

## Prefazione

Da alcuni anni ormai, con una drammatizzazione crescente negli ultimi mesi, l'Unione europea si dibatte in una crisi profonda, alimentata dall'innesto di diversi fattori d'origine endogena ed esogena, che sembrano minare dalle fondamenta la costruzione dell'integrazione europea: dalla fragilità "strutturale" dell'Eurozona, efficacemente rappresentata dalla lunga e drammatica crisi debitoria greca – tuttora non superata – alla questione ucraina; dall'inarrestabile e tragico esodo migratorio alla minaccia del terrorismo internazionale; dalle situazioni di conflitto in aree geograficamente e strategicamente vicine, quali Siria, Libia, Iraq alla ipotesi di uscita del Regno Unito dall'Unione, che verrà verificata attraverso il referendum di giugno.

Di fronte alle grandi sfide che le sono dinanzi, l'Unione avrebbe bisogno di mettere in campo una forte risposta comune, accompagnata da interventi incisivi che coinvolgano al tempo stesso la *governance* interna e la sua proiezione esterna, come attore globale delle relazioni internazionali. Di fatto, però, la risposta europea è consistita a lungo in un sostanziale silenzio, in una sostanziale inazione, nonostante la pluralità di riunioni e di vertici, formali ed informali, che si sono succeduti a ritmo incalzante negli ultimi mesi, soprattutto sulla questione migratoria ma anche, prima, sulla crisi greca.

L'ulteriore prestito alla Grecia, assai faticosamente varato dai 18 Paesi dell'eurozona nel luglio 2015 – significativamente, questa volta, senza il concorso del Fondo monetario internazionale – per scongiurare quella che pareva una inevitabile uscita del Paese dall'eurozona e, forse, dall'Unione, non è servito ad avviare a soluzione la difficile congiuntura greca, con cui gli Stati membri dovranno verosimilmente tornare a misurarsi a breve; alla riforma complessiva della *governance* dell'eurozona, che avrebbe dovuto essere discussa ed avviata nei mesi scorsi sulla base del relativo Rapporto predisposto dai 5 Presidenti – invero, non particolarmente significativo – non sembra essere stato dato, ad oggi, alcun effettivo seguito.

L'"abbraccio" dell'Unione europea all'Ucraina con la sottoscrizione, nel settembre 2014, dell'Accordo di associazione – preludio, secondo i termini stessi dell'accordo, di un processo di progressiva integrazione, che tante speranze aveva alimentato nella folla scesa in piazza Maidan per inneggiare all'Europa – non ha retto alla dura e spregiudicata reazione russa. Le sanzioni

adottate dall'Unione europea e da altri Paesi, com'è noto, non hanno fatto recedere la Russia dall'annessione della Crimea e dall'appoggio alle rivendicazioni autonomiste delle regioni orientali dell'Ucraina; d'altro canto, le crisi in atto in altri scacchieri – quali, la guerra civile in Siria e la lotta contro *Daesh* in quel Paese e in Libia e Iraq –, insieme con la considerazione degli interessi delle imprese europee penalizzati di fatto dal regime sanzionatorio, non hanno contribuito a rendere più salde e coese le posizioni dei 28 Stati europei in difesa dell'integrità territoriale e della sovranità di un Paese associato.

Al tema dell'immigrazione, che da molti mesi impegna prioritariamente l'agenda delle istituzioni e dei governi europei, i Paesi membri non sono stati in grado, finora, di fornire risposte adeguate, né di individuare strategie complessive, effettivamente commisurate alla dimensione quantitativa e alla prospettiva temporale del fenomeno, che non siano la gestione emergenziale del presente. Di tale approccio è espressione il piano Juncker sul ricollocamento temporaneo, basato sull'art. 78, par. 3 TFUE (relativo, appunto, ad una “*situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi che interessi uno Stato membro*”) e peraltro in gran parte ancora inattuato, ovvero il discutibile accordo “di scambio” recentemente concluso con la Turchia – un Paese nel quale il livello di tutela dei diritti fondamentali non può certamente ritenersi rispondente agli standard riconosciuti dal sistema europeo – a fronte dell'esborso, da parte dell'Unione, di 6 miliardi di euro e, verosimilmente, di ulteriori concessioni in vista di quell'adesione che oggi le autorità di Ankara sembrano determinate a voler perseguire.

All'indomani degli attacchi terroristici in Francia, nel gennaio 2015 e nel novembre successivo, i leader dei 28 Stati europei hanno solennemente marciato mano nella mano, trasmettendo una suggestiva e fortemente simbolica immagine di unità e coesione dei popoli e dei governi europei nella lotta contro la minaccia terroristica. Dopo la marcia, tuttavia, le indagini hanno evidenziato l'assenza di quel coordinamento, di polizie e di intelligence, che i Trattati del 2009 esplicitamente prevedono – in vista del quale già in precedenza erano stati istituiti organismi, quali *Europol* ed *Eurojustice*, poi integrati e rafforzati nei Trattati – e che sarebbe risultato assai utile per la prevenzione di alcuni attentati, come quelli compiuti in Belgio nel marzo scorso.

Il prossimo 23 giugno, si svolgerà nel Regno Unito il *referendum* sulla permanenza del Paese nell'Unione, promosso dal governo conservatore. Il Regno Unito è oggi uno di quei Paesi membri, come la Danimarca, che non si riconosce in tutte le regole dell'Unione; in particolare, come si sa, il Regno Unito non è soggetto alle disposizioni contenute nell'intero Titolo V, Parte terza TFUE, relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L'intesa raggiunta nelle scorse settimane tra il governo inglese e le istituzioni europee riconoscerà al Regno Unito, qualora decida di rimanere nell'Unione, ulteriori deroghe o esoneri rispetto alle regole vigenti, mettendo il Paese definitivamente

te al riparo dalle conseguenze di un eventuale rafforzamento del processo di integrazione e consolidando lo schema di una Europa “a più velocità” che, se da un lato favorisce tale processo introducendo una maggiore flessibilità, dall’altro contribuisce ad allargare il divario tra il Nord e il Sud dell’Unione.

