



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

POLICY
PAPER

Italiano/Italian

A GLOBAL FORCE FOR HUMAN RIGHTS? AN AUDIT OF EUROPEAN POWER AT THE UN

SINTESI

Richard Gowan and Franziska Brantner

**A Global Force for Human Rights?
An Audit of European Power at the UN**

Richard Gowan & Franziska Brantner
POLICY PAPER



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

L'Unione Europea sta attraversando, in ambito ONU, una sorta di crisi al rallentatore, e non per mancanza di coesione interna, che anzi si è notevolmente rafforzata dopo aver toccato il punto più basso ai tempi della guerra in Iraq: oggi il problema è che l'UE ha perso buona parte della sua influenza in quella sede. Gli Stati membri continuano a ribadire la centralità delle Nazioni Unite nella loro visione dell'assetto internazionale e dei diritti umani universali, ma la realtà è che l'ONU è sempre più influenzata dalla Cina, dalla Russia e dai loro alleati. Questo paradosso è emerso con chiarezza nel 2008, quando l'UE ha tentato di attivare i canali ONU per reagire alle crisi della Birmania e dello Zimbabwe, ma non è riuscita a far passare al Consiglio di Sicurezza risoluzioni che autorizzassero una qualche azione. E poco prima c'erano state analoghe sconfitte in vari casi, dal Kosovo al Darfur.

La cosa è spiegabile, almeno in parte, con i cambiamenti geopolitici intervenuti negli ultimi anni. Questo rapporto, però, dimostra che l'UE è stata artefice del suo stesso declino. L'Europa ha perso terreno perché non ha voluto usare la sua influenza e il suo peso, e ha mostrato la tendenza a ripiegarsi sulle proprie dinamiche interne – basti pensare che quest'anno ha tenuto un migliaio di incontri di coordinamento solo a New York – invece che dialogare con altri paesi. Ed è stata indebolita anche dalla sua riluttanza ad affrontare i nodi interni, che ne danneggiano la reputazione di leader nella sfera dei diritti umani e del multilateralismo.

L'UE ha molti interessi in gioco nelle Nazioni Unite, dalla proliferazione nucleare al cambiamento climatico. Questo rapporto non li esamina tutti; si concentra sui valori universali che, secondo gli Stati europei, dovrebbero essere alla base del sistema ONU.

Se l'Europa non riesce più a conquistare consensi in quella sede per un'azione internazionale in difesa dei diritti umani e della giustizia che travalichi nei casi estremi la sovranità nazionale, allora sarà stata sconfitta proprio sul terreno delle idee e dei valori più radicati che sorreggono la sua visione complessiva della politica internazionale. Questo è particolarmente vero nei casi in cui è in ballo la Responsabilità di Proteggere dal genocidio e dalle atrocità di massa, casi nei quali le conseguenze dell'inazione in termini umanitari sono più gravi.

La crisi dell'Unione si manifesta chiaramente nel calo di consensi tra gli Stati membri ONU verso le posizioni europee in materia di diritti umani e di esercizio responsabile della sovranità. Lo si è visto nelle discussioni al vetriolo svoltesi nel corso del 2008 nel Consiglio di Sicurezza, e che non hanno riguardato solo le crisi più immediate ma anche i principi stessi dell'azione dell'ONU. La Russia, ad esempio, ha sostenuto che la sua decisione di porre il veto contro un'azione nei confronti dello Zimbabwe – malgrado il Presidente Medvedev avesse promesso di appoggiarla al vertice del G8 – rappresentava una difesa della definizione di sovranità contenuta nella Carta delle Nazioni Unite.

