi siano sempre disponibili in ogni momento. Le forze sono sotto il diretto controllo del Consiglio dell'Unione Europea che vota all'unanimità per il loro dispiegamento. I gruppi di battaglia hanno raggiunto piena operabilità il primo gennaio 2007 venendo così a formare una sorta di "standing army" dell'Unione Europea. Le truppe ed il loro equipaggiamento sono fornite dagli stati membri della UE sotto la leadership di uno stato guida. Nel 2004, Kofi Annan ha accolto positivamente l'idea dei gruppi di battaglia e ha enfatizzato la loro importanza in vista di un possibile supporto alle missioni ONU nelle zone di crisi.

nella Repubblica Democratica del Congo nel 2006 quando l'Unione Europea ha dispiegato EUFOR.⁶¹ Altri studiosi hanno classificato altre due possibilità di cooperazione tra l'ONU e la UE: il "supporting model" o "focussed support" in cui l'Unione Europea fornisce capacità di supporto aereo, logistico o di altro tipo alle Nazioni Unite, come nel caso della missione di assistenza UE AMIS in Darfur, e le "joint/hybrid operations", in cui l'ONU e l'UE gestiscono una missione comune, possibilità che non si è ancora mai concretizzata.⁶²

Nonostante la cooperazione tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea abbia vissuto un'ampia evoluzione, specialmente nell'ambito della prevenzione e gestione diretta delle crisi, che ha portato all'istituzionalizzazione di pratiche diverse e flessibili, bisogna mantenere una certa cautela nell'esprimere giudizi troppo positivi su di essa. Infatti molti studiosi evidenziano che "la maggior parte delle operazioni UE sono state modeste dal punto di vista dell'ampiezza e che le capacità dimostrate sono ancora abbastanza limitate".⁶³ Inoltre, il dispiegamento di numerose operazioni UE in supporto di missioni ONU attraverso le modalità di cui sopra "non deve distogliere l'attenzione dal fatto che i contributi del personale UE alle operazioni di peacekeeping ONU sono estremamente bassi".⁶⁴ Sin dalla metà degli anni '90 gli stati europei, così come gli Stati Uniti, hanno in linea di massima cessato di fornire truppe alle operazioni ONU, pur finanziando approssimativamente il 40% del budget delle missioni.

Secondo gli ultimi dati, resi disponibili da DPKP a novembre 2008, i contributi degli stati membri UE alle missioni di peace-keeping ONU ammontavano a circa 10000 unità su un totale di circa 90000. Considerando le risorse e l'importanza degli stati europei questi dati mostrano un contributo davvero modesto, soprattutto nelle missioni in Africa dove la percentuale dei contributi europei ammonta soltanto allo 0,90% con una partecipazione a MONUC, la più importante e cospicua missione ONU, di solo 0,47%. La percentuale totale è significativamente più alta grazie soprattutto al contributo cospicuo degli stati europei alla missione UNIFIL in Libano, che tuttavia rappresenta un'eccezione nel comando della struttura con l'inserimento dello Strategic Military Cell⁶⁵ all'interno del DPKO (vd. Tabella 1.3).

⁶¹ Questa classificazione è stata tratta dal seguente documento: European Council, *EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operation. Element of Implementation of the EU-UN Joint Declarations*, pp. 2-5. Ulteriori informazioni riguardanti le missioni sono state tratte dal sito internet del Consiglio dell'Unione Europea:
http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=261&lang=en&mode=g.

⁶² Thierry Tardy, *United Nations – European Union Relations in Crisis Management*, pp. 5-6.

⁶³ Cit. in Jan Wouters, *The United Nations & the European Union: Partners in Multilateralism*, p. 17.

⁶⁴ Cit. in *Ibidem*, p. 17.