Si dice usualmente che, di fronte alle crisi più gravi, l’Europa ritrovi la sua forza e la capacità di ricompattarsi. Sarebbe stato così, per esempio, con la Conferenza di Messina che, alcuni mesi dopo il rifiuto opposto dall’Assemblea nazionale francese alla ratifica del trattato relativo alla istituzione di una Comunità europea di difesa, rilanciò il processo di integrazione sfociato nella firma, nel 1957, del Trattato di Roma. Dopo la drammatica e sanguinosa crisi balcanica, che l’allora Comunità europea non era stata in grado di prevenire né di arginare, malgrado avvenisse “nel giardino di casa”, gli Stati membri hanno deciso di dotarsi di una politica estera e di sicurezza comune, sfociata infine nella previsione, all’interno del Trattato di Lisbona, della clausola di legittima difesa collettiva (art. 42, par. 7 TUE), nonché di sviluppare la capacità di condurre all’estero missioni civili e militari per la prevenzione e la gestione delle crisi – le c.d. missioni di Petersberg – che sono oggi regolate dagli articoli 42, par. 1 e 43, par. 1 TUE. A tali previsioni va ricondotta l’istituzione, il 18 maggio 2015, della missione navale militare EUNAVFORMED, che ha come obiettivo lo smantellamento delle rotte di trafficanti di esseri umani nelle acque del Mediterraneo centro – meridionale, al largo delle coste libiche.

Tuttavia, la crisi che attraversa attualmente l’Unione europea appare assai più profonda e complessa delle precedenti come testimoniano, da un lato, i nazionalismi e i movimenti antieuropeisti crescenti all’interno di molti Paesi membri, alimentati da una diffusa e a volte istintiva sfiducia dell’opinione pubblica nelle istituzioni europee e nello stesso processo di integrazione e, dall’altro, la reazione di non pochi governi di fronte all’intensificarsi dei flussi migratori verso i loro Paesi, dopo l’apertura della c.d. rotta balcanica. Nelle recenti elezioni politiche svoltesi in Polonia, la vittoria a larghissima maggioranza del partito nazionalista e xenofobo ha prodotto l’assenza nel Parlamento polacco, per la prima volta, di una rappresentanza del partito cristiano-democratico europeista cui appartiene l’attuale Presidente del Consiglio europeo, Tusk.

Parimenti, nelle recenti elezioni per il rinnovo della carica di sindaco a Vienna – nell’Austria che solo qualche settimana prima si era proposta al mondo come modello di efficienza e di generosità nell’accoglienza dei migranti – il rappresentante del partito xenofobo di opposizione ha conseguito il 32% dei consensi sulla base di un programma dichiaratamente ultranazionalista, che prevedeva fra l’altro la costruzione di un muro alla frontiera con la Slovenia.

Nel gennaio scorso, nel corso di un vertice informale dei Ministri degli interni tenutosi ad Amsterdam, alcuni Paesi membri hanno espresso l’intenzio-

ne, che sarebbe stata di fatto attuata nelle settimane successive, di ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne, avvalendosi della relativa possibilità prevista dall'art. 26 del regolamento attuativo dell'accordo di Schengen, per un periodo non eccedente complessivamente i due anni, in caso di *“circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne”*. Seguendo l'esempio dell'Ungheria, non pochi Paesi membri hanno eretto muri fisici lungo le loro frontiere, per arginare il flusso crescente di migranti provenienti dalla c.d. rotta balcanica e dal Mediterraneo. Nella fase di stampa di questo volume, il Governo austriaco, dopo avere intensificato i controlli ai confini con l'Italia, ha formalmente manifestato l'intenzione di chiudere la frontiera del Brennero “in caso estremo”, qualora il nostro Paese non eserciti controlli più efficaci sul flusso dei migranti provenienti dal Mediterraneo.

L'Europa delle libertà, l'Europa del mercato unico e della libera circolazione, l'Europa dell'abolizione delle frontiere interne si sta progressivamente trasformando nell'Europa dei muri, degli steccati fisici e psicologici. D'altro canto i governi, nel negoziato, paiono sempre più spesso determinati a perseguire, in una prospettiva di corto respiro, gli interessi nazionali piuttosto che ad agire nell'interesse comune, come il ricorso privilegiato al metodo intergovernativo nell'assunzione delle decisioni, anche quando formalmente non previsto dai Trattati, parrebbe testimoniare. Le ragioni della difficile congiuntura che vive oggi l'Unione possono essere ricondotte a fattori diversi, ciascuno per sé significativo.

Al riguardo, è stata per esempio sottolineata l'assenza di una leadership efficace e credibile, dopo il sostanziale fallimento del metodo rigorista che aveva contrassegnato la lunga leadership esercitata dalla Germania e di fatto riconosciuta dagli altri Paesi membri, per debolezza o incapacità di visioni alternative. È stato anche evocato il superamento, dovuto ad un esaurimento della sua spinta propulsiva, del modello funzionalista nel processo di sviluppo della costruzione europea, talché sarebbe necessaria oggi una forte visione politica complessiva – purtroppo assente – della direzione da imprimere all'eventuale ripresa del processo di integrazione. Non meno importante è il ruolo svolto dall'opinione pubblica, sempre più lontana quando pure non tendenzialmente ostile all'Europa, sia a causa delle incapacità e delle inadeguatezze che sono state sinteticamente evidenziate, sia a motivo di una spesso carente o non corretta informazione; a sua volta, tale disaffezione dell'opinione pubblica pesa sui governi nazionali che, in parte per giustificare difficoltà interne, in parte per intercettarne il consenso a fini elettorali, trasferiscono talora sulle istituzioni europee – quasi fossero, effettivamente, “altro” da loro – ritardi ed inadeguatezze di cui sono corresponsabili in via principale.