Se la debolezza europea è rivelata da numerosi episodi, non è mai stata misurata in modo più rigoroso. Per quantificare le dimensioni del problema, questo rapporto analizza le votazioni sui diritti umani in sede ONU, scoprendo così tendenze allarmanti. Negli anni Novanta l'UE era arrivata a conquistare, sui temi dei diritti umani, il sostegno del 72% degli Stati dell'Assemblea Generale. Nelle ultime due sessioni, le percentuali sono oscillate tra il 45 e il 55%. A fronte di questo declino, il consenso per le posizioni della Cina nelle stesse votazioni è passato da meno del 50% alla fine degli anni Novanta al 74% nel 2007-2008. Anche la Russia ha sperimentato un balzo simile. La tendenza all'allontanamento dalle posizioni europee è decisamente più pronunciata in seno al nuovo Consiglio per i Diritti Umani (HRC), nel quale le posizioni UE sono state sconfitte in oltre la metà delle votazioni.

Sulla base dell'andamento dei voti nelle ultime due sessioni (2006-2008), l'Assemblea Generale può essere suddivisa in quattro raggruppamenti:

- **“Wider Europe”**: questo gruppo comprende i 27 Stati membri ed altri paesi che votano in modo più o meno sistematico assieme ad essi. Il gruppo si è ampliato ed è diventato più unito nel corso degli ultimi dieci anni, e oggi conta 44 Stati, cioè il 22% dei membri ONU.
- gli **“Internazionalisti liberali”**, gruppo di paesi che

votano assieme all'UE in più del 50% dei casi. Nelle ultime due sessioni dell'Assemblea Generale ha contato 44 Stati, cioè il 23% dei membri ONU, e può essere suddiviso in tre diversi sottogruppi. Nel primo troviamo gli Stati Uniti e i suoi più stretti alleati, come Israele. Nel secondo contiamo alcune economie avanzate extraeuropee – come il Canada e la Corea del Sud – che sui diritti umani si collocano generalmente tra le posizioni americane e quelle UE. Il terzo sottogruppo è formato soprattutto dalle democrazie latinoamericane che si dichiarano favorevoli all'agenda dell'ONU sui diritti umani, ma sostengono che sia necessario tenere conto delle opinioni del Sud del mondo.

- Gli **“elettori in bilico”** o *swing voters*: così può essere definito il raggruppamento più ampio nell'Assemblea, che vota con l'UE sui diritti umani solo tra il 36 e il 50% dei casi. Nel 2006-2007 questo gruppo ha contato 85 Stati, cioè il 45% dei paesi membri, tra cui la maggioranza degli Stati G77. Anch'esso può essere suddiviso in tre sottogruppi. I 46 paesi membri dell'Organizzazione della Conferenza Islamica sono i più oltranzisti e quasi sempre si oppongono alle posizioni UE. Altri paesi africani e asiatici tendono ad un minore dogmatismo, e spesso si astengono o votano contro le proposte dell'Unione Europea per ragioni di lealtà al G77. Infine, India e Sudafrica sono le maggiori esponenti delle “Potenze emergenti alienate”, scontente del loro status attuale in seno all'ONU.

- L'ultimo gruppo – l’**“Asse della Sovranità”** – è anche il più piccolo: riunisce quei paesi che sui diritti umani hanno le posizioni più ostili a quelle dell'Unione Europea. Conta appena 19 Stati, cioè il 10% dell'ONU, ma la sua influenza deriva dalle loro dimensioni e dal loro peso: si tratta di paesi come la Cina e la Russia e di potenze regionali come l'Egitto.

La perdita di influenza dell'Unione Europea nell'ultimo decennio è ancora più sorprendente se si considera la quantità di denaro che essa investe nei processi multilaterali e la sua forte rappresentanza nel sistema ONU. I paesi membri sono i maggiori contributori al bilancio delle Nazioni Unite e rappresentano collettivamente i principali donatori di aiuti allo sviluppo, con un impegno di spesa di 80 miliardi di dollari all'anno entro il 2010. Anche il fatto che in seno al Consiglio di Sicurezza quattro o cinque seggi siano sempre occupati da paesi UE dovrebbe aumentarne l'influenza.