⁶⁵ La risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1701 (2006) ha portato alla cessazione delle ostilità tra Israele ed Hizbullah il 14 Agosto 2006. La risoluzione ha autorizzato un incremento di forze per UNIFIL passando da 2000 ad un massimo di 15000 truppe per migliorare il mandato, lo scopo e gli strumenti di UNIFIL per portare a termini i suoi compiti addizionali. Inoltre una Cellula Militare Strategica (Strategic Military Cell)

Tabella 1.3

I contributi in termini di uomini degli stati membri dell'Unione Europea alle missioni di peace-keeping ONU

	MO NUC	UN AMID	UN MIL	UN MIS	UN OCI	Tot. Missioni Africa	UN IFIL	Tot. Missioni
Tot. EU	86	35	54	127	206	563	7.265	9.944
Totale	18.384	12.442	12.065	10.025	9.156	62.567	12.733	89.845
Percentuale EU/Totale	0,47%	0,28%	0,45%	1,27%	2,25%	0,90%	57,06%	11,07%

Fonte: sito internet Dipartimento Operazioni Peace-Keeping (DPKO):
<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors> (30 Dicembre 2008)

Tuttavia bisogna sottolineare che le relazioni tra l'ONU e la UE nella gestione comune delle crisi si sono sviluppate proprio sull'assunto che gli stati europei, pur finanziando le missioni ONU, non erano in grado di offrire truppe. Le dichiarazioni comuni sulla gestione delle crisi del 2003 e del 2007 accanto a tutti i casi concreti di cooperazione sul terreno rappresentano tentativi, più o meno riusciti, di colmare quella specifica lacuna. Diversi studiosi indicano che se gli stati membri della UE avessero fornito truppe in maniera consistente alle operazioni ONU le relazioni tra le due organizzazioni si sarebbero potute evolvere diversamente, magari aumentandone l'efficacia, se si considera che missioni come ARTEMIS o EUFOR DRC si sono rese necessarie proprio per l'assenza di contributi europei. Pur rilevando l'importanza di queste osservazioni, bisogna ricordare che alla base della creazione della PESD vi era la volontà da parte dell'Unione Europea di creare gli strumenti necessari per esercitare in maniera autonoma il suo ruolo di attore di sicurezza. Da questa premessa deriva la volontà di promuovere missioni autonome UE anche se, come puntualizzato nella Strategia di Sicurezza Europea, l'Unione Europea riconosce l'Organizzazione delle Nazioni Unite come il punto di riferimento principale e la fonte di legittimità primaria del sistema multilaterale mondiale.⁶⁶

fu creata con l'obiettivo di assicurare che l'espansione di UNIFIL e del suo mandato e responsabilità fossero condotte e supportate da sufficienti capacità, attraverso l'utilizzo di pratiche migliori e "lesson learned". La Cellula Militare Strategica fu stabilita attingendo dall'expertise dell'Ufficio degli Affari Militari e rafforzata da ufficiali dei Paesi che avevano offerto i maggiori contributi in termini di truppe, cioè quelli europei, Francia e Italia in primis. Tuttavia questa nuova struttura di comando rappresenta un'eccezione che probabilmente rimarrà tale e non sarà in grado di modificare in maniera significativa il numero dei contributi europei alle missioni ONU in futuro.

⁶⁶ Queste idee traggono spunto da alcune osservazioni presenti nel seguente paper: Thierry Tardy, *United Nations – European Union Relations in Crisis Management*, pp. 10-11.

I progressi degli strumenti della politica europea di sicurezza e difesa, come la creazione dei battlegroups, potranno tuttavia contribuire ad alleviare il divario tra i contributi finanziari degli stati europei alle operazioni ONU e l'assenza delle loro truppe. Infatti, anche se le operazioni UE non rientrano all'interno delle missioni UE, un uso maggiore e più integrato e coordinato delle forze europee potrebbe contribuire ad alleviare la percezione Nord/Sud, secondo la quale i paesi del nord del mondo pagano e quelli del sud fanno il "lavoro sporco". In ogni caso, alcuni studiosi ritengono che i nuovi strumenti PESD, come i battlegroups, "non dovrebbero essere considerati come sostitutivi alla partecipazione alle attuali missioni di peace-keeping."⁶⁷ La riluttanza dell'Unione Europea di considerarsi come organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite e la necessità di avere tutte le operazioni UE sotto il controllo politico e la direzione strategica del Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) rendono quasi impossibile inserire un'operazione UE sotto il comando dell'ONU.⁶⁸