Accanto a questi e ad altri fattori, la ragione profonda dell'attuale, difficile

fase dell'integrazione europea va verosimilmente rintracciata, in via prioritaria, nella progressiva perdita del senso di una comune identità, basata sui valori fondativi a partire dai quali si è sviluppata la costruzione europea. Malgrado abbia avuto origine, negli anni '50 del secolo scorso, in un ambito più squisitamente economico, questa particolare forma di cooperazione regionale ha avuto come obiettivo, sin dall'inizio, non solo lo scambio di concessioni reciproche fra gli Stati parte in vista di convenienze e vantaggi reciproci legati al mercato, ma anche quello di contribuire alla nascita di una Europa unita e vitale, basta su forme di concreta solidarietà fra i popoli europei (come, già nel 1951, dichiarava il Preambolo del Trattato CECA) e di costruire quella "comunità di diritto" e di valori, avente al centro la persona umana e i suoi diritti, sovente evocata dalla giurisprudenza della Corte del Lussemburgo ben prima della nascita di una Unione politica.

Tali valori comuni – che l'art. 2 TUE individua nel rispetto della dignità e dei diritti umani, della libertà, della democrazia, della *rule of law* e della solidarietà – vengono oggi esplicitamente posti dai Trattati europei a fondamento tanto dell'azione interna, volta a promuovere "una economia sociale di mercato fortemente competitiva" che mira al progresso sociale e promuove "la coesione economica e sociale [...] e la solidarietà tra gli Stati membri" (art. 3, par. 3 TUE), quanto dell'azione esterna, dando all'Unione mandato di affermare e promuovere i suoi valori e interessi "nelle relazioni con il resto del mondo" e di contribuire altresì alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile ed alla eliminazione della povertà, alla solidarietà tra i popoli e al rispetto del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite (articoli 3, par. 5 e 21, par. 1 TUE).

È su questo secondo aspetto che, con i Colleghi che vi hanno partecipato e in particolare con Claudia Morviducci e Roberto Baratta, abbiamo scelto di condurre una riflessione, a partire dall'incontro che su questi temi si è tenuto in Luiss nel maggio 2015 e, successivamente, con la pubblicazione di questo volume che di quell'incontro e della iniziale riflessione, avviata nell'ambito del Centro di ricerca sulle organizzazioni internazionali ed europee della Luiss, costituisce al tempo stesso una testimonianza ed una prosecuzione.

Tale scelta risponde a due considerazioni e/o constatazioni. La prima constatazione è che gli Stati europei, singolarmente considerati, non possono aspirare a contare significativamente nel mondo del terzo millennio. La posizione di privilegio che alcuni di essi tuttora detengono all'interno di alcune istituzioni internazionali, come le Nazioni Unite o il Fondo monetario internazionale, frutto di equilibri obsoleti disegnati alla fine del 2° conflitto mondiale, è ormai in via di superamento per effetto di riforme già avviate o che saranno a breve avviate, per rendere la *governance* di tali organismi più conforme agli attuali equilibri internazionali, economici e politici, e più efficace la loro azio-

ne. Secondo stime del FMI, il prodotto interno lordo dell'Unione, che è oggi pari a poco meno del 17% del PIL mondiale, è destinato a decrescere progressivamente nei prossimi anni rispetto al prodotto interno lordo di altre aree del mondo.

La seconda considerazione riguarda, invece, il ruolo che l'Unione europea può e dovrebbe assumere sulla scena mondiale, in virtù delle sue attuali dimensioni, della sua collocazione geografica e della sua storia; in un mondo in cui, com'è stato detto, gli Stati Uniti non sono più "la potenza indispensabile" ma solo una potenza "necessaria ma non sufficiente", l'Unione europea non può più sottrarsi alle responsabilità cui è chiamata dalla oggettiva ed inevitabile maggiore esposizione alle vicende della politica internazionale.

I Trattati attuali mettono a disposizione dell'Unione strumenti adeguati per lo sviluppo di una effettiva politica estera e di sicurezza comune, ma anche per la costruzione di una politica di difesa comune che appare oggi sempre più necessaria; tuttavia, il complessivo quadro normativo su cui si fonda l'Unione e, in particolare, alcune delle disposizioni contenute nei Trattati del 2009 non risultano ancora compiutamente attuati. Nei più significativi scenari di crisi – dalla guerra civile in Libia nel 2011 alla lunga e complessa vicenda siriana e alle più recenti iniziative per contrastare il terrorismo internazionale e l'avanzata di *Daesh* in Iraq o in Libia – i Paesi membri si presentano tuttora in ordine sparso, perseguendo obiettivi e strategie diversi; tale circostanza non contribuisce alla efficacia della loro azione né a trasmettere al resto del mondo quell'immagine di coesione e di unità d'intenti che valga a dare credibilità alle iniziative assunte.

È auspicabile che la riflessione avviata da qualche tempo in sede europea, sugli strumenti e sulle modalità di intervento da mettere in campo per far fronte alle grandi sfide di questo momento storico, – che sono ad un tempo militari, economiche e climatiche – possa presto sfociare nella elaborazione di una strategia globale per l'azione esterna, che abbia una chiara direzione ed obiettivi altrettanto chiari, non trascurando il *quid pluris* che l'Unione rappresenta come attore globale, costituito proprio dalla dimensione valoriale della sua azione.

Muovendo da tali considerazioni, i contributi ospitati nel presente volume analizzano il modo, e talora i limiti, con cui i valori fondativi si riflettono, caratterizzandola, nell'azione esterna dell'Unione – dal settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale alla cooperazione per lo sviluppo, alla conclusione degli accordi di associazione – nonché nella conduzione esterna di politiche, qual è quella migratoria, non direttamente riconducibili all'azione esterna, per concludere con una considerazione del contributo che la dimensione culturale può dare al rafforzamento della proiezione esterna dell'Unione (e dei suoi valori) e con l'analisi del ruolo che la Corte di giustizia svolge a garanzia dei principi "costituzionali" della costruzione europea e dei valori su cui essa si basa.

L'obiettivo che si intende perseguire è altresì quello di contribuire, per questa via, al dibattito sulla scelta non più procrastinabile che i governi e i cittadini europei sono chiamati a compiere, in questa fase cruciale dei loro rapporti e della complessiva costruzione europea, relativamente al cammino da intraprendere nella direzione di una più responsabile, consapevole ed effettiva condivisione di intenti, obiettivi ed azioni o, invece, nel senso di un recupero pieno della dimensione nazionale, tanto nella gestione delle politiche interne quanto nei rapporti con il resto del mondo.