E invece l'Unione Europea sta perdendo credibilità politica. Deve fare i conti con un contesto internazionale mutato, in cui Cina e Russia emergono come poli alternativi di attrazione, e blocchi di Stati del Medio Oriente, dell'Africa e di altre regioni si collocano in opposizione ai valori sostenuti dall'UE. E anche nel campo occidentale regna la confusione: gli scontri tra l'Unione e gli Stati Uniti su numerosi temi relativi ai diritti umani durante l'era Bush hanno indebolito entrambi.

Di fronte a queste sfide, l'Unione Europea non è riuscita a comunicare all'esterno la sua visione di multilateralismo in maniera politicamente convincente. Ha inserito clausole vincolanti sui diritti umani e sul dialogo politico all'interno degli accordi sugli aiuti e il commercio, ma non ha collegato questo approccio alla sua stessa diplomazia in sede ONU. Sembra spesso sulla difensiva laddove dovrebbe avere il coraggio di una visione innovativa.

Il declino dell'UE presso l'ONU appare particolarmente chiaro in tre sedi di importanza cruciale: **l'Assemblea Generale, il Consiglio per i Diritti Umani e il Consiglio di Sicurezza.**

Il declino dell'influenza europea: le prove

Oggi l'Unione Europea si presenta unita in tre quarti delle votazioni all'**Assemblea Generale**: un notevole passo avanti che richiede una grande energia diplomatica. Sui diritti umani, però, la frequenza con cui altri Stati hanno votato assieme all'UE è crollata dal 72% registrato nelle sessioni dell'Assemblea Generale del 1997-98, al 48% in quelle del 2006-2007. La percentuale è poi risalita al 55% nelle sessioni 2007-2008, a dimostrazione che quel declino non è inevitabile, ma la posizione dell'Unione resta fragile. Nelle recenti votazioni sui diritti umani in Bielorussia, Iran e Birmania, l'UE è riuscita a portare sulle sue posizioni una media di appena 80 paesi. A partire dalla fine degli anni Novanta l'Unione ha perso l'appoggio di circa un quarto dei paesi membri ONU: 41 paesi che un tempo votavano regolarmente con l'Unione sui diritti umani, negli ultimi dieci anni sono passati a votarle spesso contro. Gli Stati Uniti hanno registrato un crollo ancora più grave, passando dal consenso del 77% dei membri nelle sessioni 1997-98 al punto più basso del 30% nel 2007-2008.

Tutto ciò pone una serie di sfide convergenti per l'Unione. Gli Stati campioni della sovranità tradizionale sono diventati più decisi e sicuri di sé. Nel 2007-2008 la Cina e la Russia hanno conquistato, nelle votazioni sui diritti umani, percentuali di sostegno rispettivamente del 74 e 76%, e nelle ultime sessioni hanno entrambe superato l'80%. Cosa che deriva non soltanto dalla loro esplicita difesa della sovranità nazionale, ma anche dall'abilità diplomatica con cui si muovono nel sistema ONU.

Ma il declino dell'UE non può essere attribuito solamente al gioco delle grandi potenze emergenti. L'Unione sconta anche una spaccatura con i 56 paesi membri dell'Organizzazione della Conferenza Islamica, tanto che oggi sono solo tre gli Stati con popolazione a maggioranza islamica che votano con l'UE sui diritti umani: Afghanistan, Bosnia e Turchia. Questo fatto non riflette soltanto le controversie sulle politiche mediorientali, ma anche uno scontro più di fondo sui valori culturali e religiosi.

Rispetto agli anni Novanta, poi, l'UE ha perso numerosi consensi anche tra gli Stati africani, malgrado le politiche comuni perseguite in alcuni casi specifici come il Darfur. I leader africani, infatti, pur vedendo con crescente favore alcune forme di intervento umanitario, non hanno apprezzato l'approccio europeo a materie come l'immigrazione. Uno sforzo più convinto per applicare le misure previste dall'Accordo di Cotonou sulla cooperazione nelle istituzioni internazionali avrebbe potuto superare questi contrasti.