Le condizioni di cui sopra, però, appaiono meno severe in ambito civile, dove l'idea di fornire una componente UE all'interno di una più ampia operazione ONU non è esclusa.⁶⁹ Infatti, il Consiglio Europeo di Goteborg del giugno 2001 ha delineato, tra le altre cose, anche le modalità di cooperazione della UE con le organizzazioni internazionali – ONU, OSCE e Consiglio d'Europa – negli aspetti civili della gestione delle crisi. Le opzioni UE per la cooperazione nelle operazioni civili sono le seguenti: contributi nazionali degli stati membri per missioni controllate dall'ONU o dall'OSCE; contributo coordinato da parte della UE a tali missioni; gestione di un'intera componente da parte della UE all'interno di una missione internazionale, come in Kosovo; operazione UE con il supporto di un'altra organizzazione internazionale; operazione autonoma da parte della UE.⁷⁰

La natura relativamente recente – neanche un decennio – del dialogo ONU-UE nella prevenzione e gestione diretta delle crisi, sia in ambito militare che civile, non permette di trarre dei giudizi definitivi sugli sforzi di coordinazione che sono stati fatti e di quelli che sono tuttora in atto. Sicuramente tentativi di collaborazione ci sono stati e hanno portato ad interventi congiunti nelle zone "calde" del mondo, convogliando l'uso delle risorse di entrambe le organizzazioni. Inoltre pratiche istituzionalizzate e non burocratizzate di collaborazione hanno preso piede, così come lo scambio di informazioni e il dialogo politico di alto livello tra i due segretariati. Tuttavia la collaborazione tra l'ONU e la UE nelle varie zone di conflitto non è ancora possibile darla per

⁶⁷ Cit. in Fraser Cameron, *The EU and international organizations: partners in crisis management*, p. 18.

⁶⁸ Thierry Tardy, *United Nations – European Union Relations in Crisis Management*, p. 10.

⁶⁹ European Council, *EU-UN Cooperation in Civilian Crisis Management*, Annex IV to the Annex, ESDP Presidency Report, Dec. 2004.

⁷⁰ Council of the European Union, *Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy*, [9526/1/01 REV 1], Brussels, Jun. 2001, pp. 49-50.

scontata, dato che gli interventi dell'Unione Europea, al contrario di quelli ONU, sono ancora controllati saldamente dai presidenti degli stati membri che siedono al Consiglio dell'Unione Europea. Una decisione politica si rende di volta in volta necessaria e la flessibilità del rapporto ONU-UE rimane una necessità per permettere di trovare la modalità di cooperazione più adatta al contesto in questione. Nonostante questa difficoltà, un dialogo più trasversale sulla coordinazione delle politiche di prevenzione dei conflitti tra le due organizzazioni potrebbe facilitare l'utilizzo delle rispettive risorse e strumenti in maniera più integrata, dando più concretezza e credibilità alla partnership per la pace tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea.

1.3.3 IL COORDINAMENTO ONU-UE NELL'EARLY WARNING

Nell'ambito del meccanismo di *early warning*, o allarme preventivo, la collaborazione tra le Nazioni Unite e l'Unione Europea rimane ancora allo stadio iniziale: pratiche istituzionalizzate di cooperazione non si sono realizzate e i contatti e lo scambio di informazioni tra le due organizzazioni rimane ancora saltuario e circoscritto a specifiche circostanze e/o agenzie e dipartimenti. Il meccanismo di allarme preventivo consiste nella raccolta e nell'analisi delle informazioni per permettere ai *policy-maker* di realizzare politiche efficienti e mirate in grado di anticipare lo scoppio di un conflitto. L'*early warning* è una componente fondamentale di qualsiasi politica di prevenzione dei conflitti, fornendo la base per l'attuazione delle politiche sia di breve che di lungo periodo con cui affrontare le situazioni di crisi. Tuttavia sia le Nazioni Unite che l'Unione Europea non hanno delle strutture e dei meccanismi avanzati per portare avanti l'attività di allarme preventivo, dato che le competenze in questione sono frammentate attraverso la struttura a pilastri, nel caso della UE, e suddivise tra le varie agenzie e dipartimenti, nel caso delle Nazioni Unite. Probabilmente, proprio per via di questa debolezza intrinseca ad entrambi, le Nazioni Unite e l'Unione Europea non sono riuscite a sviluppare un meccanismo comune di *early warning* basato su uno scambio tempestivo di informazioni sensibili.

Prima della fine della Guerra Fredda le Nazioni Unite avevano concentrato la maggior parte delle competenze di allarme preventivo all'interno dell'ufficio del Segretario Generale, che ha il mandato di portare situazioni di conflitto potenziale all'attenzione del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, già sul finire degli anni '80, sotto lo stimolo del Segretario Generale Pérez de Cuéllar, l'ONU ha iniziato a promuovere lo sviluppo delle "fact-finding mission" e ad allargare le competenze ad altre agenzie dell'ONU sia all'interno del Segretariato ma anche e soprattutto all'interno dei "Country Team" presenti sul terreno nei Paesi in via di sviluppo. Subito, però, emerse una difficoltà importante che tuttora costituisce un ostacolo importante nell'attività di *early*

warning da parte delle Nazioni Unite: la raccolta delle informazioni era ed è guardata con sospetto, dato che gli stati al cui interno le Nazioni Unite operano sono membri dell'organizzazione e così i governi spesso diventano sospettosi oppure si oppongono direttamente ad interferenze nei loro affari domestici.⁷¹

Per far fronte a questa difficoltà, a partire dagli anni '90, le Nazioni Unite hanno cercato di concentrare il meccanismo di allarme preventivo all'interno del Dipartimento degli Affari Politici (DPA),⁷² ma altri dipartimenti come DPKO (Department of Peace-Keeping Operations) e OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), così come diverse agenzie che operano all'interno dei "Country Team" nel terreno come UNHCR (UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) e UNICEF (UN Children's Fund) continuano a svolgere un ruolo nel meccanismo di allarme preventivo e non è chiaro poi come condividano queste informazioni con il DPA.⁷³ Nonostante diversi tentativi e l'investimento di ingenti risorse per migliorare l'attività di allarme preventivo, i funzionari e i desk officer del DPA non hanno gli strumenti e le informazioni necessarie per fornire accurate valutazioni delle situazioni di crisi e la collaborazione con i "Country Team" rimane saltuaria e viene di solito incrementata solo quando lo scoppio di una crisi è già avvenuto. Per questo ed altri motivi "il sistema di early warning (delle Nazioni Unite) è stato ed è ancora criticato per le sue analisi non immediate portando diversi commentatori ad affermare che le Nazioni Unite preferiscono un lungo coordinamento al posto di una pronta reazione alle situazioni di conflitto."⁷⁴

All'interno di tutte e due le organizzazioni, il meccanismo di allarme preventivo presenta diverse difficoltà anche se, per quanto riguarda la raccolta di informazioni, l'Unione Europea ha il vantaggio di operare in Paesi che non sono suoi membri, mentre le Nazioni Unite hanno la difficoltà

⁷¹ Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention*, pp. 155-156.

⁷² Il Dipartimento degli Affari Politici (Department of Political Affairs, DPA) è il principale attore delle Nazioni Unite responsabile per l'analisi politica. Attraverso le sue divisioni regionali (due per l'Africa, una per l'Europa, una per l'Asia e il Pacifico e una per le Americhe), il DPA fornisce resoconti analitici e note in maniera regolare con l'obiettivo di supportare e delineare la diplomazia del Segretario Generale ONU con gli stati membri, le organizzazioni non governative e altri attori. In tal modo il DPA si sforza di aiutare il Segretario Generale ad individuare e rispondere a crisi potenziali prima che queste scoppino. Inoltre l'attività di allarme preventivo del DPA si estende fino a coprire l'attività di diplomazia preventiva, supportando l'azione del Segretario Generale, dei mediatori e degli inviati speciali ONU nel prevenire crisi politiche e militari. Queste informazioni sono tratte dal sito internet del DPA: <http://www.un.org/Depts/dpa/intro.html>.

⁷³ John Cockell, *Early Warning analysis and policy planning in UN preventive action*, in David Carment e Albrecht Schnabel (a cura di), *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?*, United Nations University, Tokyo e New York, 2003, p. 186.

⁷⁴ Shoji Mariko, *Preventive Diplomacy and the Reform of the United Nations*, in Sato Ideo (a cura di), *Containing Conflict. Cases in Preventive Diplomacy*, Japan Center for International Exchange, Tokyo e New York, 2003, p. 180. Corsivo mio.

Proprio durante il dibattito nella 63esima sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, diversi Paesi, specialmente quelli in via di sviluppo, discutendo un possibile ulteriore rafforzamento del DPA hanno aspramente criticato il suo operato definendo le sue analisi tardive e superficiali.

aggiunta di lavorare con Paesi membri, portando ogni volta a galla la questione della sovranità e dell'imparzialità.⁷⁵ Probabilmente, proprio perché sia l'ONU che la UE stanno cercando di migliorare i loro rispettivi sistemi di raccolta e valutazioni dei dati e delle informazioni, non ci sono progressi significativi nel coordinamento tra le due organizzazioni nell'attività di allarme preventivo. Inoltre, nonostante il Consiglio della UE nel 2001 avesse elencato lo scambio di informazioni e analisi sulle crisi presenti e potenziali, così come la cooperazione nel "fact-finding", il coordinamento della attività e dei messaggi diplomatici, anche attraverso consultazioni tra Rappresentanti Speciali come zone chiave di cooperazione con le altre organizzazioni internazionali,⁷⁶ le istituzioni europee hanno evitato di istituzionalizzare la cooperazione con le Nazioni Unite nell'early warning, come invece è accaduto per le politiche di prevenzione dei conflitti strutturale e diretta.

Tuttavia, nonostante non vi siano pratiche istituzionalizzate di cooperazione, l'ONU e la UE condividono un certo numero di informazioni attraverso due modalità. La prima, che avviene attraverso pratiche più ricorrenti e strutturate, riguarda la consultazioni della Commissione europea durante la definizione dei Country e Regional Strategy Paper (CSPs/RSPs). Infatti, durante la scrittura di questi documenti, che rappresentano il programma delle relazioni esterne dell'Unione con determinati paesi e/o regioni terzi, la Commissione cerca di definire il suo approccio in maniera coordinata con quello delle altre organizzazioni internazionali attraverso contatti tra i funzionari comunitari e il personale del Dipartimento degli Affari Politici delle Nazioni Unite. La seconda modalità, invece, riguarda i contatti tra le delegazioni della Commissione Europea e i "Country Team" delle Nazioni Unite, così come l'eventualità di incontri tra i rappresentanti speciali delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea in determinati aree di crisi.⁷⁷

Mentre la prima modalità implica uno scambio d'informazioni in vista della programmazione e quindi dell'implementazione di politiche coordinate di lungo periodo, la seconda modalità prevede uno scambio di analisi e punti di vista in situazioni di crisi già deflagrate. L'ONU e la UE dovrebbero quindi rafforzare i loro rispettivi sistemi di allarme preventivo e sfruttare la possibilità della condivisione delle informazioni attraverso un incremento dei contatti sia tra i due segretariati che tra le delegazioni e le agenzie sul terreno, magari arrivando ad una formalizzazione di questo tipo di collaborazione. Tuttavia nell'ambito dell'early warning non sono stati ancora fatti

⁷⁵ Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention*, p. 158.

⁷⁶ Council of the European Union, *Draft Council Conclusions on EU-UN cooperation in conflict prevention and crisis management* [9528/2/01], Brussels, Jun. 2001, p. 3.

⁷⁷ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism*, p. 12.

dei progressi significativi e “se questa cooperazione risulterà come condivisione di qualcosa di più di informazioni generali e di post-hoc analisi rimane ancora da vedere.”⁷⁸

1.4 PROSPETTIVE FUTURE DELLA PARTNERSHIP TRA LE NAZIONI UNITE E L’UNIONE EUROPEA

La partnership tra le Nazioni Unite e l’Unione Europea ha iniziato a prendere piede a partire dalla metà del 2001, e da quel momento in poi pratiche più o meno istituzionalizzate e collaborazioni *ad hoc* sono divenute sempre più frequenti. I risultati raggiunti sono stati in certi casi molto positivi, come nel caso della cooperazione allo sviluppo o nella gestione militare delle crisi, mentre in altri settori come l’early warning o le missioni civili, in cui tra l’altro le potenzialità di collaborazione sono molto elevate, non ci sono stati significativi progressi. Comunque, considerando il breve lasso di tempo trascorso dal 2001 ad oggi e la difficoltà delle sfide presentate dalle nuove crisi mondiali, la cooperazione tra l’ONU e la UE è riuscita a creare le basi per lo sviluppo di una partnership per la pace efficiente e in linea con i principi del multilateralismo. Infatti, “quando osserviamo l’intero quadro della cooperazione ONU-UE in aree come la protezione ambientale, la promozione dei diritti umani, l’anti-terrorismo eccetera, il supporto della UE ai principi e agli scopi delle Nazioni Unite è prevalente rispetto agli effetti di alcune delle politiche e delle azioni militari di alcuni dei suoi stati membri *e per questo* è possibile affermare con certezza che l’UE e l’ONU sono partner veri nel multilateralismo.”⁷⁹

In vista del miglioramento della loro partnership, l’ONU e la UE devono mirare al raggiungimento di tre obiettivi in maniera contemporanea: 1) allargare la cooperazione ad altri ambiti e agenzie; 2) riformare le rispettive strutture interne per facilitare la cooperazione (specie per l’Unione Europea); 3) fare emergere una più forte e coerente volontà politica e leadership che favorisca la cooperazione, soprattutto nell’ambito della prevenzione dei conflitti.

Relativamente al primo punto, l’influenza dell’Unione Europea e la sua visibilità potrebbero crescere notevolmente, se i processi di coordinazione non fossero limitati ai corpi principali delle Nazioni Unite, ma al contrario si allargassero a tutte le attività dei vari fondi, programmi e agenzie dell’ONU. Questi sforzi di collaborazione potrebbero portare ad una più efficace prevenzione dei conflitti, soprattutto nel lungo periodo, attraverso la promozione di politiche coordinate che possano meglio aiutare l’emergere di condizioni economiche e sociali favorevoli nei paesi e nelle zone di crisi. Per esempio la Commissione Europea potrebbe intensificare la sua cooperazione con altre

⁷⁸ Cit. in Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention*, p. 159.

⁷⁹ Cit. in Jan Wouters, *The United Nations & the European Union: Partners in Multilateralism*, p. 21.

agenzie ONU, oltre al Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), al Programma Alimentare Mondiale (WFP) e l'Agenzia di Soccorso e Lavoro delle Nazioni Unite (UNRWA) con cui già è in atto una vasta collaborazione. In particolare in vista di un approccio strutturato per la prevenzione dei conflitti, la Commissione dovrebbe rafforzare la collaborazione con lo *United Nations Population Fund* (UNFPA), la *United Nations Refugee Agency* (UNHCR), l'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), lo *United Nations Office for Project Services* (UNOPS) e lo *United Nations Development Fund for Women* (UNIFEM), i quali ricevono ancora scarsi finanziamenti comunitari.⁸⁰ La Commissione potrebbe anche incrementare il dialogo con le varie agenzie specializzate dell'ONU come l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO), l'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), così come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale e rendere più coerente e selettivo il supporto sia al Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite che alle istituzioni di Bretton Woods, i quali offrono soluzioni differenti in vista della prevenzione dei conflitti.⁸¹

Il secondo obiettivo che sia l'ONU che la UE devono perseguire in vista del miglioramento della loro cooperazione nella prevenzione dei conflitti riguarda le riforme interne. L'ONU sta discutendo diverse riforme istituzionali per riacquistare legittimità, consenso ed efficacia per la promozione degli ideali espressi nella Carta delle Nazioni Unite. La riforma principale riguarda l'allargamento del Consiglio di Sicurezza, ma anche diversi dipartimenti del Segretariato, come quello degli Affari Politici, stanno valutando proposte di rinnovamento. L'analisi di queste proposte, però, va al di là dello scopo di questa trattazione e per questo saranno analizzati principalmente gli ostacoli istituzionali all'interno dell'Unione Europea che necessitano di essere superati se si auspica il miglioramento della cooperazione con le Nazioni Unite e la promozione di una più efficace politica di prevenzione dei conflitti. Infatti, non c'è un sistema intra-istituzionale all'interno della UE che assicuri un dialogo consistente e continuo con le Nazioni Unite. Questa mancanza deriva dal fatto che le competenze per la prevenzione dei conflitti sono suddivise tra i vari pilastri (sviluppo e aiuto umanitario appartengono al primo pilastro, mentre le politiche relative alla PESC/PESD appartengono al secondo pilastro). Per questo motivo il dialogo con le Nazioni

⁸⁰ I dati dei contributi finanziari della Commissione Europea alle agenzie ONU sono disponibili nel seguente volume: *United Nations System in Brussels, Improving Lives. Results from the partnership of the United Nations and the European Commission in 2006*, p. 19.

⁸¹ La mancanza di consistenza tra le politiche economiche e quelle dello sviluppo si riflette nei rapporti tra la Commissione Europea e rispettivamente il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite e la Banca Mondiale. La promozione della riduzione della povertà con le Nazioni Unite e il finanziamento di diverse strategie di prevenzione dei conflitti dell'ONU attraverso il Meccanismo di Reazione Rapida o il nuovo Strumento per la Stabilità, non sono sempre consistenti con il supporto alla privatizzazione attraverso la partnership con la Banca Mondiale. Vedi Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention*, p. 166.

Unite si articola in maniera complessa: il Segretario Generale dell'ONU e il suo vice incontrano il capo della Commissione Europea, diversi commissari appartenenti alla famiglia RELEX, esponenti della presidenza europea che ruota ogni sei mesi, così come l'Alto Rappresentante della PESC, Javier Solana; inoltre questo dialogo è integrato da contatti individuali tra le varie agenzie ONU con le varie direzioni generali della Commissione e il Segretariato del Consiglio. La struttura a pilastri e l'assenza di un canale unico di comunicazione impediscono il delinearsi di un dialogo più ampio e continuato, provocando un effetto particolarmente deleterio per la coordinazione nella messa in atto di una politica "cross-pillar" come la prevenzione dei conflitti. Per questo le riforme della struttura a pilastri e del sistema della rappresentanza esterna dell'Unione Europea sono necessarie se questa intende assumere un ruolo chiave nel sistema multilaterale internazionale.

Il terzo obiettivo che le Nazioni Unite, e in particolare l'Unione Europea, devono perseguire è la ricerca di un ampio consenso politico per proporre delle soluzioni efficaci e innovative nella promozione della prevenzione dei conflitti in un contesto multilaterale. Infatti sarebbe sbagliato spiegare i limiti e i difetti della relazioni attuali tra l'ONU e la UE solamente facendo riferimento alla mancanza di riforme istituzionali. Infatti "è almeno altrettanto importante (...) la mancanza di volontà politica, di leadership e di visione degli attuali leader politici europei. Così, la mancanza di una posizione della UE su una questione centrale come la riforma del Consiglio di Sicurezza mostra i limiti severi del ruolo della UE all'ONU. Molto più coraggio politico e visione sono richiesti per rafforzare il ruolo dell'UE nel sistema ONU e riempire il "leadership gap" che attualmente indebolisce e mette a repentaglio le Nazioni Unite e il raggiungimento dei suoi obiettivi."⁸²

La cooperazione tra l'ONU e l'UE si è sviluppata più o meno ampiamente intorno alle diverse aree di azione della politica di prevenzione dei conflitti. Abbiamo visto come progressi significativi ci sono stati nella prevenzione strutturale, specialmente nelle politiche legate allo sviluppo e all'aiuto umanitario, così come nella gestione diretta delle crisi attraverso interventi di tipo militare. In altri settori, come l'early warning o le missioni di tipo civile, la collaborazione tra le due organizzazioni si trova ancora alle fasi iniziali. Bisogna tuttavia riconoscere che, nonostante l'accettazione comune della logica della cooperazione e i vari tentativi per istituzionalizzare i vari meccanismi di collegamento e comunicazione, la cooperazione tra l'ONU e la UE progredisce in modo lento e non comprensibile. I maggiori risultati scaturiscono non da un processo comune di pianificazione delle politiche ma dalla necessità di collaborazione in situazioni di crisi già deflagrate. Al contrario un confronto di più ampio respiro dovrebbe essere favorito allargando i settori di cooperazione nella prevenzione strutturale, migliorando in maniera drastica il meccanismo di allarme preventivo e di scambio di informazioni, così come la gestione delle crisi militari e civili.

⁸² Cit. in Jan Wouters, *The United Nations & the European Union: Partners in Multilateralism*, p. 23.

Sfortunatamente il rapido sviluppo delle capacità militari dell'UE ha portato le due organizzazioni a concentrarsi sulla gestione comune delle crisi militari a discapito delle missioni di tipo civile e della prevenzione strutturale, mentre le Nazioni Unite e l'Unione Europea, insieme, possono coniugare la legittimità e le risorse economiche, politiche e militari per promuovere una politica di prevenzione dei conflitti efficace sia a livello strutturale, che a livello diplomatico e militare, e formare così una vera partnership per la pace.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

LIBRI

- Marco Clementi, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- John Cockell, *Early Warning analysis and policy planning in UN preventive action*, in David Carment e Albrecht Schnabel (a cura di), *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?*, United Nations University, Tokyo e New York, 2003.
- Nicole Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004)* EUISS, Paris, 2004.
- Vincent Kronenberg e Jan Wouters, *The European Union and Conflict Prevention*, The Hague, T-M-C Asser Press, 2004.
- Antonio Missiroli – Alessandro Pansa, *La Difesa Europea*, Il Melangolo, Genova, Febbraio 2007.
- Emma J. Stewart, *The European Union and Conflict Prevention*, Lit Verlag, Berlino, 2006.
- Lucia Serena Rossi (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

DOCUMENTI UNIONE EUROPEA E ONU

- European Commission, *Commission Communication on Conflict Prevention* [COM(2001) 211 final], Bruxelles, Apr. 2001.
- European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building an effective partnership with the United Nations in the fields of Development and Humanitarian Affairs*, COM(2001)231 final, Brussels, May 2nd 2001.
- European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism*, COM(2003) 526 final, Brussels, Sep. 10th 2003.
- European Council (GAERC), 2356th meeting [9398/01 (Presse 226)], Luxemburg, Jun. 11th-12th 2001.
- European Council, *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, Dec. 2003.
- European Council, *EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operation. Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declarations*, Brussels, Jun. 2004.
- European Council, *EU-UN Cooperation in Civilian Crisis Management*, Annex IV to the Annex, ESDP Presidency Report, Dec. 2004.
- Council of the European Union (Coreper), *Draft European Union Programme for the Prevention of Violent Conflict* [9537/1/01], Brussels, Jun. 2001.
- Council of the European Union, *Draft Council Conclusions on EU-UN cooperation in conflict prevention and crisis management* [9528/2/01], Brussels, Jun. 2001.

- Council of the European Union, *Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy*, [9526/1/01 REV 1], Brussels, Jun. 2001
- Council of the European Union, *Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management* [12730/03], Brussels, Sep. 9th 2003.
- Council of the European Union, *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*, (Press) Brussels, Jun. 7th 2007.
- Council of the European Union, *Presidency Report on ESDP*, 10415/08 Brussels, Jun. 16th 2008.
- United Nations, Boutros-Boutros Ghali, *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992* [A/47/277 – S/24111], New York, June 17, 1992.
- United Nations, Kofi Annan, *An Effective Preventive Strategy. Report of the Secretary General on Prevention of Armed Conflict* [A/55/985 – S/2001/574], New York, June 7, 2001.
- United Nations General Assembly, *2005 WORLD SUMMIT OUTCOME* [A/60/L.1], New York, September 15, 2005.
- United Nations Office in Brussels, *The Partnership between the EU and the UN. The United Nations and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation*, Brussels, Mar. 2007.
- United Nations System in Brussels, *Improving Lives. Results from the partnership of the United Nations and the European Commission in 2006*, Brussels, Mar. 2007.

ALTRI DOCUMENTI

- Fraser Cameron, European Policy Centre (EPC), *The EU and international organizations: partners in crisis management*, EPC Issue Paper No. 41, Oct. 24th 2005.
- Thierry Tardy, *United Nations – European Union Relations in Crisis Management*, Background Paper for the International Forum for the Challenges of Peace Operations 2008, Paris, Oct. 2008.
- Jan Wouters, *The United Nations & the European Union: Partners in Multilateralism*, EU Diplomacy Papers, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe, Bruges, 2007.