Un vivo ringraziamento va al Dipartimento di Scienze Politiche della Luiss Guido Carli per il contributo dato alla pubblicazione del volume, con cui si inaugura la Collana del Centro di Ricerca sulle Organizzazioni Internazionali ed Europee (CROIE).

Roma, marzo 2016

Elena Sciso

# Introduzione

(G. Altana)

---

## ABSTRACT

L'Unione europea è un attore di primo piano delle relazioni internazionali anche in virtù della capacità di irradiazione dei propri valori.

Quando riesce a declinarli con coerenza ed efficacia, essi rappresentano poderosi fattori di influenza, di legittimazione e di attrattività.

Importanti i valori, ma anche le finalità dell'azione esterna.

La dicotomia tra PESC/PSDC ed altre politiche di rilevanza esterna quanto a fonti, competenze e procedure testimonia i limiti dell'ambizione all'unitarietà ed alla compattezza dell'azione internazionale UE.

Necessità di non perdere di vista l'esigenza di portare nel mondo più Europa, più valori europei.

*The European Union plays a primary role in international relations by virtue of its ability to irradiate its own values.*

*When the latter are coherently and effectively, they act as vehicles of influence, legitimacy and appeal.*

*Values are important; so are the aims of external action.*

*The "CFSP/CSDP vs. other external policies" dichotomy as to sources, competences and procedures testifies of the limits of the EU ambition to a cohesive external action.*

*There is still a need for exporting more Europe and more European values.*

---

Dedicare una giornata di riflessione e di dialogo al tema dei valori comuni dell'Unione europea e della loro rilevanza nel campo dell'azione esterna è importante e necessario, specialmente in una fase storica in cui l'UE, stretta fra gli strascichi della crisi finanziaria globale e la drammatica instabilità politica alle sue porte – testimoniata vividamente dalle angosciose dimensioni del fenomeno migratorio – appare spesso alla ricerca di un'identità e di un'unità d'intenti che alcuni ritengono smarrite, se non addirittura mai possedute.

Percorrere i Trattati, quindi, non è uno sterile esercizio di esegesi, ma un'occasione per ricordare a noi stessi la natura e le potenzialità dell'azione esterna dell'Unione.

Un organismo senz'altro *sui generis*, creatura imperfetta in costante divenire, difficile da incasellare nelle categorie della comunicazione; tuttavia, a di-



spetto delle proprie vere o presunte carenze, attore di primo piano delle relazioni internazionali e, soprattutto, titolare di una forte capacità di diffusione dei propri valori, che rappresentano allo stesso tempo (in funzione, evidentemente, della sua attitudine a declinarli con coerenza ed efficacia) poderosi fattori di influenza, di legittimazione e di attrattività.

Per rendersene conto è sufficiente tornare a soffermarsi sui principi e gli obiettivi elencati dal Trattato.

Vi troviamo i valori fondanti dell'Unione europea che, in quanto tali, essa "si prefigge di promuovere nel resto del mondo": democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale (art. 21 TUE).

In altri termini, come la Carta dei diritti fondamentali riconosce una serie di diritti personali, civili, politici, economici e sociali dei cittadini e dei residenti dell'UE, fissandoli nella legislazione comune, così il Trattato individua i principi e i valori dell'azione esterna, di cui individua coerentemente le finalità specifiche: non soltanto la sicurezza, indipendenza e integrità dell'UE, ma anche – in un nesso inscindibile – la promozione dei valori appena citati, della pace e sicurezza internazionale, dello sviluppo sostenibile, dell'integrazione e progressiva liberalizzazione delle economie mondiali, della solidarietà e cooperazione mondiali (art. 27, par. 2 TUE).

Del resto, la nozione di azione esterna abbraccia, oltre alla politica estera e di sicurezza comune (inclusa la PSDC, con le vere e proprie operazioni di gestione di crisi), tutto l'insieme delle politiche e delle azioni svolte dall'UE in ambito internazionale, a partire dalle politiche materiali UE aventi rilevanza internazionale ed evidente impatto valoriale, come la politica commerciale comune e la cooperazione allo sviluppo. En passant, si potrebbe rilevare che la specializzazione UE nel soft power (pur non escludendo la possibilità di proiezione esterna di assetti e capacità militari, peraltro vincolata agli obiettivi generali dell'azione esterna) rispecchia, oltre ad una sorta di divisione del lavoro fra attori della comunità internazionale, anche una precisa scelta valoriale.

L'ambizione all'unitarietà ed alla compattezza d'insieme dell'azione esterna è viva e presente, ma ancora non così veemente da condurre gli Stati membri e le Istituzioni UE a saper andare oltre la dicotomia di fondo fra PESC/PSDC ed altre politiche a rilevanza esterna, che conservano competenze, procedure e fonti distinte.

Per meglio dire, restano da approntare (nella prassi, in sede giurisprudenziale ovvero attraverso puntuali revisioni delle norme attuali), soluzioni che consentano di conciliare il rispetto del principio delle competenze attribuite (art. 5 TUE) con l'ampiezza e la generalità attraverso cui la PESC è in grado di dispiegarsi, data la sua natura di politica attinente a "tutti i settori delle relazioni internazionali" (art. 27, par. 2 TUE).

Da non giurista, tuttavia, è bene che non mi avventuri nella disamina di questioni ermeneutiche o sistematiche ispirate dai testi dei Trattati nella versione attuale.

Mi preme piuttosto sottolineare, nel mio ruolo odierno di introduttore del dibattito, che con il Trattato di Lisbona si è cercato di conferire al quadro dell'azione esterna un ancoraggio più solido nella dimensione istituzionale dell'Unione; di dotarla di strumenti più efficaci ed interpreti più autorevoli; di evidenziare, per quanto possibile, il nesso imprescindibile fra quanto l'UE continua a fare nell'alveo delle proprie attribuzioni "tradizionali", quelle direttamente intese a tutelare e promuovere i diritti dei propri cittadini, e quanto essa in misura crescente può e deve fare in una prospettiva più ampia, non soltanto su scala continentale, sempre con le medesime finalità e sotto l'egida degli stessi valori.

Basti pensare, anche al di là della più evidente forma di propagazione dei valori comuni, quella innervante il processo di allargamento, alla costante disseminazione di principi, norme e buone pratiche operata dall'Unione europea attraverso la fitta rete di intese bilaterali con Paesi terzi e con la propria partecipazione ai negoziati globali sul clima, sull'ambiente, sul commercio ...

Si tratta di un'evoluzione naturale, che consolida e amplia lo slancio ideale che era alla base dell'integrazione europea negli intenti dei padri fondatori e si risolve nel riconoscimento dell'esigenza di portare nel mondo più Europa, più valori europei, a beneficio dei cittadini europei e del resto della comunità internazionale.

Nell'Europa di oggi, ormai abituata ad un dibattito monopolizzato dal metabolismismo della crisi finanziaria ed all'illusione di vincere le sfide dell'immediato puntando sulle energie dei singoli Stati, è concreto il rischio di ritenere superato, o ingenuo, l'*incipit* della "Strategia europea in materia di sicurezza" adottata nell'ottobre 2003: "Mai l'Europa è stata così prospera, sicura e libera".

Ma le migliaia di persone che ogni giorno cercano di raggiungerla per sfuggire alla guerra, alle persecuzioni ed alla mancanza di prospettive ci dovrebbero far riflettere sulla perdurante attualità di tale affermazione e ricordarci che, come prosegue il documento in questione (adottato, mi preme ricordarlo, sotto l'egida della Presidenza italiana, che molto contribuì alla sua elaborazione), non soltanto "l'Unione europea è, inevitabilmente, un attore globale" ma, soprattutto, "la sempre maggiore convergenza degli interessi europei e il rafforzamento della reciproca solidarietà dell'UE ci rende un attore più credibile ed efficace", così che l'Europa possa "assumersi la sua parte di responsabilità per la sicurezza mondiale e nell'edificazione di un mondo migliore".

---

***Parte Prima***

*I valori dell'azione esterna dell'Unione*

---

# Values in EU Foreign Policy

(M. Cremona)

---

## ABSTRACT

Nella sua politica estera l'UE cerca di difendere e promuovere i valori sui quali si fonda. Per condurre a risultati concreti, questi valori trovano espressione nelle norme di legge. Questo capitolo illustra l'ampia gamma di strumenti e metodi utilizzati dall'Unione nell'adozione, integrazione, promozione e sviluppo di norme internazionali, ed esplora i processi per cui le norme internazionali vengono importate in, ed esportate da, l'ordine giuridico dell'Unione. In seguito esaminiamo i modi in cui i valori fanno parte della politica estera dell'UE da tre prospettive: (a) i valori che definiscono e creano l'identità dell'UE; (b) la promozione dei valori; (c) il contributo dell'UE alla costruzione di valori e alla produzione di nuove norme.

*In its foreign policy the EU seeks to uphold and promote the values on which is founded. In order to lead to concrete outcomes, these values find practical expression in legal norms. This chapter illustrates the wide range of instruments and methodologies used by the Union in adopting, integrating, promoting and developing international norms, and explores the processes whereby international norms are imported into, and exported from, the Union's legal order. In what follows we shall examine the ways in which values form part of EU foreign policy from three perspectives: (a) values as identity-defining and constitutive; (b) the promotion of values; and (c) the EU's contribution to building values, influencing the production of new norms.*

---

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. Values, principles and objectives in the EU Treaties. – 3. Values and identity. – 4. Promoting values. – 5. Building values. – 6. Conclusion.

## 1. Introduction

The focus of this contribution<sup>1</sup> is on the role played in the EU's foreign policy by those values which the EU claims as in some sense "its own", and the legal instruments and processes through which values are both imported

---

<sup>1</sup> This chapter is an updated and shortened version of M. Cremona, *Values in EU Foreign Policy*, in P. Koutrakos, M. Shaw (eds), *Beyond the established orders Policy interconnections between the EU and the rest of the world*, Hart Publishing, 2011.

into, and exported from, the EU legal order. The aim is not to discuss the nature and content, or the “European” or universal character, of specific values. Indeed, we will start from the position that in order to lead to concrete outcomes, the “values” which have a symbolic significance for the EU but which take a highly generalized form in the Treaties must find practical expression in legal norms. These norms, whether derived from the Treaties or imported into the EU legal order, may take on a foundational or constitutional character and thus become constitutive of the Union’s identity and its self-perception (and self-projection) as an international actor. Basing itself on this identity the EU commits itself to “uphold and promote its values in its relations with the wider world”<sup>2</sup>. Further, the EU participates increasingly actively in the process of developing norms at the international level, norms which it then integrates into its own legal order and which it also promotes in its relations with third states.

The idea of the EU as a union of values is reflected in the Laeken Declaration which launched the Convention on the Future of Europe, specifically in the context of the Union’s external policy:

What is Europe’s role in this changed world? Does Europe not, now that is finally unified, have a leading role to play in a new world order, that of a power able both to play a stabilizing role worldwide and to point the way ahead for many countries and peoples? Europe as the continent of humane values, the Magna Carta, the Bill of Rights, the French Revolution and the fall of the Berlin Wall; the continent of liberty, solidarity and above all diversity, meaning respect for others’ languages, cultures and traditions. The European Union’s one boundary is democracy and human rights [...] <sup>3</sup>.

As this passage demonstrates, values may be presented both as characteristic of the Union’s identity, and as the key to achieving specific Union objectives, especially security and stability within Europe and its neighbourhood. The role of values in EU foreign policy, which is the subject of this chapter, reflects both these constitutive and instrumentalist aspects. It is unsurprising that as the Union develops a sense of its identity as being defined in terms of its values, this should be reflected in its external projection of itself and in its external as well as internal policies <sup>4</sup>. And that very process of identification is a result of, as well as helping to shape, EU foreign policy. There are certainly other factors – the process of drawing up the Charter of Fundamental Rights being just one – which have contributed to this development; but the need to

---

<sup>2</sup> Articles 2 and 3(5) TEU.

<sup>3</sup> Laeken Declaration on the Future of the Union, European Council, 14-15 December 2001.

<sup>4</sup> I. Manners, ‘Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?’, in *Journal of Common Market Studies*, 40, 2002, p. 235; H. Sjursen, ‘The EU as a “Normative” Power: How Can This Be?’, in *J of European Public Policy*, 13, 2006, p. 235.

justify and to conceptualize the increasingly important role played in particular by human rights, the rule of law and democracy in the Union's external policy has led the Union to define itself in terms of values to its citizens as well as to the world<sup>5</sup>. In her Strategic Review of EU foreign policy, which launched the 2015-16 revision of the European Security Strategy, High Representative Federica Mogherini clearly makes the link between the Union's interests and its values, which in a characteristic European elision she refers to as both universal and distinctively European: "The European Union does not have the luxury of turning inwards. We have a responsibility to protect our citizens, while promoting our interests and universal values" and asks "How can we revive the values and political foundations of Europe through foreign policy?"<sup>6</sup>.

Fundamental to any examination of the role of values in EU external policy is the interaction between the EU legal order and international norms, and at its heart is the connection between multilateralism and "a rule-based international order". We may say that the international rule of law is both a value underpinning EU foreign policy and one of its objectives. The Treaty of Lisbon makes explicit the importance of international law and multilateralism to the EU's external policy:

The Union's action on the international scene shall be guided by the principles which have inspired its own creation, development and enlargement, and which it seeks to advance in the wider world: [...] [including] respect for the principles of the United Nations Charter and international law. The Union shall [...] promote multilateral solutions to common problems, in particular in the framework of the United Nations<sup>7</sup>.

These commitments are also expressed in policy documents, and in particular in the European Security Strategy, adopted by the European Council in December 2003 and reviewed in 2008, which places "an international order based on effective multilateralism" as one of the Union's three key strategic objectives<sup>8</sup>.

In what follows we will examine the ways in which values are connected with EU foreign policy from three perspectives. In each case, if we want to

---

<sup>5</sup> S. Lucarelli, I. Manners (eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, 2007; A. Williams, *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*, Oxford University Press, 2004.

<sup>6</sup> "The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world", EEAS Strategic Planning paper, 25 June 2015.

<sup>7</sup> Article 21(1) TEU. See also Article 3(5) TEU: "In its relations with the wider world, the Union shall uphold and promote its values and contribute to [...] the strict observance and the development of international law, including respect for the principles of the United Nations Charter".

<sup>8</sup> "The development of a stronger international society, well-functioning international institutions and a rule-based international order is our objective. We are committed to upholding and developing International Law", European Security Strategy, pp. 9-10.

identify specific examples we will need to look not only at the generalized provisions on “values” in the EU Treaties and other legal instruments but also at their translation into specific norms, within the Union legal system and at international level. The first perspective is that of values as *identity-defining* and constitutive. This may include:

- Values as a condition of EU membership;
- The definition of values and derivative norms within the EU, in the Treaties and the Charter of Fundamental Rights, and also by the Court of Justice in the form of general principles of law;
- The import and integration into the EU legal order of international values and norms, including their defence in the EU’s own legal order;
- The application of international values and norms, via the Union, in the legal order of the Member States;
- The EU as a “model” for certain values, including in particular peace and respect for international law and peaceful settlement of disputes.

The second perspective is the *promotion* of values. This may include:

- Promoting values via forms of unilateral action, such as trade policy and development assistance;
- Promoting values via bilateral “soft” instruments, such as human rights dialogues, or the European Neighbourhood Policy (ENP) and its Action Plans.
- Shared values as a basis for developing a relationship, bilateral or multilateral, such as the Stabilisation and Association Process (SAP) and the ENP.

The third perspective is the EU’s contribution to *building* values, spearheading or influencing the production of new norms, their adoption, interpretation and enforcement through diplomacy and participation in international organisations and agencies, including the UN. This may involve:

- Consensus-building among Member States, candidates and potential candidates and neighbours, the formation of EU strategies and common positions;
- Negotiation, decision-making and treaty-making, including within international organisations.

This chapter will explore the ways in which the EU interacts with multilateral norms by taking these three perspectives: values and identity; promoting values; building values. Its aim is two-fold: first to illustrate the wide range of instruments and methodologies available to and used by the Union in adopting, integrating, promoting and developing international (multilateral) norms; and second to begin to explore the reiterative processes whereby international norms are imported into, and exported from, the Union’s legal order, helping both to form and to instrumentalise its values.

## 2. *Values, principles and objectives in the EU Treaties*

The three ways just outlined in which values interact with EU foreign policy find their basis in the EU treaties, not only in the form of explicit references to “*values*” but also in statements as to the *principles* governing the EU and the *objectives* of its policies. The Treaty of Lisbon is more explicit in its appeal to values than the earlier Treaties but an overlap in terminology between values, principles and objectives remains.

The starting point must be the list of the Union’s *founding values* in Article 2 TEU which include democracy, the rule of law and respect for human rights, respect for human dignity, freedom and equality as well as a specific reference to the rights of those belonging to minorities. These values are stated to be *common* to the Member States in a society of pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men. Respect for them is a condition of membership of the Union. The EU’s Charter of Fundamental Rights also refers to the Union’s contribution to the preservation and development of common values, and to the “indivisible, universal” values of human dignity, freedom, equality and solidarity on which the Union is founded.

These founding values, which are held in common by the Member States, are to be *upheld and promoted* by the Union “in its relations with the wider world” (Article 3(5) TEU), and are thus directly linked to external policy. The EU’s own values are thus to guide the EU’s own external actions (it must uphold its values) and form one of its objectives (it is to promote those values to “the wider world”). The Union is mandated to uphold and promote its interests alongside its values. The implication here is that the Union’s values will also serve its interests, an example of the constitutive, or identity-dimension of Union values.

The Treaty then provides that the Union’s action “on the international scene shall be guided by the principles which have inspired its own creation, development and enlargement, and which it seeks to advance in the wider world” (Article 21(1) TEU). These principles reflect the values and objectives set out in Articles 2 and 3 TEU: democracy, the rule of law, universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, respect for the principles of the UN Charter and international law. The common set of objectives for the Union’s external action, set out in the following paragraph (Article 21(2) TEU) include safeguarding the Union’s common values, and consolidating and supporting democracy, the rule of law, human rights and the principles of international law. As well as expanding the list of Union values beyond those hitherto associated with external policy, the Lisbon Treaty thus makes more



explicit than was previously the case that the whole of the Union's external action (not just certain policy areas) is to be guided by its *common values*. The Union's general foreign policy mandate is to develop relations and build partnerships with countries and organisations which share these values (Article 21(1) TEU), and the "special relationship" the Union is mandated to develop with its neighbours is to be "founded on the values of the Union" (Article 8 TEU).

We thus see a particular dynamic: the Union's values are *common* to the Member States, they have emerged in common as a result of sharing common commitments, for example to the European Convention on Human Rights (c.f. Article 6 TEU). These values are then to be *shared*, but it is clear that the mutuality arises out of the third countries sharing the EU's values. The shared values of articles 8 and 21 TEU are the Union's values which it is required to promote to the outside world (Article 3(5) TEU). However, as we shall see in the next section, when we look for the sources of the legal norms that give effect to the Union's common values, the relationship between the Union's values and the outside world is more complex.

Within the EU Treaties there is a confusion or conflation between values and principles. The list of *values* in Article 2 is repeated in Article 21(1) as *principles*, and the Preamble to the Charter of Fundamental Rights distinguishes between the indivisible universal *values* (human dignity, freedom, equality and solidarity) and the *principles* of democracy and the rule of law. Does this matter? A *value* may be defined as something which has intrinsic worth, which is esteemed for its own sake. Values can be seen as part of the cultural patrimony or common heritage of Europe, and thus creative of a sense of belonging. A *principle* is defined as a fundamental truth, a fundamental motive or reason for action, in particular one that is consciously recognised and followed. Perhaps the shift from values in Article 2 TEU to principles in Article 21 TEU signifies the shift from defining the Union's identity to setting out its policies and the actions. More specifically, the reference to "principles" in Article 21 is significant in terms of the potential of the provision in the hands of the Court of Justice. Principles, as we have seen from the Court's case law on general principles of law, are at least potentially justiciable, as well as offering a degree of flexibility and a recognition that different competing principles may need to be reconciled when engaging in concrete actions. In fact, both terms have been used within the EU in multiple senses: as a foundation for Union identity, as a basis for policy, as guiding practice or implementation of policy, and as a goal or objective for action.

### 3. *Values and identity*

In 1995 the Commission argued that “the European Union has gradually come to define itself in terms of the promotion of [human] rights and democratic freedoms”<sup>9</sup>. Over the last two decades, the identification of the European Union with a set of common values – not always fully articulated but with human rights and democracy at their heart – has become an increasingly important part of EU policy-making, both internally and externally. Although it is right to see this espousal of values as in some sense replacing a more difficult debate as to the Union’s identity, the idea of common values emerged as part of the Union’s constitutional development, underwriting its legitimacy<sup>10</sup> and representing that collective identity<sup>11</sup>.

#### a) *A condition of membership*

The perception of values as constitutive of a European identity is – not coincidentally – reflected in the Commission’s highly influential paper on The Challenge of Enlargement prepared for the Lisbon European Council in 1992. The Commission reflects on what it means to be European, and develops its ideas on conditions for membership which were to evolve into the Copenhagen criteria of June 1993. Starting from the (then) simple statement in both the EEC and Maastricht Treaties that “any European state” may apply for membership, the Commission recognises that the term “European” has not been officially defined:

It combines geographical, historical and cultural elements which all contribute to European identity. The shared experience of proximity, ideas, values, and historical interaction cannot be condensed into a simple formula, and is subject to review by each succeeding generation<sup>12</sup>.

The Commission turns to the references to democracy and respect for fundamental human rights in the Treaties as essential characteristics of the Union (although not at the time formally linked to Union membership) and comes up

---

<sup>9</sup> Commission Communication, “The External Dimension of the EU’s Human Rights Policy: From Rome to Maastricht and Beyond”, COM(1995) 567, p. 3.

<sup>10</sup> As Andrew Hurrell has pointed out, “It is true that legitimacy is often not easy to divorce from the calculation of interest”. It does however have a normative content: “In order for an institution or political arrangement to be legitimate, its core principles need to be justifiable on the basis of shared moral values”. A. Hurrell, *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*, Oxford University Press, 2007, pp. 77 and 83.

<sup>11</sup> J.H.H. Weiler, ‘A Constitution for Europe? Some Hard Choices’, in *Journal of Common Market Studies*, 40, 2002, pp. 563-569.

<sup>12</sup> European Commission, The Challenge of Enlargement, 1992, *Bulletin of the EC*, supplement 3/92, par. 7.

with a three-fold set of conditions for membership: European identity (encompassing shared values), democratic status and respect for human rights<sup>13</sup>. Since then, of course, the “Copenhagen criteria” of June 1992 have formalised these conditions (and added to them). The provision on accession of new members (Article 49 TEU) preserves the link between Union membership and respect for its foundational values: prospective Members must not only respect the Union’s values but must also be committed to promoting them. In addition, as part of the accession process “the conditions of eligibility agreed upon by the European Council shall be taken into account” – a clear if implicit reference to the Copenhagen criteria but worded so as to allow for subsequent evolution of accession conditionalities. Common values as constitutive of identity (both as a “European” State and as the European Union) in this way enable accession criteria to be applied which can be characterised as open (the Union is not a closed club) and which do not foreclose membership or establish immutable frontiers.<sup>14</sup> The aim is to create – or maybe rather to assert – a Union identity which is based on inclusion (sharing common values) rather than exclusion. It is in this sense that Article 21 TEU declares that the Union’s foundational principles have inspired its enlargement as well as its creation.

b) *Values as a source of Union law*

As we have already seen, the EU Treaties define which values are regarded as foundational, or common. These have emerged not only out of the reiterative Treaty-amendment and drafting process but also as a result of institutional deliberation and legislation as well as the broader normative process which led to the formulation of the Charter of Fundamental Rights<sup>15</sup>. As Bruno de Witte has pointed out<sup>16</sup>, the Court of Justice has built its concept of fundamental rights as general principles of Union law basing itself not only on the constitutional traditions common to the Member States and the European Convention for the Protection of Human Rights but also on a range of other international human rights instruments<sup>17</sup>. In doing this, and in shaping these norms in the

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, par. 8.

<sup>14</sup> On the problematic issue of the link between values and identity in the context of enlargement, see P. Leino, ‘Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity’, in *Austrian Review of International and European Law*, 2002, 7, p. 53.

<sup>15</sup> G. De Búrca, ‘The Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights’, in *European Law Review*, 2001, 26, p. 126.

<sup>16</sup> B. De Witte, ‘The EU and the International Legal Order: The case of human rights’, in P. Koutrakos, M. Shaw (eds.) *Beyond the Established Orders: Policy interconnections between the EU and the rest of the world*, Hart Publishing, 2011.

<sup>17</sup> To take one example, in Case C-438/05 *International Transport Workers’ Federation and Finnish Seamen’s Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*, [2007] ECR I-10779, as well

specific context of the Union's legal order, the Court has created a distinctive body of general principles of *EU law*. General principles initially functioned to ensure the cohesiveness of the system and its legal and ideological continuity with the laws of the Member States; however "as the Community legal order reached a stage of relative maturity, the general principles came to embody constitutional values attuned to the special needs of the Community polity"<sup>18</sup>. As such they affect both the Union institutions and the Member States. Compliance with fundamental human rights, as general principles of law, is a condition of legality of secondary legislation<sup>19</sup>, and "measures incompatible with respect for human rights are not acceptable in the [Union]"<sup>20</sup>. In the *Terrorist finance restrictive measures* case the Court said firmly that "the duty to respect fundamental rights is imposed, in accordance with Article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, on all the institutions and bodies of the Union"<sup>21</sup>. And in the *Mauritius Piracy agreement* case, AG Bot pointed out that the Common Foreign and Security Policy, "like the Union's other policies, is subject to respect for fundamental rights"<sup>22</sup>. Member States too, when acting within the scope of Union law, must comply with fundamental human rights as general principles of law<sup>23</sup>, and may rely on the need to protect fundamental rights in order to justify derogating from treaty-based free movement rights<sup>24</sup>.

In both the development of general principles of Community law, and in the Charter of Fundamental Rights we can see how norms derived from external international instruments have inspired and helped to create a Union set of norms and values. In some cases, as with equality and non-discrimination,

---

as referring to the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers and to the Charter of Fundamental Rights, the Court relied on Convention No. 87 adopted by the International Labour Organisation, concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise, concluding on the basis of these instruments that "the right to take collective action, including the right to strike, must therefore be recognised as a fundamental right which forms an integral part of the general principles of Community law the observance of which the Court ensures" (par. 44).

<sup>18</sup> T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford EC Law Library, OUP, 2<sup>nd</sup> ed., 2006, p. 553.

<sup>19</sup> Article 263 TFEU (*ex*-Article 230 EC); Opinion 2/94 [1996] ECR I-1759, par. 33-34.

<sup>20</sup> Joined cases C-402/05P and C-415/05P *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, [2008] ECR I-06351, par. 284.

<sup>21</sup> C-130/10 *European Parliament v Council*, ECLI:EU:C:2012:472, par. 83.

<sup>22</sup> C-658/11 *European Parliament v Council*, ECLI:EU:C:2014:2025, par. 119.

<sup>23</sup> See for example Case C-260/89 *ERT* [1991] ECR I-2925, par. 41-43.

<sup>24</sup> Case C-112/00 *Schmidberger* [2003] ECR I-5659, par. 74; Case C-36/02 *Omega* [2004] ECR I-9609, par. 35; Case C-438/05 *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*, [2007] ECR I-10779, par. 45.

they have found their way into the EU Treaties and thus have formed a basis for more detailed legislative provision<sup>25</sup>.

c) *Importing values and norms*

In addition to the fashioning of EU law, at least in part, from values and norms which derive their inspiration and ultimate source from international norms, the EU also imports international norms more directly and integrates them into its legal order. In the first place, the treaties themselves in places make express reference to international norms. Article 6(3) TEU requires the Union to respect fundamental rights “as guaranteed by” the ECHR, which “shall constitute” general principles of Union law, thus giving this Convention a special status in Union law, a status which has been enhanced by the close link between the Charter of Fundamental Rights and the ECHR<sup>26</sup>. Article 78(1) TFEU requires the Council, in adopting measures on asylum, to act “in accordance with the Geneva Convention of 28 July 1951 and Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and other relevant treaties”. Article 208(2) TFEU requires the Union and Member States in their policy on development cooperation to “comply with the commitments and take account of the objectives they have approved in the context of the United Nations and other competent international organisations”.

We have already seen that the Treaties impose a more general obligation that in its external action the Union will be guided by respect for the principles of the UN Charter and international law. The Court of Justice has stated that the Community (and now the Union) “must respect international law in the exercise of its powers”<sup>27</sup>, and in *Racke* it held that it had jurisdiction to review the legality of a Community act on grounds of breach of a rule of international law; the rules of customary international law were held to be not only binding on the institutions but part of the Community legal order<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> For example, Article 19 TFEU and the equality directives: Directive 2000/43/EC on the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, OJ 2000 L 180/22; Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, OJ 2000 L 303/16. See T. Tridimas, note 18 above, pp. 59-135.

<sup>26</sup> Indeed, Article 52(3) of the Charter contains the striking provision that insofar as Charter rights “correspond” to rights guaranteed by the ECHR “the meaning and scope of those rights shall be the same as those laid down by the said Convention”.

<sup>27</sup> Case C-286/90 *Poulsen* [1992] ECR I-6048.

<sup>28</sup> Case C-162/96 *Racke GmbH & Co. v. Hauptzollamt Mainz* [1998] ECR I-3655, at par. 45-46. See also *Opel Austria*, in which the Court of First Instance applied the international law principles of good faith and legitimate expectations as expressed in Article 18 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, concerning the obligation to refrain from acts which would defeat the object and purpose of a treaty before its entry into force: Case T-115/94 *Opel Austria GmbH v Council* [1997] ECR II-39.