Perfino i paesi democratici latinoamericani più vicini all'UE sono oggi, in sede ONU, sempre più tiepidi nei confronti del Vecchio Continente, perché pensano che gli europei faticino ad accettare un mondo sempre meno occidentale. In generale, sono numerose le democrazie del mondo che mostrano scarso entusiasmo per l'approccio dell'UE: se le democrazie europee e asiatiche tendono ad allinearsi all'Unione nelle votazioni sui diritti umani, solo un terzo delle democrazie africane le segue, mentre dall'altra parte della barricata si collocano avversari del calibro dell'India, dell'Indonesia e del Sudafrica.

L'andamento delle votazioni all'Assemblea Generale mostra che l'opposizione all'UE sta diventando sempre più generalizzata, alimentata da una comune resistenza agli sforzi europei per promuovere i diritti umani universali. Esistono, naturalmente, eccezioni: l'UE ha recentemente ottenuto l'approvazione di una storica risoluzione contro la pena di morte. Ma successi del genere sono rari.

Ancora peggio va per l'Unione presso il **Consiglio per i Diritti Umani (HRC)**, l'organismo a 47 membri fondato nel 2006 – con l'appoggio dell'Europa e contro l'opposizione degli Stati Uniti – per subentrare alla tanto vituperata e screditata Commissione sui Diritti Umani. In seno alla Commissione, però, l'UE e i suoi alleati avevano una maggioranza risicata ma sufficiente in materia di diritti umani, che non hanno più in seno al Consiglio, soprattutto per via della redistribuzione dei seggi su base regionale che ha avuto un effetto che i diplomatici europei non avevano previsto.

Nelle elezioni del Consiglio, infatti, gli Stati europei e i loro alleati hanno conquistato 19 seggi, rispetto ai 27 andati ai loro avversari. Questo rapporto di forze si è riproposto nelle successive votazioni, e pur avendo l'UE dato prova di un'esemplare unità d'azione in seno al Consiglio, ha perso in oltre la metà dei casi. Le prove di forza più accese si sono verificate a proposito del diritto dell'HRC di occuparsi delle violazioni dei diritti umani all'interno dei singoli paesi: lo scontro più aspro si è avuto nel 2007, quando un gruppo di Stati contrari all'approccio UE e capitanati da Russia e Cina ha tentato di impedire che il Consiglio si occupasse delle situazioni nazionali. Gli Stati UE sono stati costretti a minacciare pubblicamente di abbandonare il Consiglio per fermare questa iniziativa, e ci sono riusciti: ma in cambio hanno dovuto accettare di porre fine al monitoraggio dei

diritti umani in Bielorussia e a Cuba da parte dell'HRC.

Logorata da queste controversie, l'UE non è di fatto riuscita a far pesare la sua influenza sull'ordine del giorno del Consiglio, frustrando in questo modo le aspettative non solo dei suoi alleati ma anche degli Stati membri che avrebbero voluto una posizione più assertiva. Come nel caso dell'Assemblea Generale, anche in seno al Consiglio per i Diritti Umani l'UE può vantare alcuni successi: è riuscita a mantenere il Darfur nell'agenda dell'HRC e con un'abile manovra diplomatica ha ottenuto l'approvazione di una risoluzione sulla libertà religiosa. Ma è stata molto meno efficace sul nodo particolarmente delicato del razzismo ed è stata abbondantemente criticata per la sua riluttanza ad affrontare le violazioni dei diritti umani nell'ambito della stessa UE, cosa che l'ha esposta alla cocente accusa di adoperare due pesi e due misure.

Anche in seno al **Consiglio di Sicurezza** l'Unione vive una situazione frustrante. Malgrado nella sua attuale composizione il Consiglio sia formato in percentuali eguali da avversari e alleati dell'UE, i veti opposti da Russia e Cina bloccano sistematicamente qualsiasi progresso in tema di diritti umani. Di fatto, i due paesi non adoperano frequentemente il loro potere di veto (anche se hanno avanzato un veto congiunto contro una risoluzione presentata da Gran Bretagna e Stati Uniti sulla Birmania all'inizio del 2007, e contro un'altra sullo Zimbabwe nel 2008), ma la sola minaccia spesso è sufficiente a indurre l'UE a indietreggiare o scendere a compromessi.

Così, per ottenere l'approvazione di una risoluzione su un nodo come il peacekeeping nel Darfur, l'Unione è stata costretta ad annacquarela; e nel 2007 ha dovuto rinunciare a presentare una risoluzione sul Kosovo per via dell'opposizione russa. Le discussioni tenute nel Consiglio di Sicurezza nel corso del 2008 sulla Birmania e sullo Zimbabwe sono finite in due clamorosi fiaschi ad alta esposizione mediatica per l'Unione: per il primo, alcuni osservatori europei hanno parlato di un fallimento della Responsabilità di Proteggere, mentre il secondo è stato esaltato dall'Ambasciatore della Russia come una vittoria della sovranità tradizionale.

Se negli ultimi vent'anni il Consiglio di Sicurezza è stato un ambiente relativamente favorevole per l'UE – è dal 1989 che la Francia e la Gran Bretagna non usano il loro potere di veto – oggi il rischio è che si riveli una sede sempre più ostica. L'Unione Europea dovrà adattarsi a difendere i suoi principi di fronte ad avversari sempre più aggressivi.

Cosa può fare l'UE per rovesciare la situazione?

È possibile che l'UE inverta la tendenza al declino della propria influenza e riesca a spingere le Nazioni Unite ad una maggiore difesa e promozione dei diritti umani e del multilateralismo?

La soluzione non sta nel potenziare la coesione dell'UE in seno all'ONU, che è già al livello più alto mai raggiunto. L'Unione vota sempre più come un unico organismo, ma il resto del mondo non la segue; il consenso per le sue posizioni in seno all'ONU è in costante declino. L'unità europea è dunque una condizione necessaria ma non sufficiente.

Oggi l'Unione ha la possibilità di sviluppare rapporti ancora più stretti con la nuova amministrazione americana, cosa che assicurerà il superamento delle lacerazioni che si sono prodotte negli anni di Bush. Ma questa strategia, per quanto importante, non basterà; in più, se perseguita con i paraocchi, rischia di provocare una polarizzazione tra l'Occidente e il resto del mondo che paralizzerebbe l'ONU.

Alcuni osservatori suggeriscono che l'Unione dovrebbe ritagliarsi un ruolo come mediatrice tra i paesi in via di sviluppo e gli Stati Uniti. Ma tentare di recitare troppe parti in commedia è una strategia raramente coronata dal successo; anzi, in quel caso gli Stati Uniti potrebbero anche essere tentati di tagliare fuori l'UE, con le sue oscillazioni, dai rapporti con altre potenze.

Costruire un'alleanza delle democrazie globali è, di per se stessa, un'opzione altrettanto impraticabile, visto che – come abbiamo cercato di dimostrare in questo rapporto – numerose e importanti democrazie emergenti non sembrano avere alcuna intenzione di accettare la leadership europea o occidentale.

Sul tappeto resta dunque un'unica opzione realizzabile: che l'Europa costruisca, in ambito ONU, una grande "tenda", sviluppando coalizioni ampie e varibili capaci di isolare la minoranza di Stati oltranzisti che si oppongono a qualsiasi tentativo di porre limiti alla sovranità nazionale. L'UE ha bisogno di una strategia di engagement che riesca a riconquistare l'appoggio dei paesi africani e latinoamericani, e a conquistare altri Stati moderati del blocco islamico. Questo tipo di politica tesa alla costruzione di coalizioni dovrebbe accrescere la pressione sul Consiglio di Sicurezza perché agisca in caso di crisi e di violazione dei diritti umani.

Per cogliere questo obiettivo, l'Unione deve mobilitare tutte le sue risorse politiche e finanziarie – e riflettere seriamente sulle sanzioni che può imporre – al fine di convincere altri paesi a sostenere un sistema internazionale fondato sulla legalità e lo stato di diritto, sui diritti umani e la giustizia.

Strategia e Raccomandazioni

Gli Stati membri dell'UE non riusciranno ad invertire la tendenza alla perdita di influenza presso l'ONU se si limiteranno a iniziative sparse e frammentarie. C'è bisogno di definire un nuovo approccio ai diritti umani che rilanci la reputazione dell'Unione come leader in questa sfera e sviluppi un nuovo discorso politico, capace sia di imprimere

una forte spinta a nuove iniziative di promozione dei diritti umani, sia di difendere i principi esistenti dall'attacco dei "falchi della sovranità". La cosa non sarà facile: l'UE deve aprirsi con determinazione a nuove idee e nuove coalizioni, ma allo stesso tempo definire e difendere i propri valori fondamentali, tra cui quello relativo alla Responsabilità di Proteggere. Ma è proprio questa combinazione di apertura e determinazione che può scardinare i canali consolidati dei giochi politici all'ONU, che privilegiano il muro contro muro tra blocchi contrapposti rispetto alla cooperazione.

1. Creare una maggiore trasparenza reciproca

C'è bisogno, innanzitutto, di rendere più trasparenti sia le Nazioni Unite che la stessa Unione Europea. Troppo spesso all'ONU i governi si nascondono dietro a dettagli tecnici e ad affiliazioni di gruppo per evitare di affrontare i nodi più delicati relativi ai diritti umani. Una nuova strategia deve mirare a sottrarre agli Stati questa possibilità. Tuttavia, gli Stati europei sono esposti alla tentazione di evitare uno scrutinio stringente sul proprio operato quanto i membri di altri blocchi, e a volte anche di più (come si evince dall'analisi del funzionamento del Consiglio per i Diritti Umani). Il nuovo approccio dell'Unione non conquisterà credibilità se non accetterà il rischio di una maggiore trasparenza, che consentirà all'UE di sottrarsi alle accuse di adoperare due pesi e due misure. Ecco alcune raccomandazioni che agevoleranno questo risultato,

- il Consiglio e la Commissione Europea devono stilare un **rapporto annuale sui diritti umani e l'ONU**, che presenti un'analisi delle politiche UE e del loro impatto sull'andamento delle votazioni e sulla costruzione di coalizioni in quella sede. L'analisi, e i dati statistici che la correderanno, consentiranno al Parlamento Europeo e a quelli nazionali di discutere delle politiche degli Stati membri UE presso l'ONU e migliorare così il loro profilo politico.
- L'UE deve **nominare due o tre rappresentanti speciali per i diritti umani** che conoscano bene il sistema ONU, per condurre campagne di ampia portata in nome dell'intera Unione. Tra i loro compiti dovrebbe esservi quello di svolgere una intensa attività di lobby sia all'interno che all'esterno delle Nazioni Unite, e promuovere la nuova strategia UE.
- Occorre creare un **nuovo fondo indipendente per finanziare le campagne gestite da Organizzazioni Non Governative** (privilegiando le ONG a livello locale e nazionale) che calino i temi dei diritti umani affrontati dall'ONU nelle rispettive realtà nazionali, mettendo sotto esame le politiche e il voto dei rispettivi governi.
- Gli Stati membri UE devono **dare l'esempio per primi**, promovendo un dibattito su come l'Unione porta avanti i temi dei diritti umani in sede ONU e nei negoziati bilaterali, specialmente attraverso il meccanismo della Revisione

Periodica Universale previsto dal Consiglio per i Diritti Umani. In più, gli Stati membri dovrebbero **riesaminare le proprie politiche estere** (e, in numerosi casi, le proprie posizioni riguardo al comportamento degli Stati Uniti), in modo da evitare atteggiamenti non coerenti con le posizioni espresse in sede ONU.

2. Migliorare il coordinamento interno ed esterno dell'Unione

L'UE deve impegnarsi a migliorare ulteriormente il proprio coordinamento interno e, allo stesso tempo, essere più disponibile a lavorare con altri paesi, smentendo l'idea, così radicata in ambito ONU, che la politica dei blocchi si risolve tutta nella contrapposizione invece che nella costruzione di coalizioni.

- L'Unione deve nominare una commissione formata da personaggi europei di grande prestigio e con esperienza di lavoro all'ONU per riesaminare le fasi della elaborazione e attuazione della politica UE nei confronti delle Nazioni Unite, con l'obiettivo di **migliorare il coordinamento e rafforzare la coerenza delle politiche**, in modo da rendere l'Unione più efficace nel costruire coalizioni funzionali. La Commissione e il Consiglio dovrebbero nominare piccole squadre di esperti e consulenti per sostenere il coordinamento nelle sedi di New York e di Ginevra.
- Per ampliare le sue coalizioni di amici e alleati, l'Unione può ispirarsi alla strategia praticata dalla Francia e dalla Gran Bretagna, con il loro ricorso ai canali della *Francophonie* e del *Commonwealth*. Così l'UE, attivando le disposizioni previste dall'Accordo di Cotonou, dovrebbe **formare un "Gruppo di Cotonou"**, composto da Stati di Africa, Caraibi e Pacifico, con sedi a New York e a Ginevra, che lavori soprattutto sui diritti umani. L'UE dovrebbe anche cercare la collaborazione di Stati islamici moderati, come Giordania e Senegal, per convincere l'Organizzazione della Conferenza Islamica ad abbandonare le sue posizioni oltranziste oppure, se questo si rivelasse impossibile, almeno ridurre l'influenza.
- Per allargare il numero di Stati progressisti e liberali in seno al Consiglio per i Diritti Umani, i membri dell'UE dovrebbero incoraggiare la concorrenza tra i paesi tramite la designazione di **"candidati più favoriti"**, e impegnarsi perché siano eletti nel Consiglio. I paesi UE dovrebbero anche stilare un elenco di **"Stati non collaborativi"** e impegnarsi, in questo caso, contro la loro elezione nell'HRC.
- Infine, l'Unione dovrebbe puntare ad accrescere l'impatto positivo dell'elezione di un paese nell'HRC promettendo di **sostenere finanziariamente l'impegno** preso dai paesi candidati a migliorare il loro bilancio in materia di diritti umani.

3. Rafforzare il dialogo europeo sui diritti umani e difendere i principi di fondo

L'Unione deve trovare un punto di equilibrio tra la volontà di portare avanti un dialogo serio sui diritti umani e la ribadita volontà di difendere i suoi principi di fondo, anche in sede di Consiglio di Sicurezza. Questa combinazione di dialogo e fermezza è essenziale per la credibilità dell'azione dell'Unione in difesa dei diritti universali.

- Al centro di questo nuovo dialogo l'UE dovrebbe porre **una nuova generazione di risoluzioni sui diritti umani**, su temi come i diritti degli immigrati, i diritti sindacali e della globalizzazione, costruendole con processi "dal basso" che comportino sin dall'inizio il coinvolgimento del numero più ampio possibile di paesi in via di sviluppo, nonché di una serie di attori della società civile.
- L'Unione deve continuare a insistere perché nell'agenda del Consiglio di Sicurezza siano inseriti problemi di sicurezza che coinvolgono anche i diritti umani, ed essere disposta a **"vedere il bluff" di Russia e Cina, sfidandole a porre il veto** nei casi in cui ne verrebbero danneggiate politicamente.

Infine, l'Unione Europea deve ribadire la sua volontà di assumersi pienamente la **Responsabilità di Proteggere**, discutendo sulle tattiche e sulle sanzioni a sua disposizione per difendere quel principio anche nei casi in cui non riesca a passare in sede di Consiglio di Sicurezza.

The full report 'A Global Force for Human Rights - an Audit of European Power at the UN' by Richard Gowan and Franziska Brantner is available at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communifas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR September 2008.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu