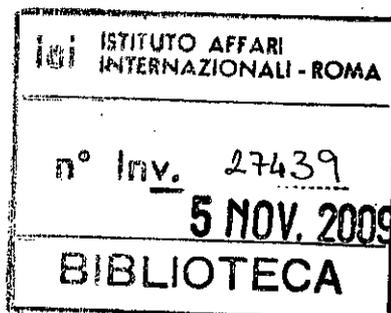


L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE
CRITICITÀ E PROSPETTIVE
Istituto affari internazionali (IAI)
Ministero degli Affari esteri
Rome, 4-5/XI/2009

- a. Agenda
- b. Lista dei partecipanti
- 1. Formazione e reclutamento del personale civile / Annalisa Creta e Nicoletta Pirozzi (24 p.)
- 2. Esperienze apprese ed efficacia delle missioni civili. PESD / Giovanni Grevi (14 p.)
- 3. Aspetti normativi e finanziari della partecipazione dell'Italia alle missioni civili PESD / Luigi Gianniti (18 p.)
- 4. Sweden's contribution to civilian ESDP operations: structures, routines and experiences / Folke Bernadotte Academy (15, [9] p.)
- 5. Civilian crisis management in the EU: the experience of Germany / Jens Behrendt (21 p.)
- 6. Intervento del Direttore generale per l'Integrazione europea Amb. Fabio Fabbri (3 p.)
- 7. Intervento del Sottosegretario di Stato Sen. Alfredo Mantica (4 p.)
- 8. Intervento del Gen.C.A. Pietro Pistolese (4 p.)
- 9. Intervento del Vice Questore Giovanni Santoro, Head of International Police Cooperation Unit EULEX Kosovo (5 p.)
- 10. Intervento del Capitano della Guardia di Finanza Graziano Patriarca (3 p.)
- 11. Comunicato stampa del 3/11/2009 (2 p.)





Istituto Affari Internazionali



Ministero degli Affari Esteri

Seminario

L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE Criticità e prospettive

In cooperazione con



Con il sostegno finanziario del Parlamento Europeo

4-5 novembre 2009

Ministero Affari Esteri
Piazzale della Farnesina, 1

ROMA

AGENDA

MERCOLEDÌ 4 NOVEMBRE

Sala delle Conferenze Internazionali

15.00 – 15.15 Arrivo e registrazione dei partecipanti.

15.15 – 15.30 **Saluto di benvenuto**

Amb. Fabio Fabbri, Direttore Generale, Direzione Generale per l'Integrazione Europea, Ministero degli Affari Esteri, Roma

Presentazione dell'iniziativa

Min. Piergiorgio Cherubini, Coordinatore PESC/PESD, Direzione Generale per l'Integrazione Europea, Ministero degli Affari Esteri, Roma

Prof. Gianni Bonvicini, Vice-Presidente Vicario, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma

15.30 – 18.30 **GRUPPI DI LAVORO:**

➤ **Gruppo I: *Formazione e reclutamento del personale civile***
Sala De Chirico

Presidente: **Prof. Andrea de Guttry**, Direttore, International Training Programme for Conflict management (ICPTC), Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

Relatori: **Dott.ssa Annalisa Creta**, Ricercatrice, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

Dott.ssa Nicoletta Pirozzi, Ricercatrice, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma

Discussant: **Dott. Joel Schuyer**, Segretariato del Consiglio UE, DG E IX, Operations Unit, Bruxelles

➤ **Gruppo II: *Esperienze apprese ed efficacia delle missioni civili PESD***
Sala delle Conferenze Internazionali

Presidente: **Prof. Fulvio Attinà**, Professore, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Catania

Relatore: **Dott. Giovanni Grevi**, Research Fellow, EU Institute for Security Studies (EU ISS), Parigi

Discussants: **Gen. Giovanni Manione**, EUMS, Direttore Civil-Military Cell, Bruxelles

Dott. Antonio Tanca, Segretariato del Consiglio UE, DG E IX, Operations Unit, Bruxelles

➤ **Gruppo III: *Aspetti normativi e finanziari della partecipazione dell'Italia alle missioni civili PESD***
Sala Riunioni DG-IAI

- Presidente: **Prof. Natalino Ronzitti**, Professore di Diritto Internazionale, Università LUISS e Consigliere Scientifico, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
- Relatore: **Cons. Luigi Gianniti**, Segretario, Commissione Affari Esteri del Senato della Repubblica, Roma
- Discussant: **Cons. Sergio Masini**, Presidenza del Consiglio, Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma

GIOVEDÌ 5 NOVEMBRE

Sala Aldo Moro

- 9.30 – 10.00 Arrivo dei partecipanti e welcome coffee
- 10.00 – 10.45 **Sessione pubblica I parte**
- Interventi: **Prof. Stefano Silvestri**, Presidente, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
Min. Piergiorgio Cherubini, Coordinatore PESC/PESD, Direzione Generale per l'Integrazione Europea, Ministero degli Affari Esteri, Roma
- 10.45 – 11.15 *Proiezione documentario*
- 11.15 – 12.15 **Sessione pubblica II parte**
- Presidente: **Prof. Stefano Silvestri**, Presidente, Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
- Interventi: **Sen. Alfredo Mantica**, Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri, Roma
Amb. Kees Klompenhouwer, Capo della Civilian Planning and Conduct Capability, Segretariato Generale del Consiglio, Bruxelles
S.E. Anders Bjurner, Ambasciatore di Svezia in Italia, Roma

12.15 – 13.30

Panoramica sulla partecipazione italiana alle missioni civili della PESD: dati e brevi testimonianze

Interventi:

Gen. (CC) Pietro Pistolese, ex Capo EUBAM Rafah

Dott. Alberto Perduca, Magistrato, Capo componente Giustizia. EULEX Kosovo

Dott.ssa Rosaria Puglisi, Political Advisor, EUMM in Georgia

Vice Questore Giovanni Santoro, Head of International Police Cooperation Unit EULEX Kosovo

Cap. Graziano Patriarca, Guardia di Finanza, ex EUPOL Afghanistan

13.30

Pranzo buffet

IRI ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 27439

5 NOV. 2009

BIBLIOTECA



Istituto Affari Internazionali



Ministero degli Affari Esteri

Seminario

L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE Criticità e prospettive

In cooperazione con



Con il sostegno finanziario del Parlamento Europeo

4-5 novembre 2009

Ministero Affari Esteri
Piazzale della Farnesina, 1

ROMA

LISTA PARTECIPANTI

Riccardo Alcaro	Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
Piergiorgio Aliberti	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Fulvio Attinà	Università di Catania
Stefania Baldini	Istituto Internazionale di Diritto Umanitario (IIHL), Sanremo
Sergio Barbiera	Ministero della Giustizia, Roma
Carlo Batori	Ministero Affari Esteri, Roma
Andrea Battista	International Civilian Office (ICO) Kosovo, Pristina
Alessandra Bernardon	Ministero della Giustizia, Roma
Davide Berruti	Provincia Autonoma di Bolzano
Federico Bianchi	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Gianni Bonvicini	Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
Frederik Bruun Birnbaum	Ambasciata di Danimarca, Roma
Anders Bjurner	Ambasciatore di Svezia in Italia, Roma
Sara Caggiati	EUMM Georgia, Tbilisi
Luciano Calabrò	Stato Maggiore della Difesa, Roma
Daniele Caliano	Polizia di Stato, Roma
Mirella Cassarino	Camera dei Deputati, Roma
Claudio Catalano	Finmeccanica, Roma
Piergiorgio Cherubini	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Silvia Chiave	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Andrea Chmielinski Bigazzi	EULEX Kosovo, Pristina
Ciro Cirillo	Camera dei Deputati, Roma
Silvia Ciriello	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Oronzo Console	Ministero dell'Interno, Roma
Marta Costantino	Ministero della Giustizia, Roma
Annalisa Creta	Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

Roberta D'Addio	Senato della Repubblica, Roma
Emanuela D'Alessandro	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Sandro De Bernardin	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Nicola De Cristofaro	Polizia di Stato, Roma
Andrea De Guttry	Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa
Alessandro De Rienzo	EUBAM Rafah
Umberto De Vito	Ministero Affari Esteri, Roma
Jeanine De Vos	Ambasciata dei Paesi Bassi, Roma
Michele Dell'Agli	Guardia di Finanza, Roma
Rosaria D'Errico	Polizia di Stato, Roma
Paolo Di Berto	Ministero della Difesa, Roma
Maria Cristina Di Cocco	EULEX Kosovo, Pristina
Roberto Di Donatantonio	EULEX Kosovo, Pristina
Fabrizio Di Michele	Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE, Bruxelles
Claudia Di Persio	Polizia di Stato, Roma
Alessandra Di Pippo	Senato della Repubblica, Roma
Filippo Dispensa	Ministero dell'Interno, Roma
Dearbhla Doyle	Ambasciata d'Irlanda, Roma
Mark Aurel Erszegi	Ambasciata d'Ungheria, Roma
Eufemia Esposito	Ministero dell'Interno, Roma
Fabio Fabbri	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Gianluca Feroce	Comando Generale Arma dei Carabinieri, Roma
Pasquale Ferrara	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Carlo Ferrari	Polizia di Stato, Roma
Sara Ferrò	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Claudio Fiori	Comando Generale Arma dei Carabinieri, Roma
Michele Galullo	Stato Maggiore della Difesa, Roma

Giovanni Galzignato	EULEX Kosovo, Pristina
Cinzia Giaccaja	Ministero della Giustizia, Roma
Cristina Giaccon	Ministero dell'Interno, Roma
Luigi Gianniti	Senato della Repubblica, Roma
Luca Giansanti	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Giampiero Gramaglia	Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
Ettore Greco	Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
Giovanni Grevi	EU Institute for Security Studies (EU ISS), Parigi
Giacomo Guarnera	Centro Militare di Studi Strategici (CeMISS), Roma
Ilaria Ierev	Centro Studi Internazionali (CESI), Roma
Antonella Ignarra	Ministero della Giustizia, Roma
Kees Klompenhouwer	Segretariato del Consiglio dell'UE, Bruxelles
Francesco Lamberti	Guardia di Finanza, Roma
Guido Lenzi	già Ambasciatore d'Italia, Roma
Gianluca Luongo	Comando Generale Arma dei Carabinieri, Roma
Sabina Madaro	Ministero dell'Interno, Roma
Riccardo Maia	EULEX Kosovo, Pristina
Maria Rita Mammone	Polizia di Stato, Roma
Fabrizio Mandoi	EULEX Kosovo, Pristina
Giovanni Manione	Segretariato del Consiglio dell'UE, Bruxelles
Alfredo Mantica	Senato della Repubblica, Roma
Andrea Margelletti	Centro Studi Internazionali (CESI), Roma
Carla Marini	Ministero dell'Interno, Roma
Karin Marmsoler	International Civilian Office (ICO) Kosovo, Pristina
Alessandro Marrone	Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
Elisabetta Martini	Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma

Lucio Martino	Analista Politico, Roma
Sergio Masini	Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma
Maurizio Massari	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Maurizio Massarini	Ministero dell'Interno, Roma
Luigi Mattiolo	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Lynne McGregor	Ambasciata della Gran Bretagna, Roma
Valerie Miranda	Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
Antonio Molinaro	Consiglio dell'UE, Bruxelles
Marco Montanari	EUMM Georgia, Tbilisi
Marco Muser	Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma
John Napolitano	Ministero dell'Interno, Roma
Michele Nones	Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
Alberto Oggero	Ufficio del Rappresentante Speciale dell'UE per il Processo di Pace in Medio Oriente
Eugenia Palagi	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Nicola Pantaleo	Università di Bologna
Anna Paskaleva	Ambasciata di Bulgaria, Roma
Domenico Paterna	Comando Generale Arma dei Carabinieri, Roma
Graziano Patriarca	Guardia di Finanza, Roma
Alberto Perduca	EULEX Kosovo, Pristina
Giacomina Perna	Ministero della Giustizia, Roma
Marco Peronaci	Ministero della Giustizia, Roma
Giacomo Persi Paoli	United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), Ginevra

Giuseppe Pilosio	Ministero della Difesa, Roma
Nicoletta Pirozzi	Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
Alice Pisapia	Università degli Studi di Udine
Pietro Pistolese	Comando Generale Arma dei Carabinieri, Roma
Jan Plavcan	Ambasciata della Repubblica Slovacca, Roma
Rosaria Puglisi	EUMM Georgia, Tbilisi
Paolo Quercia	Fondazione Farefuturo, Roma
Rosanna Rabuano	Ministero dell'Interno, Roma
Alessandro Ramundo	Guardia di Finanza, Roma
Alessandra Rognoni	EUMM Georgia, Tbilisi
Natalino Ronzitti	Istituto Affari Internazionali (IAI), Roma
Paolo Rotili	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Alessandro Rotta	EULEX Kosovo, Pristina
Mario Massimo Santoro	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Giovanni Santoro	EULEX Kosovo, Pristina
Alfredo Saviano	Comando Generale Arma dei Carabinieri, Roma
Oliver Shramm	Ambasciata di Germania, Roma
Joel Schuyer	Segretariato del Consiglio dell'UE, Bruxelles
Bruno Severa	Ministero dell'Interno, Roma
Sonia Specchia	Ministero della Giustizia, Roma
Gregor Suc	Ambasciata di Slovenia, Roma
Carlo Alberto Tabacchi	Analista di Politica Estera e Osservatore elettorale OSCE, Roma
Alfonso Tagliaferri	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Antonio Tanca	Segretariato del Consiglio dell'UE, Bruxelles
Nicola Todaro Marescotti	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Carlo Trezza	Ministero degli Affari Esteri, Roma
Alfredo Vacca	Comando Generale Arma dei Carabinieri, Roma

Hannelore Valier	Center for International Peace Operations (ZIF), Berlino
Bernardo Venturi	Centro Studi Difesa Civile, Bologna
Enrica Vida	EUMM Georgia, Tbilisi
Paolo Vigolo	Comando Generale Arma dei Carabinieri, Roma
Alessandra Viviano	Ministero della Giustizia, Roma
Alessio Zuccarini	EULEX Kosovo, Pristina

ISI	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	27439 5 NOV. 2009
BIBLIOTECA	



Istituto Affari Internazionali



Ministero degli Affari Esteri

Seminario

L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE Criticità e prospettive

In cooperazione con



4-5 novembre 2009
Ministero degli Affari Esteri
Roma

BACKGROUND PAPER

FORMAZIONE E RECLUTAMENTO DEL PERSONALE CIVILE

DI
Annalisa Creta e Nicoletta Pirozzi

Annalisa Creta è borsista di ricerca post-dottorato presso Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa e docente a contratto in Diritto Internazionale presso la Libera Università Maria Ss Assunta (LUMSA) di Roma.

Nicoletta Pirozzi è ricercatrice nell'area Europa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma

*Con il sostegno di Parlamento Europeo,
Ministero degli Affari Esteri, Compagnia di San Paolo*

DRAFT NOT TO BE QUOTED

Introduzione.....	3
-------------------	---

Formazione

1. La formazione del personale delle missioni civili PESD: disordine ordinato o ordine disordinato?.....	4
2. Esistono degli standard comuni? Tentativi di armonizzazione/standardizzazione della formazione del personale civile.....	5
2.1. Formazione del personale civile: corsi di base e di specializzazione. Personale intercambiabile? ..	6
3. Il sistema Italia: ne esiste uno?.....	8
4. Centri di formazione di eccellenza e interpolazione con le amministrazioni pubbliche.....	10
5. Considerazioni conclusive e raccomandazioni.....	11

Reclutamento

1. Sistema attuale di generazione delle forze per le missioni civili PESD: limiti ed opportunità.....	13
1.2. Il processo di reclutamento tra Roma e Bruxelles	13
1.3. Il bacino di reperimento delle risorse umane e meccanismi di selezione del personale.....	15
1.4. Difficoltà di reclutamento per alcune categorie di personale e problema della pubblicizzazione delle opportunità	16
1.5. Per un migliore collegamento tra sistema di formazione e meccanismi di reclutamento	17
2. Considerazioni conclusive e raccomandazioni.....	18

Introduzione

Il 2003 segna l'inizio del dispiegamento da parte dell'Unione Europea di una vasta gamma di operazioni di gestione civile delle crisi nell'ambito della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD). Si tratta di missioni dispiegate in aree calde e di nevralgica importanza per la sicurezza regionale ed internazionale e chiamate ad assolvere compiti di natura sempre più complessa. L'alto numero (più di venti) e la complessità del mandato attribuito a tali operazioni costituiscono una vera e propria sfida per gli Stati membri dell'UE, in particolare in termini di formazione e reclutamento del personale civile da impiegare in questi teatri.

In ambito militare, le tradizionali missioni multinazionali di supporto alla pace o di *peace enforcement* sono pianificate contando su strutture nazionali pre-esistenti e ciascun paese membro dell'UE è dotato di strutture militari permanenti che hanno equipaggiamenti, armamenti, addestramento e strutture di comando e controllo più o meno omogenee.

Le operazioni civili di gestione delle crisi basano il proprio pool di *expertise* primariamente su esperti individuali (ad esempio funzionari di polizia, giudici, pubblici ministeri, poliziotti di frontiera, funzionari doganali, amministratori civili...) o eccezionalmente su piccole unità (principalmente sul modello della gendarmeria). A differenza di quanto accade nel settore militare, non esiste in ambito civile una formazione pre-dispiegamento uniforme ed uniformata né equipaggiamenti comuni.

Al fine di colmare almeno in parte questo *gap*, il Consiglio Europeo ha approvato nel dicembre del 2004 il *Civilian Headline Goal 2008* (CHG 2008), in stretta connessione con la precedente adozione della Strategia Europea di Sicurezza che definiva alcuni degli obiettivi dell'UE nell'area della gestione delle crisi. Il processo relativo al CHG 2008 si concentrava sulla pianificazione e lo sviluppo delle capacità civili necessarie per raggiungere quegli obiettivi di sicurezza europei. Il CHG 2008 si fondava su quattro aree prioritarie dell'*EU civilian crisis management* così come deciso dal Consiglio Europeo di Feira nel giugno 2000: polizia, stato di diritto, amministrazione civile e protezione civile. In seguito, altre due aree prioritarie sono state aggiunte: monitoraggio e supporto agli uffici dei Rappresentanti Speciali dell'UE.

Il processo relativo al CHG 2008 costituisce il primo tentativo di pianificazione in ambito PESD su capacità civili di gestione delle crisi ed ha portato al raggiungimento di alcuni risultati chiave, tra cui:

- Il delineamento di scenari illustrativi per missioni civili PESD;
- La preparazione di una dettagliata lista di riferimento delle capacità civili essenziali per missioni PESD;
- Lo sviluppo di nuovi concetti e capacità di risposta rapida;
- La formulazione di raccomandazioni pratiche relative alla formazione e reclutamento del personale per le missioni civili PESD;

La Conferenza su "*Ministerial Civilian Capabilities Improvement*" del 19 novembre 2007 ha adottato il nuovo *Civilian Headline Goal 2010* che si focalizza principalmente sulle debolezze identificate nell'ambito del processo relativo al CHG 2008, *inter alia*:

- Miglioramento della qualità delle risorse e capacità dell'UE nel settore della pianificazione civile per tutte le aree prioritarie della dimensione civile della PESD;
- Miglioramento del livello di disponibilità degli esperti e altre capacità per il dispiegamento rapido;
- Sviluppo di nuovi strumenti per la gestione delle capacità civili e la condivisione di informazioni.

Si è assistito quindi ad importanti sviluppi e nuove prospettive si stanno materializzando (e.g. *Goalkeeper*) nel settore per rispondere in maniera adeguata alle sfide che gli Stati membri devono affrontare per contribuire all'intero impianto di una missione civile PESD.

E' nello scenario sopra descritto che si inquadra la tematica trattata nel presente contributo che ha lo scopo di descrivere il "*sistema Italia*" di formazione e reclutamento del personale delle missioni civili PESD analizzando le opportunità di formazione e le modalità di reclutamento del personale italiano, con l'obiettivo di evidenziarne gli aspetti caratterizzanti e di individuare eventuali limiti da superare.

I temi affrontati verteranno su: formazione generica e specifica per le missioni; strutture di formazione esistenti e corsi offerti; possibilità di cooperazione tra strutture degli Stati membri dell'UE; sistema attuale di generazione delle forze per le missioni civili; problema della pubblicizzazione delle opportunità; verifiche e controllo di qualità dei candidati e dei corsi di formazione; bacino di reperimento delle risorse umane; meccanismi di reclutamento del personale civile e collegamento con il sistema di formazione.

Formazione

1. La formazione del personale delle missioni civili PESD: disordine ordinato o ordine disordinato?

Esistono degli standard uniformi per la formazione del personale civile impiegato in missioni PESD? Tale personale può essere considerato come "intercambiabile", in termini di formazione ed esperienza? Lo stesso può essere impiegato indistintamente in operazioni portate avanti da varie organizzazioni o dagli Stati membri? Quante persone con una formazione specifica per l'impiego in missioni civili PESD sono realmente impiegate nelle stesse?

Rispondere a tali quesiti è difficile. Sta di fatto che la qualità del personale impiegato in missioni civili PESD influenza direttamente l'attuazione dello stesso mandato della missione, essendo gli esperti individuali il principale strumento di questo tipo di missioni. Inoltre, le competenze relative alla formazione del personale delle missioni sono influenzate in maniera avversa dalla distribuzione di responsabilità ed attività tra Stati membri ed Istituzioni Europee, e/o missioni civili PESD.

Il ruolo delle Istituzioni Comunitarie e le loro possibili attività sono soltanto supplementari e sussidiari e legati all'*induction training* per personale chiave di una specifica missione, di solito organizzato a Bruxelles poco prima del dispiegamento sul terreno. Questa ripartizione dei compiti formativi del personale civile delle operazioni civili tra Stati membri e Istituzioni Europee è, tra l'altro, abbastanza peculiare se paragonata al sistema formativo del personale impiegato in missioni di osservazione elettorale e di protezione civile. In questi due ambiti infatti, la Commissione Europea, con propri fondi, organizza sia corsi di formazione di base che specialistici, garantendo quindi un minimo comune denominatore in termini di addestramento del personale selezionato.

La formazione rappresenta un nodo importante che va ad incidere direttamente sulla qualità del personale impiegato, in quanto trattasi di individui quasi sempre provenienti dai ranghi dell'amministrazione pubblica con un'*expertise* ed un background più incentrati su esperienze nazionali che internazionali. La responsabilità attribuita, o più precisamente, l'obbligo a carico di ciascuno Stato membro rischia di essere suscettibile di comportare una significativa eterogeneità nei termini in cui tale personale viene addestrato, se e quando ne viene favorita la partecipazione a corsi di *training*.

2. Esistono degli standard comuni? Tentativi di armonizzazione/standardizzazione della formazione del personale civile

Un impeto importante verso un'armonizzazione della formazione del personale civile da impiegare in missioni PESD è stato fornito dal lavoro svolto da un gruppo di istituzioni e centri di formazione di vari paesi membri dell'Unione Europea nell'ambito prima dell'*EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management* e poi dello *European Group on Training (EGT)*.

Al fine di contribuire a creare un solido terreno comune per la formazione del personale civile da impiegare in missioni di gestione civile delle crisi, nell'ottobre del 2001 la Commissione Europea lanciava infatti l'*EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management*.

Durante la sua prima fase, il progetto si incentrava sulla promozione della cooperazione tra centri di formazione in alcuni Stati membri dell'UE nell'ambito della formazione nei settori dell'amministrazione civile e dello stato di diritto e nello sviluppo dei relativi moduli formativi. Moduli che hanno costituito la base comune e condivisa per la formulazione di *training standard* per il personale civile. In questa prima fase veniva anche creato il c.d. "*Core group*", un *network* informale di esperti nella formazione provenienti da Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Olanda, Spagna e Svezia. Questo gruppo ha sviluppato proposte per un approccio comune e programmi di formazione armonizzati (un corso di base di due settimane, un corso di specializzazione su specifiche funzioni di 2 settimane, ed un *mission induction briefing*). Moduli poi approvati durante una conferenza sull'argomento tenutasi a Madrid nel corso della presidenza spagnola dell'UE nel maggio 2002.

La seconda fase del progetto ha visto un allargamento della *membership* del "*Core Group*" e la sua trasformazione in "*EU Group on Training*" con il Belgio, la Francia, la Grecia, l'Irlanda ed il Regno Unito. I moduli formativi sviluppati durante la fase precedente del progetto sono stati trasformati in curricula formativi e testati in 5 corsi di base e 10 corsi di specializzazione, organizzati in 9 paesi dell'Unione nel 2003-2004. Questi corsi hanno formato un bacino di 129 e 163 partecipanti.

Durante la terza e quarta fase del progetto, l'EGT ha continuato ad organizzare corsi di formazione (9 corsi base e 23 corsi di specializzazione). Un corso pilota su cooperazione civile-militare ed un corso combinato per la formazione di personale da dispiegare in missioni dell'UE e Nazioni Unite sono stati organizzati con l'intento di identificare *standard* e necessità comuni. Questi corsi hanno contribuito a formare altri 670 partecipanti. Un modulo formativo di *induction* per le *Civilian Response Teams (CRTs)* è stato sviluppato con l'obiettivo di formare 100 persone in posizione di *stand-by* e cinque sono stati i corsi organizzati sulla base di tale *concept*.

La quinta fase del lavoro portato avanti dall'EGT (ora *European Group on Training*) è iniziata nel marzo 2008, finanziata attraverso un contributo della Commissione Europea attraverso lo Strumento di Stabilità (fino al 31 ottobre 2009). Gli obiettivi di questa fase sono focalizzati sul consolidamento e la divulgazione dei *curricula* formativi sviluppati; sullo sviluppo e test di corsi di specializzazione pilota rilevanti per iniziative multilaterali in corso; sul proseguimento della formazione di esperti identificati per la partecipazione alle *Civilian Response Teams (CRTs)*; sulla creazione di consenso in relazione agli *standard* europei per il dispiegamento in missioni internazionali compatibile anche con i *training requirements* delle Nazioni Unite, dell'OSCE e di altri attori; sulla creazione di un sistema di certificazione dei corsi di istituti di formazione che basano gli stessi sui moduli dell'EGT; sul supporto alla formazione per la gestione civile delle crisi in Africa; e sul rafforzamento delle capacità di formazione del personale civile degli stati membri dell'UE.

Oltre agli obiettivi ambiziosi raggiunti dal progetto durante tutte le sue fasi (lo stesso è anche stato sottoposto a valutazioni esterne che ne hanno positivamente lodato l'impatto ed i risultati), esso ha una serie di punti di forza che vale la pena ricordare.

In primo luogo, la *membership* dell'EGT: i *partner* sono centri di formazione che hanno ricevuto specifico mandato dai governi degli Stati di appartenenza per svolgere un ruolo all'interno del progetto.

Per quei paesi ove non è stato possibile identificare un centro di formazione, sono stati nominati dei punti di contatto nei ministeri interessati.

Inoltre, le attività dell'EGT hanno favorito e stimolato la creazione in alcuni paesi membri di specifici centri di formazione nazionali per la gestione civile delle crisi (Finlandia, Germania e Svezia). Mentre in altri paesi ove già esistevano centri di formazione di eccellenza e con una radicata tradizione volta alla formazione del personale civile, si è investito sulle strutture esistenti (Austria o Italia).

Ciò ha permesso di ottimizzare a livello nazionale i risultati raggiunti dal progetto stesso e di creare delle sinergie importanti per contribuire al processo di armonizzazione degli *standard* formativi del personale civile. L'EGT ha concettualizzato, testato e valutato *curricula* formativi per corsi di base, corsi di specializzazione in aree chiave della gestione civile delle crisi. Tutto questo lavoro è a disposizione degli operatori della formazione. Sono stati sviluppati infatti i documenti concettuali relativi ai moduli formativi per: corsi di base di base; corsi di specializzazione sui diritti umani; stato di diritto; democrazia e buon governo; sviluppo dei mass media; trasformazione dei conflitti; amministrazione civile; management, amministrazione e supporto di una missione; stampa e informazione; relazioni civili – militari; disarmo, smobilitazione, reintegrazione; reintegrazione di ex combattenti; protezione dei minori, monitoraggio e riabilitazione

Infine, un bacino totale di 1400 persone proveniente dai paesi membri dell'UE è stato formato sulla base di questi *standard* in vari centri di formazione parte dell'EGT nel corso di un totale di 68 attività di formazione nel periodo 2002-2009¹.

2.1. Formazione del personale civile: corsi di base e di specializzazione. Personale intercambiabile?

Il “*Concept for EU Monitoring Missions*” adottato nel 2003 dal Comitato Politico e di Sicurezza enuclea una serie di “qualità” che il personale impiegato in missione deve possedere. Esse sono:

- Familiarità con il paese/regione teatro delle operazioni;
- Doti interpersonali e sensibilità culturale, abilità diplomatiche e di negoziazione;
- Ottima conoscenza della lingua della missione nonché, ove possibile, della lingua locale;
- Capacità redazionali e di analisi politica;
- Per le missioni di monitoraggio con un focus tematico o settoriale, il personale dovrebbe possedere le necessarie conoscenze e la dovuta esperienza (ad esempio su questioni relative ai rifugiati, i diritti umani, questioni di carattere militare, rapporti CIMIC, etc).

Queste caratteristiche costituiscono i requisiti minimi essenziali che ciascun operatore selezionato per una posizione in ambito PESD dovrebbe possedere. Si tratta invero di requisiti generici, alcuni dei quali difficili da testare in fase di selezione.

Il personale reclutato per missioni di gestione civile delle crisi è normalmente altamente qualificato nella propria area di competenza ma frequentemente necessita di una formazione specifica sugli aspetti generali relativi al lavoro all'interno di una missione internazionale. Al fine di poter adempiere il proprio mandato con successo, un esperto civile deve poter essere addestrato anche a lavorare in un ambiente ostile. Condizioni di sicurezza precarie, tensioni politiche ed etniche, incontro/scontro di culture diverse, strutture sanitarie inadeguate e carenti, gravi problemi infrastrutturali, aree spesso in piena crisi umanitaria sono infatti tutte situazioni che possono avere una profonda influenza sulla possibilità del singolo esperto di svolgere adeguatamente il proprio lavoro. Inoltre, altra sfida che gli esperti civili devono affrontare una volta dispiegati in missione è quella di

¹ Per maggiori informazioni sull'EGT si veda: <http://www.europeangroupontraining.eu/>

lavorare fianco a fianco con colleghi provenienti da ogni parte del mondo, con background culturali diversi e approcci spesso differenziati per rispondere a difficoltà ed affrontare problemi. Anche in questo caso, la capacità di gestire situazioni di conflitto interpersonale e affrontare lo stress a cui si è sottoposti sono qualità di cui gli esperti devono essere dotati. Ne consegue quindi che un normale *background* professionale non è sufficiente. Della mancanza o discontinuità di una formazione di questo tipo hanno spesso avuto modo di lamentarsi i capi di varie missioni civili che, in varie occasioni, non hanno mancato di evidenziare grosse lacune formative per il personale dispiegato ed hanno ribadito, a più riprese, la necessità di investire sul training *pre-deployment* del personale distaccato.

A prescindere dalla missione nella quale verrà impiegato e dalle funzioni che sarà chiamato a svolgere, l'operatore civile dovrebbe poter ricevere un'adeguata preparazione di base che gli permetta di: avere un quadro generale in termini di regole, tipologia di attività, strutture e procedure che disciplinano l'operato dei vari attori sulla scena internazionale e quello del personale all'interno delle organizzazioni; comprendere i vari aspetti relativi alla prevenzione e gestione delle crisi (diritti umani, stato di diritto, buon governo e processi di democratizzazione, etc.); acquisire le competenze pratiche per servire in operazioni sul campo all'interno di organizzazioni internazionali e regionali, governative e non (ad es. gestione di progetti, monitoraggio, rapporto, flusso e gestione delle informazioni); potenziare la propria capacità di gestire situazioni di stress/pericolo in contesti difficili.

Accanto ai corsi di base, indirizzati a tutti gli esperti civili da impiegare in missione a prescindere dalle mansioni che saranno chiamati a svolgere, esistono dei corsi di specializzazione che permettono agli operatori civili in un determinato settore di comprendere come la propria *expertise* possa e debba essere adattata per un utilizzo ottimale in situazioni post conflittuali. Tali attività rappresentano anche momenti di confronto e riflessione su aspetti specifici relativi alle varie aree tematiche così da poter procedere ad una disamina contestualizzata delle criticità della propria professione.

Competente per l'organizzazione di queste tipologie di corsi è ciascuno Stato membro dell'Unione. Per ciò che concerne i corsi di base, al fine di fornire una piattaforma comune per l'addestramento di base del personale civile il Segretariato del Consiglio Europeo ha organizzato nell'ottobre del 2006 un *workshop* incentrato sulle necessità formative future per il personale impiegato in operazioni civili di gestione delle crisi. In tale circostanza sono stati identificati gli elementi essenziali per un *curriculum* formativo *standard* che potesse fungere da base per attività di formazione in ambito PESD². Per i corsi di specializzazione, moduli di formazione *standard* su tematiche inerenti le aree prioritarie dell'*EU civilian crisis management*³, sono stati sviluppati e tradotti in corsi formativi nell'ambito dell'*EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management* e poi dello *European Group on Training (EGT)*.

Il modulo incentrato sullo *stato di diritto* verte sulle tematiche della promozione e del rafforzamento dello stato di diritto e dell'amministrazione della giustizia, la formazione dei magistrati e degli avvocati, il monitoraggio delle funzioni del sistema giuridico, le riforme del sistema giudiziario e legislativo. Il concetto formativo sui *diritti umani* è rivolto a soddisfare i bisogni dei funzionari nel settore dei diritti umani, l'educazione ai diritti umani, la promozione degli stessi, l'assistenza tecnica con attenzione particolare agli argomenti più rilevanti per i gruppi vulnerabili. Il modello formativo relativo

² Il gruppo di lavoro in seno al workshop con mandato di sviluppare tale curriculum era composto da rappresentanti del Segretariato del Consiglio, della Commissione, del CIVCOM, degli Stati membri, di centri di formazione europei membri dell'EGT, di esperti nazionali provenienti da accademie di polizia. Tale gruppo ha utilizzato come documenti di lavoro su cui sviluppare il concetto per il corso generico per il personale civile il curriculum già esistente relativo ai corsi base della polizia, sviluppato dal Segretariato del Consiglio (*Training Curricula for Police Officers for Deployment to International Civilian Crisis Management Missions*, 6107/3/03) e il documento concettuale del Core Course sviluppato dall'EGT.

³ Diritti umani; stato di diritto; democrazia e buon governo; sviluppo dei mass media; trasformazione dei conflitti; amministrazione civile; management, amministrazione e supporto di una missione; stampa e informazione; relazioni civili - militari; disarmo, smobilitazione, reintegrazione; reintegrazione di ex combattenti; protezione dei minori, monitoraggio e riabilitazione.

a *democratizzazione e buon governo* fornisce agli amministratori civili una conoscenza del ruolo del governo pubblico e della società civile nonché degli scopi della democratizzazione e del buon governo in società affette dalla crisi. Il corso di specializzazione su *organizzazione dell'amministrazione civile* è incentrato sullo sviluppo della organizzazione, sul planning e sulla gestione del sistema amministrativo, sulla gestione di progetti e del personale in relazione alle specifiche funzioni dell'amministrazione civile da parte della comunità internazionale, incluse le funzioni amministrative, sociali ed infrastrutturali. Quello relativo a *trasformazione del conflitto* riguarda alle modalità, gli impatti e le tecniche dell'intervento di parti terze in relazione al conflitto e alla pace. *stampa ed informazione pubblica* si focalizza sullo sviluppo dei media, fornendo informazioni specializzate e strumenti pratici collegati alle funzioni dei funzionari addetti alle pubbliche relazioni. Il corso di specializzazione inerente le *missioni di amministrazione e di supporto* è diretto a supportare le funzioni richieste per le missioni quali la comunicazione, le tecnologie dell'informazione, la sicurezza, i trasporti, la logistica, gli appalti, il bilancio e la finanza, la gestione delle risorse umane.

Un marchio di certificazione è stato anche creato per certificare tutti quei corsi sviluppati da centri di formazione europei e di altre regioni sulla base dei modelli formativi concettualizzati dall'EGT, che ne facciano espressa richiesta: il c.d marchio C3MC "*Certified EU Civilian Crisis Management Course*", che va a costituire un altro strumento per contribuire alla standardizzazione dei curricula formativi dei corsi di formazione nell'ambito della gestione civile delle crisi.

3. Il sistema Italia: ne esiste uno?

La maggior parte del personale civile dispiegato dall'Italia in missioni civili PESD svolge compiti di polizia e proviene dai ranghi dei Carabinieri, della Polizia di Stato, della Polizia Penitenziaria e della Guardia di Finanza. Gli altri sono civili *strictu sensu* provenienti dalle varie Amministrazioni Centrali dello Stato o operatori *free-lance* reclutati dal Ministero degli Affari Esteri.

Questi osservatori civili fanno capo alle amministrazioni di appartenenza che oltre ad occuparsi della loro pre-selezione, a volte, ma non sempre, si occupano anche del loro *iter* formativo ai fini dell'impiego in una missione internazionale, sia essa sotto l'egida dell'Unione Europea, dell'OSCE, della NATO o delle Nazioni Unite.

Dall'analisi delle risposte ad un questionario circolato tra le Amministrazioni Centrali dello Stato⁴ con l'obiettivo di raccogliere informazioni rilevanti ai fini del presente contributo, si può delineare l'esistenza di due approcci distinti al reclutamento e alla formazione di personale della Pubblica Amministrazione distaccato in operazioni internazionali. Questi due approcci sono riconducibili alla tipologia del personale impiegato: civili *strictu sensu* o personale di polizia.

(a) *personale civile in senso stretto*

Le Amministrazioni Centrali che distaccano proprio personale civile in operazioni di gestione civile delle crisi non procedono ad organizzare corsi di formazione di base o specialistici per il loro impiego in ambito internazionale. Le stesse non sponsorizzano/finanziano la partecipazione di tale personale a corsi organizzati da terzi e volti a fornire una preparazione generale per l'impiego in operazioni di gestione civile delle crisi. Infine, la partecipazione a corsi di formazione non costituisce titolo preferenziale per la selezione del personale per incarichi all'estero.

⁴ Hanno risposto al questionario, il cui testo integrale è disponibile in allegato (1), le seguenti Amministrazioni: Ministero degli Affari Esteri, Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Gli esperti civili provenienti dai ranghi della pubblica amministrazione non ricevono quindi alcuna formazione mirata prima della loro immissione in incarichi internazionali. A volte si tratta di personale che ha comunque pregresse esperienze di missione, e che quindi può vantare una formazione c.d. *on the job*. In alcuni casi, si tratta di personale che è stato formato nei corsi di base e di specializzazione organizzati nell'ambito dell'*EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management*. Altre volte, si è in presenza di personale che ha seguito corsi a sue spese presso qualche centro di formazione specializzato. In generale però, parliamo di personale che non è destinatario di un addestramento istituzionalizzato finalizzato a dotarlo delle conoscenze di base e degli strumenti di lavoro utili per le future missioni.

Stesso discorso vale per gli esperti *free-lance* reclutati dal Ministero degli Affari Esteri per incarichi in operazioni nell'ambito della dimensione civile della PESD. In questo caso però, spesso si tratta di veri e propri *mission junkies* che, in molti casi, ma non sempre, hanno frequentato corsi di formazione per personale civile delle operazioni di supporto alla pace e che comunque vantano pregresse esperienze in operazioni organizzate da altri attori internazionali.

(b) personale di polizia

Ci si trova di fronte ad uno scenario totalmente differente quando ci si riferisce al personale di polizia impegnato in missioni di gestione civile delle crisi. Infatti, le amministrazioni di appartenenza organizzano corsi specifici per l'impiego in operazioni internazionali del proprio personale.

Si tratta in questo caso di un sistema di formazione del proprio personale strutturato e sistematico. I dati raccolti attraverso il questionario precedentemente menzionato mostrano un *trend* significativo. Le amministrazioni che hanno partecipato al sondaggio organizzano tutte corsi per il proprio personale. Esse sponsorizzano altresì la partecipazione di propri esperti a corsi esterni organizzati da enti terzi. La frequenza di corsi per operare all'estero costituisce titolo preferenziale nel processo di selezione per la partecipazione a missioni internazionali ed in un caso – quello della Guardia di Finanza - costituisce addirittura un requisito necessario, una *conditio sine qua non*.

Il personale dell'Arma dei Carabinieri designato per la partecipazione a missioni di breve durata all'estero deve superare con esito positivo il c.d. "Corso di certificazione", della durata di 4 settimane. All'interno di tale corso vengono impartite istruzioni teorico-pratiche relative a inquadramento giuridico e di situazione dei teatri operativi; diritto umanitario, trattamento dei prigionieri, codice penale militare e legge penale applicabile all'estero; regole di ingaggio; intelligence; norme sulla sicurezza personale, dei documenti ed informatica; armi e tiro; NBC; procedure operative per servizi di pattuglia/scorta/perlustrazione/*infogathering*; *countering improvised explosive devices* (C-IED), trasmissioni, polizia militare e impiego di assetti MSU/IPU/SPU.

Preliminarmente alla partenza, il personale in immissione frequenta altresì un periodo di "amalgama", durante il quale riceve un indottrinamento/aggiornamento sia a livello informativo (riferito al quadro legale del mandato, al contesto culturale e religioso nonché alla situazione della zona di operazioni in cui verrà schierato), che a livello tecnico, con riferimento allo specifico incarico da assolvere.

Il personale della Guardia di Finanza impiegato in missioni internazionali deve possedere la qualifica di "Addetto Operazioni Fuori Area", qualifica istituita nel giugno 2008. Per ottenere tale titolo è obbligatoria la frequenza di un corso formativo "Addetto Operazioni fuori area" (*abroad operations training course*) della durata di tre settimane presso la Scuola di Polizia Tributaria G. di F. di Ostia (Roma). Il corso si incentra, oltre che sulle più tradizionali materie quali ad esempio il diritto internazionale o diritto penale militare, sul diritto internazionale umanitario, tecniche di negoziato, sociologia della pace, su una parte più tecnica dedicata all'analisi delle missioni in corso e concluse (*lessons learned, experience sharing* etc). Accanto al corso, i partecipanti effettuano altresì uno stage della durata di una settimana. Altro corso che completa il curriculum formativo del personale impiegato

all'estero è quello di addestramento tecnico-militare (*military training course*) della durata di due settimane presso il Centro di Addestramento e Specializzazione G. di F. di Orvieto (Terni). Anche quest'ultimo affiancato da uno stage di indottrinamento operativo (*operational stage*) della durata di una settimana.

Non ci si stupisce di fronte al fatto che il settore polizia sia più organizzato e strutturato per ciò che concerne la formazione del proprio personale. Ciò dipende da vari fattori. In primo luogo, il più alto numero di personale impiegato rispetto alla dimensione civile in senso stretto. Almeno nel nostro paese, il numero di personale impiegato in missioni PESD con compiti di polizia è di gran lunga superiore rispetto alle funzioni tradizionalmente civili. Inoltre, il tradizionale impiego di propri esperti in altre tipologie di missioni (i.e. *peace support operations*) sotto l'egida di altre organizzazioni internazionali (i.e. Nazioni Unite, OSCE, NATO) ha fatto sì che si creassero, in ambito nazionale, strutture e moduli per la formazione all'espletamento di compiti in missioni c.d. fuori area.

4. Centri di formazione di eccellenza e interpolazione con le amministrazioni pubbliche

Il nostro paese vanta la presenza sul proprio territorio di centri di eccellenza nella formazione del personale per operazioni di supporto alla pace. Si tratta del *Centre of Excellence for Stability Police Units* (CoESPU), e dell'*International Training Programme on Conflict Management* (ITPCM) della Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna. Due centri che formano rispettivamente personale di polizia e civile.

Il *Centre of Excellence for Stability Police Units* (CoESPU) è stato creato il 1 marzo 2005, sulla base degli impegni assunti dall'Italia in seno al vertice G8 di *Sea Island* del 2004, che ha adottato il Piano d'Azione "*Estendere la Capacità Globale per Operazioni di Supporto alla Pace (PSOs)*", presso la Caserma dell'Arma dei Carabinieri "Chinotto" di Vicenza. Il piano d'azione del G8 mirava infatti ad aumentare la capacità globale di sostegno alle *Peace Support Operations (PSOs)*. Nello specifico, è stato stabilito di addestrare - entro il 2010 - un bacino di 3000-4000 *peacekeeper* internazionali, composto anche da forze di polizia "*tipo-carabinieri/gendarmeria*" specializzate nella gestione della transizione da una situazione di post-crisi ad un contesto più stabile per la ricostruzione.

Compiti del Centro sono quelli di:

- Condurre programmi formativi; fornire addestramento nell'interoperabilità delle forze ed eseguire verifiche e revisioni per l'addestramento futuro;
- Migliorare e sviluppare dottrine attuali, soprattutto in merito al controllo della folla, la lotta contro la criminalità organizzata, e la salvaguardia di target sensibili;
- Fornire un sistema di prova per valutare le capacità nazionali nella formazione del personale;
- Coordinare i requisiti potenziali di attrezzature per lo spiegamento in operazioni internazionali, in linea con l'addestramento CoESPU;
- Interagire con le organizzazioni internazionali e regionali, come l'ONU, la NATO, l'OSCE, l'UE, l'Unione Africana, e l'ECOWAS; istituti accademici e di ricerca; centri militari di ricerca nazionali ed internazionali.

L'impianto di addestramento prevede lo svolgimento di corsi "*train the trainers*", della durata di 4-6 settimane, in lingua inglese, per Ufficiali superiori e per Ufficiali inferiori/Sottufficiali, diversificati in base ai due diversi profili professionali e di prevedibile impiego, con certificazione finale del *Department of Peace Keeping Operations* (DPKO) delle Nazioni Unite. Inoltre, il CoESPU opera anche mediante i "*Mobile Assistance Teams*" (MAT), composti da rappresentanti dell'Arma e del DPKO, che possono essere impiegati sia prima dell'inizio dei corsi, per illustrare le finalità del Centro e propiziare l'assunzione di impegni a formare *Stability Police Units (SPUs)* sia in una fase successiva, per valutare la ricaduta dell'addestramento impartito in Italia ed eventualmente sostenere, sotto il profilo organizzativo e formativo, le costituenti unità. Il Centro offre corsi di vario tipo, ad esempio su: qualificazione

all'impiego nelle Unità Specializzate di Polizia (MSU/PIPU-EU) nelle operazioni per la gestione delle crisi internazionali; contrasto alla minaccia asimmetrica; identificazione di vittime dei disastri.

La Scuola Superiore Sant'Anna è un istituto universitario pubblico a statuto speciale, che opera nel campo delle scienze applicate: Scienze Economiche, Scienze Giuridiche, Scienze Politiche, Scienze Agrarie, Scienze Mediche e Ingegneria Industriale e dell'Informazione. Tale istituzione ha l'obiettivo di sperimentare percorsi innovativi nella ricerca e formazione. Grazie al suo carattere internazionale, alla formazione di eccellenza e alla comunità scientifica, la Scuola Superiore Sant'Anna si è affermata come punto di riferimento in Italia e all'estero.

Uno dei programmi internazionali della Scuola è l'*International Training Programme for Conflict Management (ITPCM)* nato nel 1995 per rispondere alla domanda formativa del personale civile impegnato in missioni internazionali o destinato ad esserlo. Ad oggi, più di 5000 professionisti, esperti in vari settori sono stati formati dal Centro nell'ambito dei vari corsi di base, di specializzazione, *mission/task-specific* offerti ogni anno.

Parallelamente all'attività formativa, e al fine di renderla più efficace, l'ITPCM si occupa di ricerca e consulenza nei settori del *peacekeeping*, dell'assistenza umanitaria, del monitoraggio elettorale, della promozione e della protezione dei diritti umani, della riabilitazione postbellica, della valutazione dei bisogni formativi, curriculum design, progettazione di corsi di formazione, monitoraggio e valutazione di progetti, sviluppo di materiale formativo etc.

Il Centro opera in varie regioni del mondo - Africa Occidentale e Corno d'Africa, sud-est asiatico, Balcani, America Latina, Europa Orientale ed Asia Centrale - ed è parte di una serie di network internazionali, tra cui il già menzionato EGT, con cui condivide progetti, programmi e iniziative volte a rafforzare l'impatto di missioni e operazioni internazionali. L'ITPCM ha giocato un ruolo attivo all'interno dell'EGT nel processo di armonizzazione/standardizzazione dei *curricula* formativi dei corsi offerti a personale civile nell'ambito dell'UE. Lo stesso esercizio viene portato avanti oltre che con le Nazioni Unite, anche con l'Unione Africana, le RECs ed in centri di formazione africani per la creazione di *curricula* formativi *standard* per il personale civile e di polizia che poi andrà a servire nelle fila dell'*African Stand-by Force*.

Qual è la relazione tra questi due centri e le amministrazioni centrali in materia di formazione del personale da immettere in operazioni internazionali? Mentre esiste un naturale collegamento tra il CoESPU e le Forze di Polizia (i.e. Arma dei Carabinieri) - anche se va detto che il personale dei Carabinieri immesso in operazioni fuori area viene formato altrove - lo stesso non può dirsi per le Amministrazioni Centrali che distaccano personale civile e la Scuola Superiore Sant'Anna, che si occupa proprio della formazione di esperti civili.

5. Considerazioni conclusive e raccomandazioni

La formazione del personale impiegato in operazioni civili di gestione delle crisi rimane una questione di "*domestic jurisdiction*" degli Stati membri dell'Unione. In quanto prerogativa nazionale, la tematica rischia di essere trattata in maniera differente dai vari paesi membri, con livelli di attenzione ed uno stanziamento di risorse umane e finanziarie variegati. Esistono infatti approcci nazionali differenziati: in alcuni casi sono state formulate ed adottate delle strategie nazionali per la gestione civile delle crisi (ad es. Finlandia) che regolano in maniera concertata tra i vari attori nazionali coinvolti tutti gli aspetti inerenti il contributo statale. In altri casi, sono stati sistematizzati i sistemi di formazione e selezione del personale da immettere in operazioni internazionali (ad es. Germania). Ancora, in altre situazioni si assiste ad iniziative a singhiozzo o all'inazione.

In quanto prerogativa nazionale, la formazione del personale civile da distaccare in operazioni PESD è passibile di venir sottoposto ad approcci diversi. Per far fronte a questo rischio, sono state avviate una serie di iniziative che, come abbiamo visto, hanno portato ad una standardizzazione dei *training curricula* in seno all'UE attraverso la creazione di moduli formativi per corsi di base e di

specializzazione che possono essere utilizzati per il *design* e l'organizzazione di corsi di questo tipo. Il lavoro svolto dall'EGT, che ha visto coinvolti centri di formazione dei vari paesi membri e, ove assenti, *focal point* dei dicasteri rilevanti, ha dato vita a dei modelli formativi armonizzati.

L'Italia ha finora contribuito alle missioni di gestione civile delle crisi sotto bandiera dell'UE con un numero di esperti civili di poco superiore ai trecento, provenienti per la maggior parte dai ranghi delle forze di polizia. Allo stato attuale, non esiste un vero e proprio "Sistema Italia" per la formazione di detto personale. O meglio, la formazione è sistematizzata e strutturata per la componente di polizia, mentre è assente per il personale civile *strictu sensu*. Forse il numero ancora esiguo di personale distaccato non ha finora spinto le Amministrazioni Centrali a dotarsi di una *policy* per la formazione per l'impiego in operazioni internazionali.

Data la criticità dell'aspetto formativo per l'impatto che i singoli esperti hanno sull'espletamento del mandato della missione stessa, varrebbe la pena iniziare a pensare alla formulazione di una *policy* nazionale per la formazione del personale civile da immettere in operazioni di gestione civile delle crisi. Ciò permetterebbe di migliorare qualitativamente e quantitativamente la capacità italiana di offrire una adeguata e credibile risposta alle crescenti esigenze di personale formato nelle missioni civili di gestione delle crisi e consentirebbe di dare una risposta qualificata e puntuale alle richieste di *secondment* di esperti nazionali in missioni civili PESD. A grandi linee, questa *policy* dovrebbe poter prevedere:

- La formulazione di un *workplan* per la formazione del personale da impiegare in missioni fuori area, basato sui moduli formativi dell'UE;
- Lo stanziamento di fondi adeguati per colmare i bisogni formativi del personale della pubblica amministrazione da impiegare in CMM;
- L'identificazione di uno o più centri di formazione di comprovata esperienza nel settore, esistenti sul territorio nazionale ove poter formare il personale delle amministrazioni centrali da distaccare all'estero;
- La creazione di sinergie con centri di altri paesi europei presso i quali poter inviare proprio personale da formare quando in numeri esigui e/o in relazione a determinate specialità;
- La possibilità di prevedere la creazione di piattaforme per la formazione a distanza (*e-learning*). Ciò permetterebbe di diminuire i costi e formare un bacino più ampio di personale.
- La creazione di un meccanismo di coordinamento inter-ministeriale che porti avanti le funzioni sopra menzionate e si occupi altresì di fissare i target del personale da formare, i *benchmark* da raggiungere, e svolga un ruolo di *oversight, quality control* e orientamento.

Per la stesura di tale *policy* e la formulazione di un *training plan* per gli esperti civili italiani sarebbe auspicabile il coinvolgimento di tutte le amministrazioni interessate e andrebbe messa a frutto l'esperienza nel settore da parte dei centri di eccellenza italiani. L'expertise di questi centri faciliterebbe l'utilizzo di tutta una serie di strumenti tecnici rilevanti per la formulazione di una strategia di formazione del personale italiano, *inter alia*: valutazione dei bisogni delle missioni e utilizzo di *good practices* per calibrare le attività formative; utilizzo di *lessons learned* delle missioni; *fine-tuning* di criteri di collegamento tra formazione e processi di selezione anche in prospettiva, ai fini della creazione di criteri armonizzati tra i vari paesi dell'Unione per la selezione del personale.

1. Sistema attuale di generazione delle forze per le missioni civili PESD: limiti ed opportunità

Il bacino primario di reperimento delle risorse umane per le missioni civili PESD è costituito dal personale proposto dagli Stati membri. Il Processo avviato con il *Civilian Headline Goal* 2008 e proseguito con il *Civilian Headline Goal* 2010 è diretto ad assicurare un livello adeguato di capacità civili per assolvere i compiti individuati in una serie di scenari di intervento. Sulla base delle disponibilità indicate dagli Stati membri, il numero del personale civile pronto ad essere dispiegato supererebbe gli obiettivi fissati dalle istituzioni UE. Tuttavia, i governi nazionali non sono stati finora in grado di mantenere le promesse fatte e il numero del personale effettivamente inviato in missioni civili PESD risulta di molto inferiore rispetto agli impegni presi. Come conseguenza, missioni cruciali quali EUPOL Afghanistan ed EULEX Kosovo potrebbero non raggiungere le dimensioni prefissate.

Da uno studio condotto di recente dall'*European Council on Foreign Relations* sulle capacità civili degli Stati membri dell'UE risulta che l'Italia è il secondo paese contributore di personale dispiegato nelle missioni civili PESD (con una percentuale pari al 12.4% del totale). Il primo posto è occupato dalla Francia (12,7%), mentre l'Italia è seguita da Germania (11%), Romania (10.9%) e Polonia (8%). Nonostante l'ottima performance in termini di numeri, lo studio colloca l'Italia al di fuori della categoria dei paesi più performanti, che comprende Finlandia, Svezia, Danimarca, Regno Unito, Olanda e Germania. Ciò è dovuto ai bassi punteggi ottenuti dall'Italia soprattutto su aspetti qualitativi inerenti a procedure di reclutamento, all'organizzazione dei corsi di formazione e ai meccanismi di *debriefing* per il personale civile non di polizia. Viene però riconosciuto un progresso notevole in termini di pianificazione attraverso l'unità di coordinamento PESD all'interno del Ministero degli Esteri. L'Italia figura dunque tra gli *strivers*, letteralmente "coloro che si sforzano", insieme ad Austria, Romania, Belgio, Francia e Irlanda.⁵

Il personale italiano attualmente impiegato in missioni civili dell'UE ammonta a 272 unità.⁶ Il reperimento del personale italiano da impiegare nelle missioni PESD è di competenza di diverse amministrazioni – Ministero degli Interni, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Ministero della Giustizia, Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero degli Affari Esteri. Manca una struttura centrale di riferimento per il processo di reclutamento, anche se il Ministero degli Affari Esteri, incaricato di promuovere la partecipazione attiva dell'Italia alla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell'UE anche attraverso lo strumento delle operazioni PESD, ha sviluppato un meccanismo pragmatico di coordinamento basato su una rete di Punti di Contatto costituiti in ciascuna amministrazione interessata alla partecipazione in tali missioni. Questo meccanismo di coordinamento ruota attorno all'Ufficio PESC/PESD della Direzione Generale per l'Integrazione Europea del Ministero degli Affari Esteri, il quale funge anche da canale di comunicazione tra Bruxelles – Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE, Segretariato del Consiglio – e le diverse istanze nazionali coinvolte.

1.2. Il processo di reclutamento tra Roma e Bruxelles

In concomitanza con l'inizio del processo di pianificazione di una missione PESD nelle istituzioni bruxellesi, il Ministero degli Affari Esteri convoca una riunione tra i punti di contatto delle diverse amministrazioni al fine di condurre una discussione preliminare sulla possibile partecipazione

⁵ Vedi Korski, Daniel and Gowan, Richard, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, October 2009, disponibile su: <http://www.ecfr.eu>.

⁶ Le 272 unità sono così ripartite tra le varie missioni civili PESD: EUPOL RD Congo (4), EUPOL Afghanistan (19), EUBAM Rafah (13), EUPOL COPPS (2), EUPM BiH (22), EULEX Kosovo (191), EUMM Georgia (21). Fonte: Ufficio PESC/PESD, DG per l'Integrazione Europea, Ministero degli Affari Esteri, Giugno 2009.

dell'Italia. Sebbene la decisione finale spetti ai referenti politici e la composizione della missione non sia ancora definita, questo incontro ha di solito la funzione di avviare il processo di identificazione del personale disponibile nelle diverse componenti dell'amministrazione nazionale.

Una volta adottata l'Azione comune in sede di Consiglio dell'UE, la *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)* pubblica le prime *Calls for Contribution (CfC)* indirizzate agli Stati membri. La CPCC è un organo istituito presso il Segretariato del Consiglio dell'UE nel giugno 2007, al fine di fornire assistenza e supporto nella pianificazione ed attuazione delle operazioni civili della PESD. La sua creazione si inserisce in un più generale processo di riforma del Segretariato del Consiglio dell'UE che mira a garantire la presenza di strutture decisionali e risorse umane adeguate per la gestione degli aspetti civili della PESD. Le CfC contengono la descrizione delle posizioni (*job descriptions*) aperte per il personale civile in una data missione PESD, nella quale vengono specificati i compiti previsti e i profili richiesti per ricoprirle. Alcune istanze nazionali hanno insistito sulla necessità di identificare dei criteri più precisi ed uniformi per l'elaborazione delle *job descriptions*, le quali risultano troppo generiche ed eccessivamente diversificate. Per il personale delle forze armate, questo complica in maniera significativa l'individuazione del livello di grado del personale da impiegare.

Il Ministero degli Affari Esteri provvede a disseminare le CfC ai diversi punti di contatto nelle varie amministrazioni e raccoglie le candidature proposte, per poi trasmetterle a Bruxelles alla Rappresentanza italiana presso l'UE. La Rappresentanza provvede infine ad inoltrare le candidature proposte al Segretariato del Consiglio dell'UE. E' stato da più parti sottolineato che l'aperiodicità con cui vengono emanate le CfC ed i tempi tendenzialmente ristretti previsti da Bruxelles per la candidatura del personale mal si conciliano con le tempistiche (più lunghe) e le procedure interne (particolarmente macchinose) alle diverse amministrazioni nazionali.

Dopo aver raccolto le candidature provenienti dai vari Stati membri, la CPCC seleziona il personale civile da inviare sul terreno. Naturalmente, non tutte le candidature ricevute superano la selezione. Questo crea una serie di problemi interni agli Stati membri, i quali si trovano a dover affrontare costi amministrativi notevoli connessi al processo di selezione del personale nelle varie amministrazioni, senza avere la certezza che le candidature proposte andranno a buon fine. Questo elemento spesso scoraggia il coinvolgimento attivo del personale delle amministrazioni nazionali, che diventa sempre più restio ad impiegare risorse e a mettersi in gioco nel processo di selezione PESD. Le strutture competenti presso il Segretariato del Consiglio sono state sollecitate dalle autorità nazionali a mettere in atto un sistema più dinamico e flessibile per la selezione del personale, ad esempio identificando posizioni alternative da proporre agli Stati membri per i candidati non selezionati. Inoltre, è stata da più parti sollevata l'esigenza di rendere il processo di selezione a Bruxelles più trasparente e di migliorare la comunicazione tra la CPCC e le capitali nazionali, attraverso un sistema di consultazione continuo fin dalle prime fasi di configurazione dell'organico di ciascuna missione PESD.

Oltre al personale proveniente dagli Stati membri, sarebbe auspicabile che l'UE elaborasse dei sistemi di reclutamento a livello europeo, in modo da intercettare gli esperti provenienti dal settore privato, dalla società civile, dalla comunità scientifica. E' possibile identificare vari meccanismi che potrebbero essere meglio utilizzati oppure creati per rispondere a questa esigenza. La Commissione europea dispone già di *roster* di esperti, impiegati in azioni di aiuto umanitario e allo sviluppo, in interventi di protezione civile, o in programmi di cooperazione finanziaria e tecnica quali PHARE e TACIS. Inoltre, ha recentemente ripreso corpo una proposta emersa in sede di Parlamento europeo già nel 2001 per la creazione di un *Civilian Peace Service*, finanziato dalla Commissione europea e composto da giovani volontari da impiegare in compiti civili nell'ambito di missioni PESD.

Il Segretariato del Consiglio dovrebbe sfruttare meglio l'*expertise* del personale delle organizzazioni non governative attive in questo settore: l'*European Peacebuilding Liaison Office (EPLO)* dispone di un database di esperti nel settore della prevenzione dei conflitti e del *peacebuilding*. Si potrebbe inoltre attingere agli esperti formati nell'ambito dell'*European Group on Training (EGT)*, attraverso corsi di training sui vari aspetti della gestione civile delle crisi certificati a livello europeo. E' stata inoltre avanzata l'ipotesi di potenziare l'*European Security and Defence College (ESDC)*, espandendo le

sue competenze in ambito civile e sviluppando un database di personale che ha frequentato i corsi da esso offerti.

1.3. Il bacino di reperimento delle risorse umane e meccanismi di selezione del personale

In Italia, mancando un sistema centralizzato di selezione e reclutamento, diverse amministrazioni nazionali sono chiamate a individuare il personale più qualificato e disponibile per essere impiegato sul campo in una delle aree prioritarie identificate dall'UE per la gestione civile delle crisi. Il personale destinato a svolgere compiti di polizia viene identificato dal Ministero degli Interni, mentre i Carabinieri da impegnare in missioni di polizia e monitoraggio sono scelti dal Comando Generale dell'Arma. Il Ministero della Giustizia si occupa della selezione del personale dell'amministrazione giudiziaria e penitenziaria, che viene impiegato soprattutto nell'area dello stato di diritto, mentre alla presidenza del Consiglio dei Ministri fa capo l'individuazione del personale da impiegare nei settori dell'amministrazione e della protezione civile. In tutti i casi sopra menzionati, il bacino di reperimento è costituito dal personale dell'amministrazione di riferimento, il quale viene inviato in missione in territorio estero e al quale si applicano le indennità all'uopo previste.

Soltanto il Ministero degli Affari Esteri seleziona esperti *free-lance* che non appartengono a nessuna delle Amministrazioni Centrali dello Stato: in questo caso, il bacino di reperimento è costituito da università e centri di ricerca, settore privato, oppure organizzazioni non governative che operano in ambiti rilevanti per le missioni da svolgere. Le aree nelle quali vengono impiegati sono quelle dello stato di diritto, del monitoraggio e del supporto ai Rappresentanti Speciali dell'UE. Solitamente svolgono le funzioni di analisti politici, osservatori, consiglieri politici oppure coordinatori.

L'attuale regolamentazione per l'impiego di esperti *free-lance*, sia giuridica che finanziaria, risulta lacunosa. Dal punto di vista giuridico, dobbiamo fare riferimento ad un breve richiamo contenuto nel decreto legge di proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali: "il Ministero degli Affari Esteri, [...] per esigenze cui non è possibile provvedere con il personale in servizio, può conferire incarichi temporanei ad enti e organismi specializzati nonché a personale estraneo alla pubblica amministrazione in possesso di specifiche professionalità".⁷ Gli esperti identificati attraverso questo meccanismo vengono inviati in missione dopo aver stipulato un contratto di collaborazione coordinata e continuativa con il Ministero degli Affari Esteri, senza garanzie adeguate su questioni di previdenza sociale, assicurazione medica, disoccupazione oppure reintegro nelle funzioni precedenti al dispiegamento, condizioni pensionistiche.

Esistono diversi *roster* interni alle varie amministrazioni coinvolte, nei quali viene collocato il personale disponibile ad essere inviato in missione all'estero. Tuttavia, questi *roster* non sono centralizzati né standardizzati tra loro, non riflettono necessariamente i bisogni di personale da impiegare nelle missioni PESD e il personale in essi collocato non sempre può essere effettivamente dispiegato.

Le amministrazioni interessate eseguono delle verifiche finalizzate a testare la qualità dei possibili candidati da trasmettere alle istituzioni bruxellesi. Generalmente tali verifiche consistono in un esame dei *curricula* dei candidati al fine di valutarne titoli, esperienze professionali pregresse e corsi di formazione frequentati. A volte, la selezione viene completata attraverso un colloquio orale. Nel caso degli esperti *free-lance*, il Ministero degli Affari Esteri conduce soltanto uno scrutinio preliminare finalizzato a controllare la corrispondenza delle qualifiche individuali dei candidati con i requisiti previsti nella *Call for Contribution*, per poi inoltrare le candidature agli organi dell'UE responsabili.

⁷ Vedi Legge 24 febbraio 2009, n. 12: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 209, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 47 del 26 febbraio 2009, Articolo 1, Comma 3.

Il *Goalkeeper*, elaborato dal Segretariato del Consiglio per migliorare i processi di pianificazione e reperimento delle risorse umane nel settore della gestione civile delle crisi, potrebbe rivelarsi un utile strumento per sviluppare i meccanismi nazionali di reclutamento. Esso consentirà infatti di informare in anticipo gli Stati membri sulle necessità di *staffing* delle missioni civili PESD, utilizzando delle *Standard Job Descriptions (SJDs)* sviluppate in ciascuna delle aree prioritarie identificate a Feira nel 2000. Inoltre, il *Goalkeeper* prevede anche la predisposizione di un registro di esperti potenzialmente disponibili ad essere impiegati in missioni civili PESD e l'individuazione delle opportunità di formazione a livello nazionale ed europeo. Tuttavia, la sua tempestiva ed efficace attuazione dipenderà dal contributo dei paesi membri e dalla loro disponibilità a condividere le informazioni rilevanti, soprattutto in termini di strategie di pianificazione e personale.

1.4. Difficoltà di reclutamento per alcune categorie di personale e problema della pubblicizzazione delle opportunità

In generale, il personale civile e di polizia proveniente dagli Stati membri è limitato e molto richiesto per lo svolgimento di funzioni interne. Inoltre, gli individui stessi sono reticenti ad accettare incarichi di missione all'estero, poiché hanno scarsi incentivi di natura economica e in termini di progressione di carriera.

L'esperienza acquisita nel corso degli anni dalle amministrazioni statali ha evidenziato difficoltà specifiche di reclutamento di alcune categorie di personale, in particolare giudici, magistrati e polizia penitenziaria. Uno dei problemi principali è quello della durata della missione all'estero, spesso troppo lunga ed inconciliabile con le esigenze di personale nazionale altamente specializzato. Si potrebbe riflettere sulla possibilità, per certe funzioni, di ridurre il periodo di dispiegamento e prevedere il rientro anticipato nell'amministrazione di appartenenza di queste categorie di personale. Tuttavia, ciò rischia di avere un impatto negativo sulla continuità e sull'efficacia delle azioni dell'UE sul terreno: ad esempio, molti processi in situazioni di post-conflitto devono essere interrotti a causa dell'avvicendamento del personale giudiziario sul terreno (*disruption to trials*).

Mentre Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia frequentano corsi di addestramento per missioni all'estero e per l'apprendimento della lingua inglese, la formazione di altre categorie di personale proveniente dalle amministrazioni pubbliche è di carattere esclusivamente nazionale e poco adatta all'internazionalizzazione. Spesso manca un sufficiente grado di formazione europea e nel settore specifico della PESD, nonché requisiti di base come l'adeguata conoscenza delle lingue straniere. A questo proposito, occorre lavorare per una maggiore diffusione della cultura europeista ed internazionalistica tra il personale delle amministrazioni nazionali e per garantire una conoscenza sufficiente delle strutture e dei meccanismi dell'Unione Europea e della PESD in particolare.

I canali del Ministero degli Affari Esteri e della Rappresentanza italiana presso l'UE dovrebbero essere utilizzati al meglio al fine di promuovere un dialogo più ampio e un collegamento costante tra le amministrazioni nazionali interessate e le istituzioni di Bruxelles incaricate di elaborare i documenti PESD e di selezionare il personale civile. Ciò potrebbe facilitare il coinvolgimento e la maggiore assunzione di responsabilità da parte degli attori nazionali che non sono normalmente coinvolti nelle attività dell'UE.

Per porre rimedio alla limitata disponibilità di risorse interne alle amministrazioni, alcuni hanno proposto di inviare nelle missioni PESD personale a riposo (militari, diplomatici, giudici e magistrati). In alcuni casi, l'utilizzo dell'*expertise* del personale in pensione potrebbe essere utile impiegato per svolgere compiti civili nelle operazioni dell'UE. Tuttavia, questa soluzione non sembra poter risolvere il problema dell'ampliamento del bacino di reperimento delle risorse umane necessarie.

Una risposta più efficace potrebbe venire dall'utilizzo più ampio ed efficace di esperti *free-lance* provenienti dal settore privato, società civile, comunità scientifica. Soltanto 22 dei 272 civili italiani attualmente impiegati in missioni civili dell'UE proviene da ambienti estranei alle Amministrazioni Centrali dello Stato. Il maggiore coinvolgimento di attori non governativi potrebbe fornire un indubbio valore aggiunto, soprattutto per ciò che concerne le azioni di ricostruzione delle istituzioni democratiche, di promozione del rispetto dei diritti umani e delle questioni di genere, nonché in compiti di amministrazione civile, incluso il reintegro di ex combattenti, rifugiati e profughi. Inoltre, alcuni esperti *free-lance* potrebbero essere chiamati a svolgere funzioni ad oggi riservate a personale delle amministrazioni, in particolare quello di polizia e giudiziario, nei settori della riforma del settore di sicurezza e della promozione dello stato di diritto.

Questo significa anche elaborare meccanismi di reclutamento più efficaci al di fuori delle amministrazioni statali, potenziando il ruolo di *outreach* svolto dal Ministero degli Affari Esteri. Attualmente, il Ministero degli Affari Esteri pubblicizza sul suo sito le posizioni aperte in missioni PESD.⁸ Inoltre, coloro che hanno già partecipato a missioni precedenti sono inseriti in un *roster* di esperti che vengono informati individualmente rispetto a nuove opportunità di impiego sul terreno. Al fine di allargare il bacino di reclutamento di personale per missioni PESD, è stata predisposta anche una pagina di registrazione attraverso la quale è possibile ricevere una *newsletter* contenente informazioni sulle nuove posizioni pubblicate. Occorrerebbe dare maggiore risalto alle informazioni sulle opportunità in ambito PESD, sia sul sito del Ministero degli Affari Esteri che sui siti delle altre amministrazioni. Inoltre, sarebbe utile poter organizzare campagne di ampio respiro finalizzate all'informazione e alla promozione di esperienze in missioni dell'UE e dirette a personale di università, centri di ricerca, uffici studi di società private, imprese, organizzazioni non governative attive in Italia e all'estero.

1.5. Per un migliore collegamento tra sistema di formazione e meccanismi di reclutamento

Sviluppare un collegamento efficace tra le attività di formazione e i meccanismi di reclutamento ha una duplice finalità: garantisce che il personale inviato in missione abbia la preparazione necessaria e assicura che coloro che sono formati vengano effettivamente dispiegati sul terreno.

Vero è che i Carabinieri e la Guardia di Finanza selezionati per il dispiegamento in missioni internazionali devono aver superato con esito positivo corsi di formazione e addestramento e dimostrare un'adeguata conoscenza della lingua inglese. Il Ministero della Giustizia e il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri considerano la frequenza di specifici corsi di formazione come un titolo preferenziale per la selezione del personale da proporre per l'impiego all'estero. La situazione risulta molto più incerta per quanto concerne il personale *free-lance* reclutato dal Ministero degli Affari Esteri: l'aver frequentato corsi di formazione specifici non è un titolo preferenziale per il reclutamento e ad oggi non esiste un *database* che raccolga i nominativi degli esperti che sono stati formati a livello nazionale ed europeo.

L'*European Group on Training*, del quale fa parte anche la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, ha formato 1.400 esperti nell'ambito del Progetto di formazione per gli aspetti civili della gestione delle crisi finanziato dalla Commissione europea dal 2001 al 2009. Tra questi, risultano circa 100 italiani. Tuttavia, la percentuale di dispiegamento in missioni civili dell'UE di questi esperti è molto bassa.

Il Ministero degli Affari Esteri dovrebbe costituire un *database* del personale formato nell'ambito EGT e non solo. L'EGT ha di recente sviluppato un sistema di certificazione per corsi di formazione

⁸ Vedi

http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Servizi/Italiani/Opportunita/Nella_UE/OpportunitaPescPesd.htm

nell'ambito della gestione civile delle crisi, offerti da istituzioni europee e non europee. Per essere certificati, questi corsi devono aderire ad una serie di *standard* e criteri elaborati a livello europeo e testati in circa otto anni di attività dell'EGT. Ad oggi, quindici corsi di formazione hanno ottenuto la certificazione, tra i quali figura anche un corso di specializzazione sui diritti umani offerto da un altro centro italiano, l'Istituto di Diritto Internazionale Umanitario di Sanremo. Ciò offrirebbe al Ministero degli Affari Esteri un garanzia di qualità della formazione, sia di base che specifica, ricevuta dagli esperti selezionati.

Un'alternativa potrebbe essere costituita dal sistema tedesco: il Ministero degli Affari Esteri tedesco, non possedendo risorse interne sufficienti per il reclutamento, la selezione e la gestione del personale civile da impiegare in missioni internazionali, ha istituito un Centro per le operazioni internazionali di pace (*Berlinen Zentrum Für Internationale Friedenseinsätze – ZIF*). Lo ZIF è organizzato come una società privata, della quale il governo tedesco è azionista e finanziatore unico, ed è responsabile sia della formazione che del reclutamento del personale, nonché delle attività di analisi e di valutazione *ex post*. Attualmente lo ZIF gestisce un *roster* di circa 1.200 esperti, da dispiegare in missioni UE, ONU oppure OSCE.⁹

2. Considerazioni conclusive e raccomandazioni

Dall'analisi del sistema italiano di reclutamento del personale civile da impiegare in missioni internazionali, ed in particolare in operazioni PESD, è possibile elaborare una serie di proposte finalizzate allo sviluppo di un processo più inclusivo ed efficace di generazione delle forze. L'elaborazione di queste proposte tiene conto anche delle esperienze sviluppate da altri Stati membri dell'UE, che sono considerati più virtuosi nel settore della gestione civile delle crisi - in particolare Germania e Svezia - ma anche di quella di paesi più simili all'Italia in termini di organizzazione dell'apparato amministrativo interno - in primo luogo la Francia. Le lacune individuate nei meccanismi e nelle strutture esistenti suggeriscono l'opportunità di:

- Creare un organismo inter-ministeriale presso il Ministero degli Affari Esteri deputato alla gestione civile delle crisi. Questa struttura generale di coordinamento permetterebbe di amalgamare le attività dei diversi attori nazionali, promuovere il coinvolgimento delle varie amministrazioni e favorire l'elaborazione di linee guida uniche per l'impiego delle risorse umane nelle missioni civili.
- Istituire un ufficio centrale deputato al reclutamento del personale civile e alla gestione delle risorse umane. Questa struttura, che potrebbe essere individuata nell'Ufficio PESC/PESD del Ministero degli Affari Esteri, dovrebbe occuparsi della raccolta e del coordinamento delle candidature provenienti dalle diverse amministrazioni, nonché della comunicazione con le istanze rilevanti a Bruxelles.
- Organizzare campagne di informazione e promozione di esperienze in missioni dell'UE dirette al personale esterno alle Amministrazioni Centrali dello Stato e garantire una maggiore pubblicizzazione delle opportunità anche nel settore privato e nella comunità scientifica.
- Creare un *roster*/banca dati *online* per il personale civile, contenente i nominativi di esperti *free-lance* che hanno frequentato corsi di formazione certificati nel settore della gestione civile delle crisi e personale proveniente dalle Amministrazioni Centrali dello Stato. Questo non limiterebbe l'autonomia decisionale delle diverse amministrazioni rispetto al personale da proporre a Bruxelles, ma renderebbe il processo di selezione molto più rapido, inclusivo e trasparente.

⁹ Per maggiori informazioni, vedi <http://www.zif-berlin.org/en/about-zif.html>.

- Adottare un documento strategico nazionale per la gestione civile delle crisi, che favorisca la creazione di un sistema più efficiente di identificazione, mobilitazione, formazione e dispiegamento del personale da impiegare nelle missioni PESD. A questo fine, potrebbe essere costituito un gruppo di lavoro inter-ministeriale, che riunisca i rappresentanti delle diverse amministrazioni coinvolte e li affianchi a rappresentanti parlamentari ed esperti del settore provenienti dal mondo accademico e di ricerca.
- Incoraggiare e garantire adeguate risorse finanziarie per attività di valutazione, ricerca e sviluppo del settore della gestione civile delle crisi a livello nazionale ed europeo, favorendo le analisi comparative tra i diversi Stati membri dell'UE e l'elaborazione di documenti di elaborazione delle lezioni apprese.
- Garantire una puntuale informazione e un crescente coinvolgimento delle istanze parlamentari, al fine di sottolineare l'importanza del coinvolgimento italiano nel settore civile della gestione delle crisi, assicurare la legittimità democratica di tale impegno ed elaborare strumenti legislativi adeguati.

QUESTIONARIO

**per le
Amministrazioni Centrali dello Stato**

in preparazione del seminario

**L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE
Criticità e prospettive**

Ministero degli Affari Esteri, 4-5 novembre 2009

Parte generale

1. Amministrazione Centrale:

2. Totale n. proprio personale impiegato in missioni PESD:

- missioni in corso: _____

- missioni concluse: _____

3. Oltre ai requisiti fissati dalle specifiche *job descriptions* dei profili richiesti per le varie missioni, esistono all'interno dell'Amministrazione di appartenenza dei requisiti minimi che lo staff da impiegare in missione deve possedere?

No

Sì

4. Se sì, può sinteticamente specificare quali sono? (*E' possibile selezionare più caselle*)

Conoscenza delle lingue con livello riconosciuto;

Partecipazione a corsi specifici

Inserimento in un roster interno

Altro (*per favore spieghi*)

Formazione del personale civile italiano impegnato in missioni dell'UE: lo status quo

5. L'Amministrazione di appartenenza organizza corsi/giornate di formazione per personale intenzionato a prendere parte a missioni internazionali?

Sì

No

6. Se sì, si tratta di corsi

base

di specializzazione

mirati per la partecipazione a missioni specifiche

7. Potrebbe sinteticamente specificare la natura/durata/frequenza di tali corsi?

8. L'Amministrazione di appartenenza agevola/promuove e sponsorizza/finanzia la partecipazione del proprio personale a corsi di formazione mirata per la partecipazione a missioni PESD o internazionali, più in generale?

- Sì
 No

9. Se sì, può specificare la tipologia di corsi e l'ente organizzatore (lista esemplificativa)?

10. La frequenza di corsi di formazione specifici costituisce titolo preferenziale per la selezione del personale da proporre per missioni internazionali?

- Sì
 No

11. La frequenza di corsi di formazione specifici costituisce titolo necessario per la selezione del personale da proporre per missioni internazionali?

- No
 Sì

12. Se sì, può specificare quali sono i corsi specifici obbligatori?

13. Il bilancio dell'Amministrazione di appartenenza contempla fondi specificamente ventilati per corsi di formazione propedeutici all'impiego in missioni internazionali?

- Sì
 No

14. Osservazioni o commenti inerenti la Formazione?

Reclutamento del personale civile italiano impegnato in missioni dell'UE

15. Qual è il bacino di reperimento del personale civile per le missioni PESD utilizzato dall'Amministrazione di appartenenza?

- Personale dell'Amministrazione;
 Personale estraneo all'Amministrazione proveniente da:
 Università e centri di ricerca;

- Settore privato;
 - ONG;
 - Altro (per favore specifici)
-
-
-

16. Che tipo di rapporto contrattuale viene stipulato tra il personale civile impiegato in missioni PESD e l'Amministrazione di appartenenza?

17. In quale o quali delle aree prioritarie identificate dall'UE per la gestione civile delle crisi viene impiegato il personale proveniente dall'Amministrazione di appartenenza?

- Polizia
- Stato di diritto
- Amministrazione civile
- Protezione civile
- Monitoraggio
- Supporto ai Rappresentanti Speciali dell'UE

18. Quali sono le principali difficoltà che l'Amministrazione di appartenenza incontra nel dispiegamento del personale civile in missioni PESD?

- Carezza di personale con le qualifiche richieste
 - Indisponibilità del personale
 - Tempistica del processo di reclutamento
 - Coordinamento inadeguato all'interno dell'Amministrazione
 - Comunicazione inadeguata con le istituzioni UE
-
-
-

19. Attraverso quali canali vengono pubblicizzati i posti disponibili nelle missioni PESD?

- Comunicazione a tutto il personale dell'Amministrazione
 - Comunicazione agli Uffici interessati
 - Comunicazione ad un gruppo di esperti pre-identificati
 - Annunci sul sito web dell'Amministrazione
 - Altro (per favore specifici)
-
-
-

20. Vengono effettuate verifiche di qualità dei candidati prima del dispiegamento?

- No
- Sì

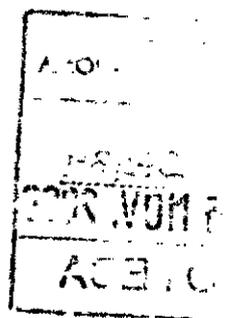
21. Se sì, attraverso quali meccanismi di controllo?

- Valutazione del CV (titoli, esperienze professionali pregresse, corsi di formazione frequentati)
 - Colloquio
 - Altro (per favore specifici)
-

22. Esiste presso l'Amministrazione di appartenenza un *database* del personale che ha frequentato corsi specifici a livello nazionale e/o europeo finalizzati al dispiegamento in missioni PESD?

- Sì
- No

23. Osservazioni o commenti inerenti il processo di reclutamento?



isi ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 27439
5 NOV. 2009

BIBLIOTECA



Istituto Affari Internazionali



Ministero degli Affari Esteri

Seminario

L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE Criticità e prospettive

In cooperazione con



4-5 novembre 2009
Ministero degli Affari Esteri
Roma

BACKGROUND PAPER

ESPERIENZE APPRESE ED EFFICACIA DELLE MISSIONI CIVILI PESD

DI
Giovanni Grevi

Senior Research Fellow, Istituto per gli Studi di Sicurezza dell'Unione Europea, Parigi

*Con il sostegno di Parlamento Europeo,
Ministero degli Affari Esteri, Compagnia di San Paolo*

DRAFT NOT TO BE QUOTED

Introduzione

Lo sviluppo della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), nella sua dimensione militare e civile, ha comportato un netto avanzamento della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell'Unione Europea (UE). Come rilevato nel Trattato di Lisbona, la PESD costituisce parte integrante della PESC ed assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. Il Trattato puntualizza altresì che la PESD si avvale delle capacità fornite dagli stati membri dell'Unione. Due specificità della PESD si possono evincere da questo inquadramento generale. Primo, il carattere operativo, concreto e visibile della PESD, rispetto alle posizioni spesso declaratorie adottate dall'Unione prima che esistesse la possibilità di un intervento congiunto in aree di crisi. Secondo, il coinvolgimento diretto degli stati membri con le loro risorse, personale e peso politico.

La cooperazione inter-governativa a livello europeo ed il carattere multinazionale delle missioni PESD conferiscono all'intervento una forte legittimità politica agli occhi dei paesi terzi e contribuiscono al valore aggiunto delle missioni sul terreno. D'altra parte, alcuni dei problemi incontrati nel corso dell'esperienza operativa derivano proprio dalla debolezza di una visione congiunta degli obiettivi politici perseguiti da alcune missioni e dalla riluttanza dei paesi membri dell'Unione a fornire le risorse necessarie perché queste missioni possano adempiere pienamente al proprio mandato.

Ne consegue che l'impegno dei paesi membri dell'Unione, e la loro stretta collaborazione, costituiscono le condizioni primarie per il successo della PESD, che si è a sua volta affermata come una dimensione fondamentale della proiezione esterna e del profilo internazionale dell'Unione. E' dunque essenziale che paesi dal peso politico, tradizione europeista e considerevoli risorse per la gestione civile di crisi quali l'Italia contribuiscano in modo determinante al rafforzamento della PESD. All'interno di ciascun paese, e dell'Italia tra gli altri, la partecipazione di tutte le istituzioni interessate alla gestione civile di crisi, in stretta relazione con il Ministero degli Affari Esteri (MAE), è fondamentale per fornire un contributo nazionale quantitativamente rilevante e qualitativamente adeguato alle esigenze della cooperazione multinazionale in aree di crisi. Il Ministero dell'Interno, il Ministero della Difesa, il Ministero della Giustizia ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze sono attori chiave in questo contesto.

In vista della rapida disamina dell'esperienza operativa della PESD civile condotta in quanto segue, tre considerazioni possono orientare il dibattito. Primo, le esigenze dell'intervento sul campo raramente corrispondono alle suddivisioni amministrative stabilite a livello tanto europeo quanto nazionale. In ambito nazionale, è importante che tutte le amministrazioni interessate siano coinvolte, nei modi più opportuni secondo i casi, nella valutazione delle crisi e delle opzioni di intervento, al fine di apportare la loro esperienza e di condividere informazioni. Questo è il presupposto per pervenire ad una diagnosi comune delle sfide da affrontare e per pianificare ed individuare con puntualità le risorse disponibili. Si tratta quindi di compiere uno sforzo congiunto, nel pieno rispetto delle rispettive specificità e competenze, per esprimere un forte contributo italiano alla gestione civile di crisi a livello europeo.

Secondo, l'interazione tra il processo decisionale europeo e quello nazionale è permanente, canalizzata attraverso processi formali ed informali. In questo contesto, tutti i soggetti coinvolti nella PESD civile devono avere chiara consapevolezza del più ampio quadro politico-istituzionale in cui il loro coinvolgimento, ed il ruolo dell'Italia, si iscrivono. Una prospettiva esclusivamente focalizzata su aspetti specifici di una missione civile PESD non consente di cogliere il carattere più ampio ed il senso politico dell'impegno europeo. Inoltre, la qualità del contributo di ciascuna istituzione o soggetto coinvolto nel processo decisionale della PESD civile dipende in buona misura dalla qualità della sua collaborazione con gli altri organismi attivi nella pianificazione e nello svolgimento delle missioni.

Terzo, le istituzioni ed i meccanismi decisionali della PESD hanno attraversato una fase di evoluzione permanente negli ultimi dieci anni, che continuerà nel medio termine. Dal punto di vista nazionale, le dinamiche di tale processo devono essere non solo seguite con attenzione da parte delle strutture diplomatiche competenti ma anche, ove opportuno, indirizzate secondo gli interessi dell'Italia e

sistematicamente illustrate a tutte le amministrazioni nazionali coinvolte nella PESD civile. La PESD è una politica in pieno divenire. La sua forma ed il suo contenuto dipenderanno dal contributo di vari attori istituzionali a livello nazionale, e di ciascuno di essi costituiranno parametri di lavoro essenziali nel contributo quotidiano allo sforzo comune europeo.

La dimensione civile della PESD nel contesto dell'Unione Europea

Sarebbe improprio analizzare la PESD separatamente dal più ampio contesto della politica estera e delle relazioni esterne dell'UE. Qualora sia conseguita, la coerenza tra la cooperazione inter-governativa in sede PESC/PESD e l'impiego dei numerosi strumenti comunitari gestiti dalla Commissione europea costituisce il principale elemento di forza dell'azione esterna dell'Unione. In effetti, la PESD assume tanto più rilievo politico e valore aggiunto operativo, quanto più le missioni di gestione di crisi intraprese nel suo contesto sono parte di un approccio più ampio, articolato attraverso i vari strumenti dell'Unione (assistenza umanitaria, cooperazione allo sviluppo, consolidamento delle istituzioni, tra le altre attività).

Detto questo, la specificità della PESD giustifica che l'esperienza operativa degli ultimi sei anni sia analizzata in quanto tale in questa sede. Nel momento in cui viene lanciata una missione PESD in un teatro di crisi, l'efficacia di tale intervento può non essere una condizione sufficiente per il raggiungimento degli obiettivi politici dell'Unione, ma ne è senza dubbio una condizione necessaria.

Relativamente secondaria nel dibattito che ha accompagnato la fase di avvio della PESD, la dimensione civile di questa politica ha assunto un'importanza crescente. Tre fattori hanno principalmente determinato questa evoluzione. Primo, l'iniziativa politica di alcuni paesi membri dell'Unione, tra cui i paesi nordici e la Germania, i quali hanno sollecitato lo sviluppo della PESD civile quale elemento distintivo della cultura di sicurezza europea rispetto all'enfasi posta sulle risorse militari da alcuni altri paesi membri, per esempio la Francia e, in una prima fase, il Regno Unito. Secondo, le difficoltà incontrate nello sviluppo della dimensione militare della PESD. Queste difficoltà vanno ricondotte all'eterogeneità delle culture strategiche nazionali, alle diverse scelte degli stati membri su dove e come impiegare le proprie risorse militari, ed all'oggettiva limitatezza delle medesime. Pur avendo l'Unione intrapreso sei operazioni militari a partire dal 2003, la PESD civile ha acquisito una rilevanza inattesa come elemento di forte dinamica politica all'interno dell'Unione, con diciassette missioni lanciate in sei anni.

Terzo, e fondamentale, la PESD civile ha risposto ad esigenze sempre più avvertite sul terreno, specialmente nelle fasi di stabilizzazione post-conflitto e di prevenzione dei conflitti, in presenza di forti tensioni politiche e fragili strutture statali. Tali circostanze richiedono il dispiegamento, spesso in tempi rapidi, di personale altamente qualificato ed adeguatamente addestrato con compiti quali l'assistenza alle strutture locali nel consolidamento dello stato di diritto e l'osservazione del rispetto di specifici accordi in contesti instabili. Tra gli altri compiti attribuiti alle missioni civili PESD, la riforma del settore di sicurezza, ovvero il rafforzamento degli organi di governo, supervisione, gestione amministrativa e comando delle forze di pubblica sicurezza e delle forze armate in paesi terzi, è progressivamente emersa quale area di azione prioritaria.

A livello concettuale, il coordinamento civile-militare ha costituito un'asse portante dello sviluppo della PESD. La nozione di CMCO (*civil-military coordination*) si traduce nell'esigenza tanto di una pianificazione integrata dei profili civili e militari dell'intervento europeo, dal livello strategico a quello operativo, quanto di un forte coordinamento di tutti gli attori europei durante lo svolgimento delle missioni. L'attuazione del CMCO nella pratica rimane frammentaria, per quanto alcuni sforzi siano stati fatti in questa direzione, per esempio attraverso la creazione della cellula civile-militare (vedi sotto). Senza dubbio, il nesso tra la dimensione civile e quella militare della PESD resterà un elemento centrale e caratterizzante della riflessione strategica europea e del contributo dell'Unione alla gestione delle crisi.

I presupposti fondamentali per l'efficacia e lo sviluppo ulteriore della PESD civile sono tre. Primo, la volontà politica dei paesi membri di approfondire la loro cooperazione in questo settore. Secondo, la presenza di un quadro istituzionale efficiente che permetta un processo decisionale rapido ed integrato. Terzo, la disponibilità di risorse adeguate. Per quanto attiene al ruolo dell'Italia, quest'ultimo punto è oggetto di analisi approfondita in altri due gruppi di lavoro. Il dibattito politico a livello europeo sul futuro della PESD civile, d'altra parte, esula dai limiti di questo contributo. Prima di trattare delle principali esperienze apprese sulla base delle missioni PESD, tuttavia, sembra utile soffermarsi brevemente sull'evoluzione degli organi istituzionali preposti alla pianificazione delle missioni civili in seno all'UE ed all'adozione delle relative decisioni.

Le strutture istituzionali e la presenza italiana

La capacità del sistema istituzionale dell'Unione di promuovere la convergenza delle posizioni nazionali e la coerenza tra le politiche europee è di fondamentale importanza. Per quanto le decisioni in materia PESC/PESD richiedano l'unanimità dei paesi membri, esse sono raggiunte attraverso un processo di dibattito inter-governativo fortemente ancorato nelle istituzioni di Bruxelles. Non a caso, un certo numero di funzionari nazionali è stato distaccato presso i servizi PESC/PESD del Segretariato del Consiglio, in modo da costituire a livello europeo una piattaforma comune di sostegno al processo decisionale. E' dunque nell'interesse di ogni paese, tra cui l'Italia, assicurare non solo una forte presenza a Bruxelles attraverso la propria rappresentanza permanente ma anche interpretare ed influenzare più o meno direttamente le complesse dinamiche istituzionali europee, possibilmente anticipandole.

In questo contesto, due gruppi di soggetti istituzionali, in permanente interazione tra loro, vanno identificati. Da una parte, come osservato sopra, gli stati membri dell'Unione, che partecipano attraverso i loro rappresentanti a Bruxelles (diplomatici, militari, funzionari di altri ministeri interessati) ad una varietà di comitati coinvolti nel processo decisionale. A livello politico, naturalmente, i ministri degli affari esteri si riuniscono nel Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE) con cadenza più o meno bimestrale. Dall'altra parte, le strutture del Segretariato del Consiglio UE, presieduto dall'Alto Rappresentante per la PESC Javier Solana. I due gruppi di attori istituzionali sono strettamente complementari.

In termini generali, il Segretariato del Consiglio organizza e sostiene i lavori dei comitati PESC/PESD, svolge spesso un ruolo di iniziativa informale sottoponendo opzioni per arrivare a posizioni o azioni comuni e, attraverso le sue varie articolazioni, fornisce un impulso determinante al processo di pianificazione delle missioni PESD. Sulla base delle varie proposte nazionali e dei contributi del Segretariato, gli stati membri in seno ai comitati ed ai gruppi di lavoro conducono il negoziato teso a raggiungere una posizione consensuale, per esempio in merito al lancio di una missione PESD.

Il lavoro di questi comitati risulta dunque cruciale quale nesso tra il dibattito europeo ed il processo decisionale a livello nazionale. Nelle rispettive capitali, i servizi dedicati alla PESC/PESD in seno ai ministeri per gli affari esteri sono il canale privilegiato attraverso il quale le informazioni provenienti da Bruxelles vengono recepite e filtrate, e le istruzioni dirette alle rappresentanze permanenti presso l'UE vengono diramate. In effetti, il processo risulta più fluido di quanto appena descritto, dal momento che il contatto tra i diplomatici nazionali a Bruxelles e nelle rispettive capitali è quotidiano e che i canali sono molteplici.

Nel caso dell'Italia, il Coordinatore e l'Ufficio di Coordinamento PESC/PESD presso la Direzione generale per l'Integrazione Europea costituiscono il principale punto di contatto tra la rappresentanza a Bruxelles, il MAE e le altre amministrazioni interessate. Per quanto riguarda la PESD civile, l'Ufficio di Coordinamento e di Pianificazione delle Forze di Polizia presso il Ministero dell'Interno svolge, di concerto con il Coordinamento PESC/PESD del MAE, un importante ruolo di collegamento con i comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché con la Direzione Centrale per gli Affari Generali presso il Ministero dell'Interno con riguardo alla Polizia di Stato. Tale

collegamento consiste nell'inoltrare ai vari comandi le informazioni concernenti i bandi per il reclutamento del personale per le missioni civili PESD, e nel ricevere dai comandi medesimi le indicazioni dei candidati corrispondenti alle posizioni disponibili. Tali nominativi sono poi comunicati al Coordinamento PESC/PESD del MAE e quindi passati a Bruxelles. Presso il Ministero della Giustizia, nessun funzionario è specificamente addetto a seguire le attività della PESD civile. L'Ufficio per il Coordinamento dell'Attività Internazionale e l'Ufficio Primo per la Giustizia Penale e gli Affari Internazionali presso il Dipartimento per gli Affari della Giustizia intrattengono i rapporti con il MAE per quanto riguarda la PESD civile, ma si avverte la carenza di un coordinamento più strutturato in relazione a questa politica.

Per quanto attiene alle missioni civili PESD, gli organi più direttamente coinvolti nel processo decisionale a Bruxelles sono la Direzione E IX, la Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) e la Cellula Civile-Militare (CCM) in seno al Segretariato del Consiglio, nonché il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) ed il Comitato per la Gestione Civile delle Crisi (CIVCOM) tra le istanze inter-governative.

In estrema sintesi, ed in linea di principio, la Direzione E IX è incaricata della pianificazione strategica delle missioni civili PESD mentre, a partire dall'adozione del *crisis management concept* (CMC), la CPCC assume la responsabilità della pianificazione operativa e, una volta lanciata la missione, di vari aspetti concernenti il sostegno della missione stessa. La Direzione E IX è suddivisa in due unità, rispettivamente dedicate a questioni di carattere orizzontale (concetti, esercitazioni) ed alle attività connesse alle missioni civili PESD. Quest'ultima unità è diretta da un funzionario italiano del Segretariato del Consiglio.

La CPCC rappresenta una novità importante in seno all'UE ed anche rispetto ad altre organizzazioni internazionali attive nella gestione civile di crisi. Il nuovo organismo, creato nel 2007 ma pienamente operativo solo dal 2008, è chiamato a svolgere un ruolo di quartier generale operativo per le missioni civili. Il direttore della CPCC, nella sua qualità di Comandante delle missioni civili, esercita il comando di tutte le missioni a livello strategico e costituisce il punto di contatto per tutti i capi missione sul terreno. Il personale della CPCC, circa 70 persone, proviene da esperienze professionali diverse, riflettendo in buona misura le diverse competenze funzionali e geografiche relative all'ampio spettro delle missioni civili PESD. L'Italia ha distaccato tre esperti nazionali presso la CPCC (tutti ufficiali dei Carabinieri) e quattro funzionari italiani del Segretariato vi lavorano. Di questi ultimi, due si occupano del sostegno alle missioni civili PESD, e due della condotta delle operazioni.

La CCM, creata nel 2005 quando la CPCC non era ancora stata costituita e situata presso lo Stato Maggiore dell'UE, ha spesso contribuito alla pianificazione delle missioni civili PESD, apportando l'esperienza del personale militare in termini, per esempio, di logistica ed *intelligence*. La CCM è attualmente diretta da un Generale italiano. Il CIVCOM riceve i contributi degli organi del Segretariato e dibatte le varie opzioni disponibili per ogni missione civile PESD in varie fasi del processo di pianificazione, sottoponendo quindi al COPS le proprie raccomandazioni. Il COPS decide il mandato delle missioni e la loro consistenza e sottopone a sua volta le proprie raccomandazioni al CAGRE per l'adozione della relativa azione comune. Durante lo svolgimento delle missioni, il COPS esercita il controllo politico e la direzione strategica delle stesse.

I lavori del COPS e del CIVCOM rivestono quindi particolare importanza per definire le caratteristiche e lo scopo delle missioni civili PESD. E' dunque opportuno integrare adeguate competenze tecniche nel contesto del negoziato, in particolare in sede CIVCOM, al fine di calibrare al meglio il profilo della missione ed il valore aggiunto del contributo italiano alla stessa. L'uso è invalso che, ove necessario, il delegato italiano presso il CIVCOM sia affiancato da un ufficiale delle forze di polizia distaccato presso la Rappresentanza italiana a Bruxelles. L'esperienza ha dimostrato che la presenza di questo ufficiale apporta un'*expertise* complementare a quello del delegato CIVCOM e permette un migliore collegamento tra i lavori di questo comitato e le amministrazioni nazionali interessate, segnatamente il

Ministero dell'Interno. Attualmente, un Tenente-Colonnello dei Carabinieri distaccato dall'Ufficio di Coordinamento delle forze di polizia presso il Ministero degli Interni affianca il delegato al CIVCOM.

In aggiunta a questa rapida disamina del quadro decisionale e della relativa presenza italiana, tre valutazioni preliminari all'esame dell'esperienza operativa possono essere avanzate in merito alla struttura istituzionale. Primo, come ricordato sopra, il quadro istituzionale della PESD in genere e della PESD civile in particolare è stato e rimane oggetto di una continua evoluzione a partire dalla sua genesi nel 1999/2000. La prossima costituzione del *Civil-military Planning Directorate*, caratterizzato da una forte dimensione civile-militare, rappresenta una nuova tappa importante in questo percorso. Per quanto giustificato da esigenze operative sempre crescenti, tale stato di transizione permanente ha notevolmente complicato l'interazione tra strutture vecchie e nuove all'interno del Segretariato. A questo problema si sono aggiunte le ben note tensioni tra il Segretariato stesso ed i servizi della Commissione che amministrano gli aspetti finanziari delle missioni civili, gli appalti per l'equipaggiamento ed alcuni programmi comunitari che accompagnano in modo non sempre sinergico le missioni PESD in settori quali la riforma del settore di sicurezza.

Secondo, l'evoluzione della struttura istituzionale della PESD ha risposto tanto ad esigenze operative quanto alle pressioni politiche degli stati membri, spesso divergenti. L'esito è stato una serie di compromessi, quali la creazione della CCM, e di riforme incompiute o molto timide, quali alcune delle innovazioni introdotte in seguito al summit di Hampton Court nel 2005 e, sul versante propriamente militare, alla riunione dei ministri della difesa di Wiesbaden nel 2007. Terzo, il risultato complessivo è che la struttura istituzionale preposta alla PESD civile, pur molto più solida di solo pochi anni fa, rimane relativamente fragile. Nel corso degli anni, le carenze quantitative e qualitative in termini di personale e di rilevante esperienza professionale hanno limitato le capacità di pianificazione, comando e sostegno delle missioni civili della PESD.

La pur considerevole crescita di queste capacità a partire dal 2007 non ha tenuto il passo dell'accelerazione dell'impegno europeo attraverso missioni civili PESD sempre più ampie e complesse, ed in teatri decisamente instabili quali l'Afghanistan. Un argomento analogo vale per l'operato del CIVCOM, sottoposto a ritmi di lavoro spesso molto onerosi, privo di un gruppo di lavoro che ne sostenga le attività, incaricato non solo di contribuire alla pianificazione ma anche di sorvegliare lo svolgimento di tutte le missioni civili e composto da un insieme di diplomatici e funzionari di varia esperienza professionale e, per lo più, nessuna esperienza operativa.

Dato l'evidente interesse nazionale alla stabilizzazione del vicinato meridionale ed orientale dell'UE e delle regioni ad esso adiacenti ed il ruolo crescente della PESD civile nell'accrescere la stabilità di queste aree, il già considerevole contributo italiano alla PESD civile deve continuare e crescere. La professionalità del personale italiano, dalle forze di polizia alla magistratura, deve essere valorizzata in posizioni chiave del dispositivo istituzionale ed operativo e, ove necessario, completata con una formazione mirata ad operare in un contesto multinazionale.

Esperienze apprese ed efficacia delle missioni civili PESD

Il patrimonio di esperienza operativa della PESD civile è cresciuto stabilmente a partire dal 2003, ed è oggi ragguardevole. Prendendo quale punto di riferimento le relative azioni comuni, ovvero la base giuridica di ogni missione, due operazioni sono state avviate nel 2003, due nel 2004, otto nel 2005, una nel 2006, una nel 2007 e tre nel 2008, per un totale di diciassette. Questa cifra include tre missioni che si potrebbero definire ibride, ovvero EUBAM Moldavia-Ucraina che viene finanziata attraverso uno strumento comunitario ed EUSEC Congo e EUSSR Guinea-Bissau, che presentano alcune caratteristiche civili-militari visti il loro specifico mandato e la loro composizione. Il totale include anche le misure di sostegno all'operazione AMIS dell'Unione Africana in Darfur, che non costituiscono una missione in senso stretto.

A partire dai Balcani, le missioni civili PESD sono state dispiegate nel Caucaso, nel Medio Oriente, in Afghanistan, in Indonesia e nell’Africa sub-sahariana, ovvero su tre continenti. Per quanto attiene alla loro tipologia, le missioni civili PESD si suddividono in otto missioni di polizia, quattro tese al consolidamento dello stato di diritto, tre missioni di osservazione (frontiere, accordi di pace) e due missioni rivolte alla riforma del settore di sicurezza. Bisogna tuttavia chiarire che tale suddivisione è in qualche modo artificiale, giacché molte di queste missioni possono iscriversi in più categorie. Per esempio, le missioni di polizia sono per lo più dirette ad assistere ed accompagnare il rafforzamento delle strutture di pubblica sicurezza di paesi terzi, e quindi alla riforma del settore di sicurezza. Una missione quale EULEX Kosovo è poi di carattere integrato, in quanto include tre componenti: polizia, giustizia e, per la prima volta nel contesto della PESD civile, servizi doganali.

L’Italia è stato e rimane uno dei maggiori ‘contribuenti’ alle missioni civili PESD in termini di personale. Nella primavera del 2009, il personale distaccato dall’Italia ammontava a 242 esperti, secondo solo al contributo francese (247) e più elevato di quello tedesco (236), con una presenza particolarmente importante nelle missioni EULEX Kosovo (160) e, in proporzione al numero degli effettivi di queste missioni, EUMM Georgia (21) ed EUPM Bosnia (19). Contando anche il personale posto sotto contratto da parte delle missioni stesse (40), la presenza di 282 esperti italiani era la più consistente a livello europeo. Quanto alle posizioni di vertice, due ufficiali italiani (entrambi Generali dei Carabinieri) hanno ricoperto il ruolo di Capo Missione, ovvero Vincenzo Coppola (EUMP Bosnia Erzegovina) e Pietro Pistolese (EUBAM Rafah). Oggi, tuttavia, nessuno dei capi missione è italiano.

Delle diciassette missioni di cui sopra, undici sotto tuttora attive mentre sei sono concluse. Alla luce di questo importante bagaglio operativo, dieci principali ‘esperienze’ possono essere identificate.

Analisi, raccolta di dati

L’impostazione dell’intervento dell’Unione in aree di crisi dipende da un’analisi adeguata del contesto politico ed operativo in cui le missioni PESD dovrebbero iscriversi. Questo aspetto risulta doppiamente importante, e complesso, per le missioni civili PESD. Da una parte, le strutture civili non hanno l’esperienza e le risorse di quelle militari per raccogliere informazioni ed *intelligence* sul terreno. Dall’altra, per quanto tutte le missioni debbano adattarsi alle dinamiche politiche spesso frastagliate dei paesi dove si svolgono, questo vale ancora di più per le missioni di carattere civile, che spesso si trovano ad essere interlocutore delle autorità locali in rapporto a delicati processi di riforma istituzionale ed amministrativa o a compiti di natura esecutiva come nel caso di EULEX Kosovo.

Nella fase dell’elaborazione su come intervenire ed a quali fini, la capacità di analisi e raccolta di dati a livello europeo deve essere consolidata, in particolare quando viene contemplata una missione civile. Questo richiede una piena articolazione tra le missioni di raccolta delle informazioni che vengono inviate su decisione del COPS o anche, talvolta, su iniziativa del Segretariato del Consiglio nonché della Commissione per quanto attiene agli strumenti comunitari. Queste missioni dovrebbero includere un insieme adeguato di competenze, al di là di quelle specificamente attinenti alla gestione di crisi.

Una volta sul campo, tali missioni dovrebbero moltiplicare i contatti con i diplomatici nazionali in loco (e, ove presente, con il Rappresentante Speciale dell’UE) al fine di trarre il massimo beneficio dalla loro esperienza. A tal fine, un atteggiamento proattivo sarebbe auspicabile da parte dei diplomatici nazionali, e segnatamente italiani, al fine di contribuire incisivamente alla fase iniziale del dibattito non solo a Bruxelles ma anche a partire dal teatro di potenziale intervento. In questa fase, sarebbe altresì opportuno sviluppare la pratica di rapporti congiunti da parte delle rappresentanze diplomatiche sul terreno, quale contributo per delineare il quadro politico di un potenziale intervento europeo.

Pianificazione integrata

Tutte le dimensioni dell'intervento europeo in un'area di crisi devono essere oggetto di una pianificazione integrata, dal livello strategico a quello operativo. Tale pianificazione dovrebbe consentire di individuare con precisione i compiti delle missioni civili PESD in relazione a quelli degli altri attori dell'Unione, e di stabilire come tali attività possono rafforzarsi vicendevolmente. L'esperienza dei primi anni della PESD è stata carente da questo punto di vista. Più recentemente, i cosiddetti *Crisis Response Coordination Teams*, che includono i rappresentanti di tutti gli organismi europei interessati, sono stati convocati in modo più regolare ed hanno consentito un migliore scambio di informazioni. La prossima costituzione del *Civil-military Planning Directorate* dovrebbe permettere di condurre un'attività di pianificazione strutturalmente integrata attraverso gli aspetti militari e civili dell'intervento europeo, nel contesto più ampio del servizio di azione esterna previsto dal Trattato di Lisbona.

All'interno di un quadro più integrato, il processo di pianificazione delle missioni civili PESD dovrebbe essere rafforzato. Nella pratica, la distinzione dei compiti tra la Direzione E IX e la CPCC non è chiara e, a prescindere dalle articolazioni burocratiche, il personale addetto alla pianificazione sul versante civile è quantitativamente limitato e non sempre dotato delle competenze necessarie. Sotto questo aspetto, il distacco da parte dell'Italia presso le istituzioni europee di personale con esperienza operativa e di pianificazione e, nel caso dei Carabinieri o della Guardia di Finanza, cultura civile-militare, può apportare un valore aggiunto significativo.

Definizione del mandato

All'interno del processo di pianificazione, l'equilibrio tra gli obiettivi politici dell'Unione, la situazione sul terreno e le risorse disponibili deve essere oggetto di attenta valutazione nel definire il mandato delle missioni PESD. Sul versante militare, la relazione tra i mezzi ed i fini è oggetto di massima attenzione, visti i rischi che un dispiegamento militare comporta. Nel contesto della PESD civile, non sempre questo equilibrio è stato definito nel modo più accurato. Il mandato delle missioni civili PESD è spesso piuttosto ampio e l'identificazione dei parametri precisi sulla base dei quali valutare lo svolgimento della missione è stata a volte tardiva. In alcuni casi, a partire dalla missione di polizia in Bosnia-Herzegovina per arrivare ad EUPOL Afghanistan, ciò ha condotto al conferimento di mandati troppo ambiziosi o troppo 'sostanziosi' rispetto alle difficili condizioni sul terreno e/o alle risorse disponibili.

Il contributo dell'Italia nella fase di definizione del mandato è dunque di grande importanza, soprattutto in sede CIVCOM e COPS. Tale contributo dovrebbe beneficiare del più ampio coinvolgimento non solo dei vari dipartimenti geografici e funzionali del MAE ma anche delle competenze di altre amministrazioni, ove rilevanti. Rispetto a missioni civili PESD di particolare ampiezza ed importanza per il paese, la costituzione di una piccola *task force* nazionale che includa, ove appropriato, anche esperti non-governativi e rafforzi il contributo italiano alla definizione del profilo e dei compiti di tali missioni potrebbe essere contemplata.

Catena di comando

Le questioni del comando delle missioni civili PESD a livello strategico e della connessione tra questo livello e quello operativo sono state oggetto di lunghi dibattiti. A livello operativo, il comando è assicurato dal Capo della missione nel teatro di operazioni. A livello strategico, prima della creazione della CPCC, i Rappresentanti Speciali dell'UE erano formalmente inseriti nella catena di comando delle missioni civili. In pratica, la Direzione E IX del Segretariato contribuiva a fornire istruzioni ai Capi missione ma tale flusso era discontinuo e spesso non coordinato con il ruolo dei Rappresentanti Speciali. In particolare, è a lungo mancata una capacità di sorveglianza 24/7 dello svolgimento delle missioni, in grado di mobilitare il sistema in caso di crisi.

Una volta costituita la CPCC, il comando di tutte le missioni civili PESD a livello strategico è stato attribuito al Comandante delle missioni civili ed i Rappresentanti Speciali UE esercitano una funzione

di indirizzo politico a livello locale rispetto ai capi missione. Inoltre, una nuova capacità di sorveglianza 24/7 di tutte le missioni PESD è stata costituita in seno allo Stato Maggiore dell'Unione e collegata funzionalmente con la CPCC. Quest'ultimo meccanismo, che include due funzionari italiani distaccati dal Ministero dell'Interno, sembra ben funzionare, ma il collegamento tra il livello di comando strategico e quello operativo comporta tuttora alcune difficoltà. Il gran numero di missioni civili concorrenti mette alla prova le capacità di direzione operativa della CPCC, viste le risorse tutto sommato limitate di questo servizio.

Alcune soluzioni possono essere esplorate per ovviare a queste difficoltà. In primo luogo, ampliare le risorse disponibili alla CPCC in modo flessibile, secondo le esigenze che derivano dalla quantità e dalla complessità delle missioni sul campo. In secondo luogo, e connesso, distaccare ove opportuno presso la CPCC personale delle missioni che necessitano particolare attenzione, in modo da creare un nesso più forte tra Bruxelles ed il teatro di operazione. A questo fine, personale di EULEX Kosovo ed EUMM Georgia è già stato distaccato presso la CPCC. In terzo luogo, attribuire un maggiore spazio di manovra al Capo missione ed al rappresentante speciale UE sul terreno. Si può immaginare che un insieme di queste opzioni possa essere perseguito, visto che non si escludono ma si completano a vicenda. Da un punto di vista italiano, al di là dell'importante questione delle candidature di personale nazionale a posizioni di vertice quali i capi o i vice-capi missione, sembra importante valutare con attenzione il contributo all'eventuale ampliamento dell'organico della CPCC, anche a livello transitorio o rispetto ad una missione di particolare rilievo, vista la sensibilità di questa posizione di snodo tra comando a livello strategico e a livello operativo. Sarebbe altresì importante sollecitare ove necessario un'adeguata comunicazione, pur nel pieno rispetto delle rispettive funzioni, tra il personale italiano coinvolto nella catena di comando operativa e quello presente nello staff del Rappresentante Speciale.

Reazione rapida

In situazioni di forte instabilità pre- o post-conflitto, la rapidità dell'intervento può essere determinante per arginare il deterioramento delle condizioni di sicurezza. Nel caso della Georgia tra agosto e settembre 2008, la PESD civile ha dato prova di considerevole capacità di reazione, con il decisivo sostegno della Cellula Civile-militare a Bruxelles e di alcuni paesi membri, tra cui Italia e Francia, sul campo. Più in generale, tuttavia, la PESD civile non è stata configurata per consentire il lancio di un intervento in circostanze di vera emergenza. Questioni collegate alle procedure decisionali e di bilancio, alla logistica ed alla fornitura dell'equipaggiamento si frappongono tra le esigenze sul terreno e la tempestività della risposta europea. Detto questo, interventi precipitosi e con obiettivi mal definiti potrebbero non sortire buoni risultati. Inoltre, la pianificazione di un intervento multilaterale necessariamente richiede tempi più lunghi rispetto a quelli di una missione nazionale.

Nel contesto della PESD civile, uno sforzo è stato fatto per creare una sorta di gruppo di intervento rapido, i cosiddetti *Civilian Response Teams* (CRT). Di composizione multi-disciplinare e destinatario di corsi di formazioni intensiva, questo *pool* europeo di personale nazionale mobilitabile entro 5 giorni dovrebbe consentire il dispiegamento di piccoli gruppi di esperti e funzionari in fase di lancio, rafforzamento o chiusura di una missione. Finora, i CRT non sono stati utilizzati in quanto tali, anche se alcuni individui tratti da questo bacino sono stati inviati in Georgia e nei Territori palestinesi nel 2008.

L'Italia ha interesse a partecipare pienamente nei meccanismi che consentano una reazione rapida, e ad integrare tali strutture con personale di diversa esperienza professionale proveniente da varie amministrazioni ed anche dal settore non governativo. Il dispiegamento rapido nella fase di avvio o di ridefinizione di una missione può offrire l'opportunità di esercitare una particolare influenza sul suo ulteriore svolgimento. Nell'ambito dei CRT, il personale italiano disponibile in linea di principio per un dispiegamento rapido ammonta oggi a tre esperti su un totale di 100, con competenze specifiche in materia di servizi penitenziari, protezione civile e logistica.

Sostegno alla missione

Il sostegno alle missioni civili PESD è stato strutturalmente carente alla luce dell'esperienza operativa dal 2003 ad oggi. Come notato sopra, il problema consiste nel difficile adattamento di procedure concepite per finanziare e gestire programmi comunitari di lungo termine alle esigenze di azione immediata in teatri di crisi. Alla questione delle procedure si aggiungono quelle relative all'esperienza professionale ed alla memoria istituzionale sul versante civile, ancora in fase di consolidamento in seno all'Unione. Bisogna nel contempo rilevare, tuttavia, che la cooperazione tra la Commissione ed il Segretariato del Consiglio (oggi in particolare la CPCC) è andata rafforzandosi col tempo, permettendo la definizione di procedure più consone alla attività di gestione di crisi, per esempio quelle relative alle misure preparatorie ed ai cosiddetti contratti quadro per alcune categorie di equipaggiamento.

Tra le altre priorità, in particolare rispetto a missioni civili PESD di ampie dimensioni, sono le funzioni amministrative interne alle missioni stesse (per esempio la contabilità, la gestione dello *stock* di risorse materiali e la gestione del personale). Per quanto riguarda queste funzioni, è necessario reperire personale con adeguata e specifica qualificazione. Spesso, l'esperienza professionale degli esperti in questione non è attinente alle missioni di gestione di crisi, appartenendo per esempio al settore privato. Risulta quindi necessario un impegno nazionale per identificare figure professionali adatte ed indirizzarle ad attività di formazione a livello nazionale e/o europeo, perché possano operare nel particolare contesto della PESD civile.

Le questioni concernenti la sicurezza delle missioni civili PESD costituiscono un aspetto fondamentale del sostegno alle missioni stesse. La maggior parte delle operazioni civili PESD sono state dispiegate in teatri relativamente stabili, soprattutto nella prima fase dell'esperienza operativa fino al 2006/2007. Le due missioni nei Territori palestinesi, EUPOL COPPS ed EUBAM Rafah, tuttavia, avevano già sollevato nel 2006 preoccupazioni rispetto alla sicurezza del personale civile non armato. Negli ultimi due anni, il lancio di EUPOL Afghanistan in un teatro contrassegnato da elevata instabilità e di EULEX Kosovo, in un contesto politico particolarmente teso in alcune aree del paese, hanno acuito questo problema.

In presenza di contingenti militari degli stati membri dell'Unione, o anche di stati terzi, sul campo, accordi possono essere conclusi in modo più o meno formale in rapporto alla protezione del personale delle missioni civili PESD. Ma questa non sembra una soluzione soddisfacente e/o sostenibile sotto vari aspetti. Da una parte, la presenza militare europea potrebbe mancare, come nei Territori palestinesi. Dall'altra, il personale di una missione civile non dovrebbe essere comunque percepito come strettamente collegato ad una parallela operazione militare, dati il carattere ed i fini molto diversi delle rispettive missioni. Inoltre, le operazioni militari in questione potrebbero non avere la capacità di garantire la sicurezza del personale civile al di fuori di aree molto ridotte, come accade nel caso dell'Afghanistan.

Al di là di contesti operativi estremi (dove peraltro l'invio di una missione civile PESD potrebbe essere inopportuno), soluzioni per assicurare la sicurezza delle missioni civili PESD dovrebbero essere trovate all'interno del dispositivo della PESD civile stessa. A tal fine, nel contesto della CMCO, l'esperienza militare può essere senza dubbio rilevante ed un'adeguata attività di *intelligence* essenziale. Le unità di polizia integrate, che includono forze di polizia con ordinamento militare, possono svolgere un ruolo fondamentale ove impiegate sul campo nell'ambito di missioni civili PESD. Sotto questo aspetto, la versatilità dell'Arma dei Carabinieri si presta ad un impiego differenziato nel contesto delle missioni civili PESD, che può arrivare a prevedere l'uso della forza a tutela dell'ordine pubblico e, in casi puntuali, della sicurezza della missione stessa.

Altri aspetti del lavoro sulla sicurezza delle missioni civili PESD riguardano la disponibilità di equipaggiamento adeguato, quali veicoli blindati e sistemi di comunicazione, la valutazione dell'opportunità di dotare il personale civile di armi di difesa personale (ed addestrare il personale di

conseguenza), e la previsione di adeguate formule assicurative per i rischi in cui possono incorrere gli individui impegnati in missione. Lo studio di modalità di cooperazione per costituire una capacità di intervento ed estrazione del personale civile, ove necessario, potrebbe essere oggetto di ulteriore riflessione a livello europeo.

Carenza di risorse umane

Sebbene oggetto di contributi presentati parallelamente a questo, la difficoltà di reclutare il personale nazionale da distaccare presso le missioni civili PESD è un aspetto da cui una rassegna delle esperienze tratte dall'evoluzione della PESD non può prescindere. Il fatto che missioni del rilievo politico e strategico di EUPOL Afghanistan ed EULEX Kosovo potrebbero non raggiungere le dimensioni prefissate per assolvere pienamente al proprio mandato rischia di minare la credibilità della PESD civile.

In mancanza di uno sforzo maggiore da parte dei paesi membri, tra cui l'Italia, per configurare un sistema di reclutamento più efficace, è ragionevole ritenere che la PESD civile abbia già colmato il suo potenziale in termini sia quantitativi che qualitativi. Ma tale conclusione sarebbe deludente visti sia gli impegni già assunti dai paesi membri per rendere disponibili risorse umane molto più ampie di quelle impiegate oggi, sia gli scenari di intervento futuro che prevedono, tra le altre, missioni civili robuste e con compiti anche esecutivi. In estrema sintesi, visti gli ostacoli incontrati negli anni passati, le priorità che devono perseguirsi a livello nazionale sono quattro.

Primo, la capacità di identificare prontamente e rendere rapidamente disponibile personale con un'adeguata esperienza, le necessarie competenze linguistiche e, spesso, specifiche capacità professionali. Tale capacità potrebbe essere utilmente collegata alla piattaforma elettronica sviluppata dal Segretariato del Consiglio per fluidificare in ambito nazionale il procedimento di identificazione e reclutamento dei profili professionali richiesti. Secondo, la creazione di incentivi perché gli individui designati scelgano di partecipare alle missioni civili PESD. Per esempio, la sistematica valorizzazione dell'esperienza sul campo nel loro percorso professionale successivo, anche per quanto riguarda avanzamenti di carriera. In prospettiva, l'opzione di definire specifici percorsi professionali 'ad orientamento internazionale' per il personale delle forze di polizia ma anche per i magistrati ed altri funzionari potrebbe essere contemplata.

Terzo, la previsione di meccanismi di sostegno finanziario per le amministrazioni nazionali maggiormente interessate dal distacco del personale, dal momento che queste devono continuare a coprire il salario ed altri costi del personale inviato in missione. Quarto, il rafforzamento dei percorsi di formazione generica e specifica per il personale incluso nelle liste di reclutamento e per gli esperti di volta in volta designati ad essere distaccati. Alcuni di questi corsi dovrebbero riunire personale proveniente da diverse amministrazioni e anche da strutture non governative, così da contribuire a creare una comune cultura di sicurezza nell'ambito PESD. La partecipazione di personale proveniente da altri stati membri dell'Unione nei corsi nazionali dovrebbe essere prevista ed incoraggiata. A livello europeo, la conduzione di attività di formazione generica, ma anche diretta a settori di attività più circoscritti, dovrebbe essere estesa, rafforzando il Collegio Europeo di Sicurezza e Difesa.

Cooperazione in contesto multinazionale

La collaborazione tra personale di paesi diversi nelle missioni civili PESD, così come in altri contesti multinazionali, può comportare considerevoli difficoltà in termini di reciproco adattamento a culture professionali diverse e procedure nazionali distinte, nonché in termini di circolazione e condivisione delle informazioni. La preferenza espressa da alcuni degli esperti italiani distaccati presso le missioni civili PESD ad operare a stretto contatto con altri italiani o in unità prevalentemente nazionali è del tutto comprensibile. In alcuni casi, come quello della *Financial Investigation Unit* in seno alla missione UNMIK delle Nazioni Unite, tale preferenza può essere giustificata sul piano dell'efficacia operativa. A maggior ragione, infatti, il riflesso nazionale può manifestarsi nel momento in cui si devono adempiere

delicati compiti esecutivi, quali indagini contro il crimine organizzato, dove modalità operative nazionali sono profondamente radicate. In tutti questi casi, le difficoltà di comunicazione a livello linguistico possono costituire un altro serio ostacolo alla stretta collaborazione con il personale di altri paesi.

Pur riconoscendo la validità di alcune di queste valutazioni, gli ostacoli ad una più stretta integrazione tra gli esperti di ciascun paese in un contesto multinazionale vanno affrontati. I vantaggi di un intervento multinazionale sono considerevoli. In termini politici, dato che la missione non viene percepita come esclusivo veicolo di una particolare agenda nazionale ma come espressione di una volontà comune europea. In termini pratici, vista la condivisione dei costi delle missioni PESD al di là dei salari del personale distaccato e la possibilità di lanciare missioni molto più consistenti di quanto ciascun paese potrebbe fare individualmente. Inoltre, per quanto la cooperazione all'interno di una missione civile PESD possa non essere ottimale, la cornice europea sembra comunque preferibile ad una serie di interventi nazionali separati, frammentanti da un punto di vista tanto politico quanto funzionale.

Non si tratta di adottare un approccio dogmatico, ma di massimizzare il valore aggiunto di un intervento congiunto e multinazionale. Ove opportuno, per esempio, l'attribuzione di responsabilità esecutive specifiche ad unità 'nazionali' dotate delle competenze necessarie all'interno di missioni civili PESD potrebbe essere considerata. Sarebbe invece contrario alla logica della PESD se queste unità dovessero trasformarsi in 'fortini' nazionali, relativamente avulsi dal resto della missione. Quello che si guadagna in termini di efficacia non deve essere disperso indebolendo la coesione della missione ed il senso di appartenenza ad una impresa comune, o il risultato netto potrebbe essere negativo. In termini generali, l'esperienza mostra che la comune cultura ed inquadramento hanno facilitato l'intesa tra le forze di polizia con ordinamento militare. Per il resto, si è riscontrata in molti casi una crescente apertura del personale civile a lavorare insieme al personale di altri paesi. Inevitabilmente, si tratta di un processo dai tempi lunghi, che deve essere assecondato con un più forte investimento in termini di formazione ed esercitazioni comuni.

Compiti esecutivi

Il fatto che attività di carattere esecutivo siano state affiancate nel mandato di EULEX Kosovo a quelle, più tradizionali, di assistenza alla riforma del settore di sicurezza, ha segnato un salto di qualità per la PESD civile. In breve, ove le strutture giudiziarie e di polizia locali non siano in grado di combattere attività criminali di particolare gravità, il personale di EULEX ha la possibilità di condurre indagini e celebrare processi sia congiuntamente alle autorità locali sia autonomamente. Inoltre, EULEX è responsabile del mantenimento dell'ordine pubblico nel caso di disordini che le forze di polizia del Kosovo non riescano a gestire.

La sfida dei compiti esecutivi è innanzitutto politica. La questione è fino a che punto la missione debba spingersi nell'affrontare un insieme di problemi che può trovare una soluzione durevole solo attraverso l'impegno delle istituzioni e della società civile del Kosovo. In questo senso, il problema è quello dell'equilibrio tra responsabilità locale e livello di intrusività dell'intervento esterno. Sotto un altro profilo tuttavia, l'attribuzione di compiti esecutivi ha sollevato numerosi problemi relativi alla pianificazione ed alle effettive capacità della missione stessa. L'esercizio di compiti esecutivi, soprattutto in materia di indagini, richiede competenze professionali ed attrezzature particolari, entrambe di difficile reperimento. L'esercizio della funzione giurisdizionale nel contesto di una missione di stabilizzazione può sollevare problemi visti il contesto politico instabile e l'inquadramento dei magistrati in una struttura gerarchica come quella di una missione PESD.

Nel corso del primo anno di attività di EULEX, la funzione giurisdizionale, per quanto ben avviata, è stata esercitata in condizioni di relativa precarietà quanto alle attrezzature ed al personale di sostegno presso i tribunali, inclusi i traduttori. Le attività investigative costituiscono poi un arduo terreno di prova per la cooperazione tra il personale di diverse forze di polizia. Le attività di indagine svolte fino

ad oggi nel contesto di EULEX sono state prevalentemente condotte sulla base di reti investigative e di *intelligence* nazionali. E' tuttavia interessante sottolineare che, proprio per ovviare a questa carenza di preparazione, comunicazione e cultura operativa comune, l'esercitazione delle forze di polizia europee (*European Union Police Forces Training*), organizzata quest'anno a Vicenza nel contesto del *Center of Excellence for Stability Police Units*, prevede significativi elementi di novità. Alcune delle simulazioni riguardano attività quali indagini, pedinamenti, negoziazioni, al fine di porre le basi per una dottrina operativa condivisa e creare, in prospettiva, squadre in grado di lavorare insieme in materia di indagini sul campo.

L'accento sulla lotta al crimine organizzato in Kosovo evidenzia infine una grave carenza nell'approccio europeo, ovvero la mancanza di comunicazione, cooperazione e 'familiarità' tra le strutture della PESD e quelle responsabili per la cooperazione di polizia ed in materia penale, nell'ambito del cosiddetto 'terzo pilastro'. Il carattere trans-nazionale della minaccia in questione e le sue implicazioni per la sicurezza interna degli stati membri implicano però che gli ostacoli alla necessaria condivisione delle informazioni siano progressivamente rimossi e che un dialogo tra gli organismi interessati sia avviato, pur nel rispetto delle rispettive competenze.

Il ritorno di esperienza

L'esperienza delle missioni civili PESD non è stata raccolta ed analizzata in modo sistematico a livello europeo. La debolezza del processo di *lessons identified* e *lessons learned* nella PESD civile è dipesa da un insieme di fattori, tra cui la mancanza di una chiara attribuzione di responsabilità ad un dato organo in seno al Segretariato, la limitatezza delle risorse umane disponibili per condurre questa attività e la delicatezza politica dell'esercizio, viste le numerose sensibilità nazionali ed istituzionali coinvolte. I Capi missione hanno partecipato ad incontri di *debriefing* con i funzionari del Consiglio in modo abbastanza regolare, ma questo procedimento ha raramente coinvolto altre posizioni chiave in seno alle missioni civili. Esperienze rilevanti sono state apprese, per esempio in merito alle esigenze di sostegno alle missioni o alla fase di pianificazione, ma poi applicate in modo frammentario.

A partire dal 2008, un nuovo processo di identificazione ed analisi delle esperienze operative è stato tuttavia impostato. Esso prevede un ritorno di esperienza semestrale durante lo svolgimento delle missioni e, ove necessarie, attività focalizzate su aspetti specifici del mandato o su fasi distinte delle missioni. La responsabilità di questo processo è stata attribuita alla Direzione E IX in cooperazione con la CPCC, mentre un membro di ogni missione dovrebbe essere incaricato della raccolta delle esperienze rilevanti e fungere da anello di congiunzione con le istituzioni di Bruxelles.

In ambito italiano, le procedure concernenti il personale dei Carabinieri e della Guardia di Finanza prevedono un processo sistematico di raccolta, analisi e valutazione delle esperienze che coinvolge ogni individuo di ritorno da una missione. Il risultato di questo processo viene riferito all'Ufficio Valutazioni, Analisi e Correttivi presso il Comando Operativo di vertice Interforze, attraverso cui le lezioni vengono condivise. Per quanto riguarda il personale della Polizia di Stato, il Ministero dell'Interno non ha predisposto un procedimento altrettanto sistematico e l'analisi del ritorno di esperienza manca in seno al Ministero della Giustizia.

Il processo di analisi e valutazione dell'esperienza operativa, e di successiva introduzione dei relativi correttivi, dovrebbe essere rafforzato sia in sede europea sia in ambito nazionale, e maggiore attenzione dovrebbe essere dedicata al collegamento tra questi due livelli. Nell'ambito del Segretariato, il problema consiste non solo nell'analisi dell'esperienza ma anche, e soprattutto, nella traduzione dei risultati di questo processo in concrete innovazioni procedurali e nella dottrina operativa della PESD civile. In sede nazionale, il Ministero dell'Interno e soprattutto quello della Giustizia dovrebbero prevedere un processo regolare di raccolta delle esperienze del proprio personale distaccato presso missioni multinazionali, eventualmente in collaborazione con il MAE. Esercizi congiunti tra i partecipanti alle stesse missioni civili PESD, ma distaccati da diverse amministrazioni nazionali, potrebbero anche essere

condotti per confrontare diverse prospettive. Infine, si potrebbero valutare modalità di trasferimento delle principali esperienze identificate a livello nazionale presso gli organi interessati del Segretariato del Consiglio. Un'intesa tra gli stati membri per condividere le esperienze acquisite dal proprio personale su base più regolare potrebbe contribuire a rafforzare il processo di valutazione dell'esperienza della PESD civile a livello europeo.

Conclusione

La PESD è al tempo stesso una politica di sicurezza ed una dimensione importante dell'integrazione europea. Quale politica europea di gestione di crisi e di stabilizzazione, la PESD è una componente chiave della politica estera dell'Unione. Ne consegue che il successo della PESD è di cruciale importanza per il consolidamento della politica estera comune. In un mondo dove minacce vecchie e nuove si moltiplicano e la richiesta di interventi di gestione di crisi continua a crescere, la credibilità dell'UE dipende in buona misura dalle capacità operative che può mettere in campo. Ma il successo della PESD dipende a sua volta dall'impulso politico proveniente dai paesi membri dell'Unione e dalla loro volontà di mettere a disposizione le risorse necessarie.

La dimensione civile della PESD costituisce un aspetto importante ed originale del contributo europeo alla gestione di crisi. La PESD civile si è dimostrata uno strumento versatile, adatto a rispondere a molte delle esigenze incontrate in teatri di crisi. Il bilancio dei primi dieci anni della PESD civile è nel complesso positivo con riguardo alle missioni intraprese, per quanto questo contributo abbia mostrato che molto rimane da fare per rafforzare le capacità di pianificazione ed il coordinamento civile-militare, migliorare il sostegno apportato alle missioni, incrementare l'interoperabilità del personale nazionale, creare le condizioni per un più efficace esercizio dei compiti esecutivi e costituire un sistema di analisi e valutazione dell'esperienza operativa in ambito europeo.

Il problema principale rimane quello della generazione delle capacità necessarie per le missioni civili PESD a livello nazionale. Nel caso dell'Italia, tutte le amministrazioni interessate devono concorrere in modo sistematico alla generazione di risorse umane rapidamente disponibili, quantitativamente rilevanti e di elevata professionalità, preparate all'inserimento in un contesto multilaterale. Tale sforzo congiunto, che potrebbe articolarsi attraverso un documento strategico nazionale, strutture di coordinamento più robuste e nuove disposizioni legislative, necessita anche di una piena conoscenza del quadro politico-istituzionale europeo cui l'Italia apporta il proprio contributo. In tale contesto, l'Italia dovrebbe perseguire un'attenta politica volta a conseguire il collocamento di esperti nazionali altamente qualificati presso le istituzioni preposte alla PESC ed alla PESD. Questi esperti possono non solo apportare un valore aggiunto significativo al funzionamento delle strutture dell'UE ma anche disseminare la loro esperienza europea una volta rientrati in Italia, sostenendo l'emergere di una cultura di sicurezza comune. Tale aspetto è tanto più rilevante, quanto più la creazione del servizio europeo di azione esterna si avvicina.

isi	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	27439
	5 NOV. 2009
BIBLIOTECA	



Istituto Affari Internazionali



Ministero degli Affari Esteri

Seminario

L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE Criticità e prospettive

In cooperazione con

COMPAGNIA
di San Paolo



4-5 novembre 2009
Ministero degli Affari Esteri
Roma

BACKGROUND PAPER

**ASPETTI NORMATIVI E FINANZIARI DELLA PARTECIPAZIONE
DELL'ITALIA ALLE MISSIONI CIVILI PESD**

DI
Luigi Gianniti
con la collaborazione di Francesca Rosso

Luigi Gianniti è Segretario, Commissione Affari Esteri del Senato della Repubblica, Roma

*Con il sostegno di Parlamento Europeo,
Ministero degli Affari Esteri, Compagnia di San Paolo*

DRAFT NOT TO BE QUOTED

Introduzione

La gestione civile delle crisi rappresenta uno strumento fondamentale della Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD). Il ruolo delle missioni civili nel sostegno alla pace e alla sicurezza internazionali è in continua espansione e crescita e le missioni civili PESD, a partire dal Consiglio europeo di Feira nel 2000¹, hanno ampliato il proprio raggio di azione sia a livello geografico (dai Balcani Occidentali al Caucaso, dall'Africa al Medio Oriente e all'Asia) sia a livello tematico (rafforzamento delle operazioni di polizia e del settore della giustizia, monitoraggio dei confini e degli accordi di pace, riforma del settore della sicurezza). A partire dal gennaio 2003², l'UE ha lanciato 23 operazioni e missioni in ambito PESD, di cui 13 sono attualmente in corso (e, di queste, 11 hanno carattere civile o civile-militare). In particolare, l'Unione europea ha lanciato nel 2008 la più vasta operazione civile mai realizzata, EULEX Kosovo, e, sempre nel 2008, ha anche avviato una missione di monitoraggio in Georgia. Inoltre, l'Unione europea prosegue il proprio impegno per la formazione della polizia in Bosnia e Erzegovina e per il sostegno nel monitoraggio del confine tra Moldavia e Ucraina, conduce una missione di polizia in Afghanistan, prosegue una missione di polizia nei Territori Palestinesi, una missione di assistenza al monitoraggio delle frontiere a Rafah, nella Striscia di Gaza (seppur sospesa per ragioni di sicurezza) e una missione nel settore della giustizia in Iraq. Infine, in Africa, l'UE sostiene la riforma del settore della sicurezza nella Repubblica Democratica del Congo e in Guinea-Bissau.

La gestione civile delle crisi ha assunto nel corso degli ultimi anni un'importanza crescente all'interno delle missioni PESD dell'UE; il miglioramento delle strutture e delle procedure delle capacità civili costituisce pertanto una necessità sempre più stringente. Il nuovo "Obiettivo Civile 2010" - *Civilian Headline Goal 2010* mira a migliorare la capacità civile dell'UE nella gestione delle crisi. L'Obiettivo Civile 2010 si prefigge principalmente due obiettivi: (i) migliorare le

¹ L'Unione europea ha sviluppato la gestione degli aspetti civili delle crisi focalizzando il proprio intervento in quattro aree prioritarie in occasione del Consiglio europeo di Feira nel giugno 2000: polizia, rafforzamento dello Stato di diritto, rafforzamento dell'amministrazione civile, protezione civile. Gli obiettivi iniziali nelle quattro aree prioritarie sono stati raggiunti e addirittura superati. Gli impegni volontari dei Paesi membri sono stati espressi nel dicembre 2004 alla Conferenza sugli impegni civili come segue: (i) polizia: i Paesi membri si sono impegnati a fornire 5761 poliziotti, di cui 1400 da dispiegare in meno di 30 giorni; (ii) rafforzamento dello Stato di diritto: i Paesi membri si sono impegnati a mettere a disposizione 631 ufficiali incaricati di operazioni di gestione delle crisi in quest'area (giudici, avvocati, ufficiali penitenziari); (iii) amministrazione civile: i Paesi membri si sono impegnati a mettere a disposizione 565 ufficiali; (iv) protezione civile: i Paesi membri si sono impegnati a mettere a disposizione 579 esperti di protezione civile e 4445 persone per i gruppi di intervento; (v) monitoraggio: i Paesi membri si sono impegnati a mettere a disposizione 505 funzionari.

² Tra queste, l'UE ha lanciato 17 missioni civili: EU Police Mission in Bosnia Herzegovina (EUPM - in corso); EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (Proxima - conclusa); EU police advisory team in the former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPAT - conclusa); EULEX Kosovo (in corso); EUJUST Themis Georgia (conclusa); EUMM Georgia (in corso); EU Police Mission in DR Congo (EUPOL Kinshasa - conclusa); EU security sector reform mission in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC Congo, missione civile e militare - in corso); EUPOL RD Congo (in corso); EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq (EUJUST Lex - in corso); EU Support to AMIS II (Darfur - conclusa); EU SSR Guinea Bissau (missione civile e militare - in corso); EU Monitoring Mission in Aceh (AMM - conclusa); EU Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS - in corso); EU Border Assistance Mission for the Rafah crossing point (EU BAM Rafah - in corso); EUPOL Afghanistan (in corso); EUBAM Moldova and Ukraine (in corso).

sinergie tra le operazioni civili e militari della PESD e le altre azioni della Comunità europea; (ii) adottare un approccio strategico per il reclutamento delle risorse umane da destinare alle missioni, in modo da ingaggiare personale altamente qualificato, in grado di massimizzare i risultati della gestione civile delle crisi.

1. Il finanziamento delle missioni civili

Le autorità europee costruiscono un meccanismo di finanziamento *ad hoc* per ogni operazione PESD, solitamente incluso nell'azione comune che definisce la missione. L'articolo 28 del Trattato sull'Unione europea, che sancisce i principi di base per il finanziamento delle operazioni di gestione delle crisi civili e militari, stabilisce che le spese relative alla Politica estera di sicurezza comune (PESC) sono a carico del bilancio della Comunità europea, fatta eccezione per quelle derivanti da operazioni con implicazioni militari o di difesa e per i casi in cui il Consiglio decida diversamente all'unanimità.

Le operazioni civili sono dunque finanziate dal bilancio della PESC, secondo la procedura prevista per il bilancio generale della Comunità (che ha allocato 62.6 milioni di euro nel 2005, 102.6 milioni di euro nel 2006, 160 milioni di euro nel 2007, 284.8 milioni di euro nel 2008 e 242.7 milioni di euro nel 2009). L'utilizzo dei fondi della specifica linea di bilancio è decisa dal Consiglio dell'Unione. Una specifica sezione del bilancio della Comunità europea copre i costi operativi della PESC (capitolo 19 03³).

Tra i diversi strumenti della PESC, solamente le azioni comuni comportano spese operative ed amministrative. Il Consiglio decide l'azione comune che rappresenta la base normativa della missione PESD e l'assegnazione delle risorse di bilancio necessarie, mentre la Commissione provvede all'impegno, alla stipula dei contratti e all'esborso dei fondi corrispondenti. Le spese in questione sono soggette ai controlli esterni della Corte dei conti, al controllo giuridico dell'esecuzione del bilancio da parte della Corte europea di giustizia e alla procedura di scarico del Parlamento europeo⁴.

³ Tale capitolo rientra nel Titolo 19 – Relazioni Esterne – del bilancio della Comunità.

⁴ Diversa la gestione, a livello finanziario, delle missioni PESD con implicazioni militari e di difesa. In tali ambiti, infatti, l'articolo 28 del Trattato Ue assegna all'Unione la responsabilità finanziaria degli oneri amministrativi e ai Paesi membri, in base a un criterio di ripartizione proporzionale al Pil, le spese operative. Pertanto, le operazioni civili possono essere finanziate ricorrendo al bilancio comunitario (con una certa flessibilità circa le linee di budget cui attribuire le spese), mentre quelle militari ricadono nelle responsabilità dei singoli Stati membri, secondo il principio *costs lie where they fall* (ogni Stato paga le spese del suo contingente). Questo sistema è oggetto di un acceso dibattito. Da una parte, l'allestimento di un meccanismo *ad hoc* rallenta la fase di lancio dell'operazione; dall'altra gli Stati membri più grandi, che hanno una parte preponderante delle operazioni militari, non gradiscono un sistema di ripartizione di spesa sbilanciato a loro sfavore (sono costretti a pagare le spese operative per il proprio contingente e una parte considerevole di quelle comuni, assegnate in proporzione al Pil). Per ovviare a queste carenze le autorità Ue hanno istituito un dispositivo speciale per il finanziamento delle operazioni militari che dovrebbe rispondere a criteri di maggiore razionalità ed equità, denominato Athena.

Sebbene il finanziamento di questo tipo di azioni attraverso il bilancio della Comunità europea abbia risentito in passato di eccessive complessità procedurali, attualmente le missioni civili in ambito PESD continuano ad essere finanziate dal bilancio UE – volto ad assicurare la trasparenza e la coerenza degli interventi comunitari nei Paesi terzi. I Paesi membri dell'Unione europea, sulla base di specifici accordi e in luce di disposizioni di volta in volta inserite nelle azioni comuni poste a fondamento delle singole missioni, contribuiscono alla missione stessa mediante l'invio di esperti distaccati che si affiancano agli esperti inviati direttamente dalle istituzioni comunitarie.

Tranne che per il Capo missione, ogni Stato membro o istituzione sostiene i costi relativi agli esperti distaccati, incluse le spese di viaggio per e dal Paese di invio, nonché gli stipendi, la copertura sanitaria e le indennità, escluse le indennità giornaliere. La missione assume anche personale civile internazionale e personale locale su base contrattuale in funzione delle necessità (e qualora, ovviamente, gli esperti nazionali distaccati non ricoprono l'interezza degli incarichi disponibili). Secondo quanto espressamente previsto nell'azione comune che istituisce la singola missione, gli esperti della missione restano sotto l'autorità dello Stato membro o dell'istituzione dell'UE competente, svolgendo le rispettive funzioni e operando nell'interesse della missione.

2. Il ruolo delle missioni PESD alla luce del Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona apporta notevoli cambiamenti all'assetto istituzionale della PESC e della PESD. In particolare, le missioni civili e militari in ambito PESD vengono riconosciute quali strumento essenziale della politica estera dell'Unione e viene addirittura prevista la creazione di un fondo iniziale, costituito dai contributi degli Stati membri, per la preparazione delle missioni civili e militari che non sono a carico del bilancio dell'Unione. Ai sensi dell'art. 41 del Trattato infatti: "Il Consiglio adotta a maggioranza qualificata, su proposta dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, le decisioni che fissano: a) le modalità di costituzione e finanziamento del fondo iniziale, in particolare le dotazioni finanziarie assegnategli; b) le modalità di gestione del fondo iniziale; c) le modalità di controllo finanziario". L'utilizzo del fondo è autorizzato dal Consiglio e l'Alto Rappresentante per la politica estera riferisce al Consiglio sull'esecuzione del proprio mandato.

Il Trattato di Lisbona, inoltre, amplia a livello tematico la possibilità di avviare missioni civili e militari che, secondo il nuovo dettato, potranno comprendere "le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di

unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a Paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio” (art. 43). Infine, il Consiglio potrà anche affidare a un gruppo di Stati membri lo svolgimento di una missione, “allo scopo di preservare i valori dell’Unione e di servirne gli interessi” (art. 42).

Ne consegue quindi che:

- le missioni PESD assumeranno sempre maggiore rilevanza all’interno della PESC;
- potranno avere un mandato più ampio;
- un gruppo di Stati membri potrà assumere la gestione della missione (d’intesa con l’Alto Rappresentante);
- sarà costituito un fondo, mediante i contributi degli Stati membri, per missioni civili e militari non iscrivibili al bilancio dell’Unione.

3. I costi della partecipazione italiana alle missioni civili

In Italia, il finanziamento alle missioni internazionali, incluse le missioni civili in ambito PESD, viene deciso con appositi provvedimenti legislativi, solitamente decreti-legge (c.d. “Decreto Missioni”) poi convertiti in legge, che normalmente rispecchiano le richieste presentate da ciascuna amministrazione, precedentemente definite secondo valutazioni interne.

Il Ministero della Difesa conduce un coordinamento tra le amministrazioni coinvolte nelle missioni per la redazione del testo presentato al Consiglio dei Ministri. Lo stanziamento dei fondi viene autorizzato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, a seguito del controllo della Corte dei Conti, mediante assegnazione sui capitoli di bilancio delle singole amministrazioni. La legge di rifinanziamento delle missioni assicura anche la copertura finanziaria degli oneri per la corresponsione degli emolumenti al personale impegnato nelle missioni e delle spese connesse al sostegno logistico ed operativo di tale personale. I finanziamenti sono assegnati principalmente al Ministero della Difesa (alle tre Forze Armate e ai Carabinieri)⁵ ma anche ad altri Dicasteri (Esteri, Interni, Economia, Giustizia).

⁵ A partire dal 2008 nello Stato di previsione del Ministero della Difesa è stato introdotto un apposito Programma denominato *Missioni militari di pace*, nell’ambito della *Missione Difesa e sicurezza del territorio*. In tale programma è stato iscritto un nuovo capitolo: *Fondo per le missioni di pace* (cap. 1188). Su tale capitolo attualmente confluiscono le risorse provenienti dal Fondo per le missioni internazionali, a loro volta poi ripartite attraverso un decreto del Ministero della Difesa. Cfr. in proposito B. Mazzotta, *Indagine conoscitiva in merito*

Il decreto-legge ha normalmente una cadenza semestrale. Per quanto riguarda il 2009, tuttavia, per esigenze di bilancio sono stati adottati addirittura tre provvedimenti: il primo per un periodo di sei mesi (gennaio – giugno 2009, L. 24 febbraio 2009 N. 12); il secondo per un periodo di quattro mesi (luglio - ottobre 2009), cui dovrebbe in questi giorni seguire un terzo per coprire i due mesi restanti (novembre – dicembre 2009).

L'ultima legge di rifinanziamento delle missioni internazionali (L. 3 agosto 2009 N. 108 *Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali*, GU n. 181 del 6-8-2009) prevede la copertura finanziaria di ventotto missioni, come detto per il periodo luglio – ottobre 2009, con un costo complessivo di 510 milioni di euro (di cui 452 a carico del Ministero della Difesa). Il provvedimento di rifinanziamento, notevolmente complesso, prevede la suddivisione dello stanziamento in numerosi **capitoli di spesa, suddivisi per ente e area**, anziché per missione. Ciò non permette una reale comprensione dell'effettivo costo dei singoli interventi.

Il frazionamento temporale della spesa (tre distinti provvedimenti legislativi a copertura di un unico anno solare), da un lato, e la complessità di lettura di ogni singolo provvedimento, dall'altro, costituiscono limiti oggettivi alla trasparenza dell'apporto italiano alle missioni internazionali, con evidenti conseguenze negative sia sulla "controllabilità" dei provvedimenti da parte dei due rami del Parlamento sia sulla visibilità dell'intervento stesso.

Di seguito si riporta una tabella nella quale vengono riassunte le autorizzazioni di spesa relative alle missioni civili PESD previste dalla L. 108/2009, che copre il periodo 1° luglio – 31 ottobre 2009: le voci seguono l'ordine utilizzato nel provvedimento di rifinanziamento, suddiviso per Ministero di competenza e per singole missioni. È importante notare che alcune voci comprendono le spese di missioni che non rientrano tra le missioni civili PESD, in quanto calcolate senza uno scorporo dalla legge stessa (per esempio, per quanto riguarda la Difesa, EUPOL Afghanistan e EULEX). Come emerge dalla tabella, l'Italia non partecipa attualmente alle missioni civili PESD EUSSR Guinea Bissau e EUSEC RD Congo.

PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI CIVILI DELLA PESD - LUGLIO/OTTOBRE 2009

Missione PESD	Ministero di riferimento/corpo distaccato	Ministero di riferimento	L. 108/2009 (luglio-ottobre 2009)	N. unità	Note
	Esperti esterni	MAE	€ 889.180,91	20 unità	
EUJUST LEX Iraq	Formazione magistrati	Ministero della Giustizia	€ 133.168,00	4 interpreti + n. docenti non precisato	
EUPOL Afghanistan	personale militare (incluse spese per ISAF)	Stato Maggiore della Difesa	€ 213.264.121,00	non specificato per missione civile	Include EUPOL e ISAF (Nato)
EULEX (personale militare)		Stato Maggiore della Difesa	€ 65.422.832,00	non specificato per missione civile	Include MSU, CIU, EULEX, SFTP, MLO, Joint Enterprise
EUBAM Rafah		Stato Maggiore della Difesa	€ 264.918,00	9 unità	
EUPOL Congo		Stato Maggiore della Difesa	€ 179.514,00	5 unità	
EUMM Georgia		Stato Maggiore della Difesa	€ 442.817,00	14 unità	
EULEX	Polizia	Ministero degli Interni	€ 458.590,00	24 unità	Necessità di dotare il personale di armamento ed equipaggiamento idoneo, voce su cui non sono Stati assegnati stanziamenti adeguati
Moldavia Ucraina	Polizia	Ministero degli Interni	€ 13.770,00	1 unità	
EUPOL COPPS, Palestina	Polizia	Ministero degli Interni	€ 22.630,00	1 unità	
EUPM Bosnia	Polizia	Ministero degli Interni	€ 492.409,00	13 unità (Carabinieri)/6 unità (Polizia)	
EUPOL Afghanistan	Guardia di Finanza	Ministero dell'Economia e delle Finanze	€ 339.737,00	8 unità	
EULEX	Guardia di Finanza	Ministero dell'Economia e delle Finanze	€ 421.323,00	11 unità	
EUBAM Rafah	Guardia di Finanza	Ministero dell'Economia e delle Finanze	€ 36.084,00	2 unità	
EULEX	Ministero della Giustizia (magistrati, polizia penitenziaria)	Ministero della Giustizia	€ 193.564,00	6 magistrati + 1 personale amministrativo + 12 polizia penitenziaria	
TOTALE			€ 282.574.657,91		

Questi provvedimenti hanno rifinanziato, negli ultimi tre anni, il Fondo per le missioni internazionali, iscritto nello Stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze con una dotazione per l'anno 2004, quantificata sulla base del fabbisogno finanziario del periodo precedente, pari a 1,2 miliardi di euro. Le leggi finanziarie successive hanno rifinanziato il Fondo per gli esercizi 2005 e 2006 rispettivamente per 1,2 miliardi e per 1 miliardo. Nel 2007, l'articolo 1, comma 1240 della legge n. 296 (legge finanziaria 2007) ha rifinanziato il citato Fondo per le missioni internazionali con la dotazione di 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009⁶.

A partire dal prossimo anno dunque non vi sono risorse iscritte in bilancio. Parrebbe così ritornarsi a quella situazione di precarietà della copertura finanziaria che aveva segnato l'esperienza precedente il 2004.

Occorre in proposito notare che sono all'esame delle Commissioni riunite esteri e difesa della Camera dei deputati una serie di proposte di legge (AC 1213, AC 1820, AC 2605), tutte miranti a introdurre una disciplina stabile delle missioni all'estero (tutte, indistintamente, siano esse militari e civili) prevedendo, tra l'altro, che al finanziamento si provveda con un apposito fondo, sempre presso lo Stato di previsione del Ministero dell'Economia, la cui dotazione dovrebbe essere stabilita annualmente dalla legge finanziaria. L'obiettivo parrebbe quello di garantire una copertura finanziaria permanente. Si è tuttavia rilevato in proposito ⁷ che le spese per le missioni "per loro natura non presentano carattere permanente".

Questo rilievo sembra calzante per quanto riguarda le missioni militari. In fondo, ogni intervento militare all'estero, seppur con una copertura internazionale, ha bisogno di una espressa autorizzazione legislativa; un'autorizzazione che, nel disporre l'uso dello strumento militare al di fuori dei confini nazionali (secondo un'interpretazione oramai consolidata delle norme costituzionali), ne prevede anche la copertura finanziaria. Si potrebbe riflettere invece sul carattere geneticamente diverso delle missioni civili (esse sono divenute un ordinario strumento dell'azione esterna dell'Unione europea) che ne potrebbe giustificare un diverso trattamento dal punto di vista anche contabile: si tratta di una funzione oramai permanente, che reca oneri che l'Unione europea definisce annualmente iscrivendoli in bilancio.

⁶ Nonostante lo stanziamento di tali somme le risorse necessarie alla copertura delle spese per le missioni internazionali sono risultate sempre superiori agli stanziamenti autorizzati a valere sulle risorse del citato fondo (Tavola 1), comportando a volte il ricorso ad ulteriori fonti di finanziamento. Infatti, le risorse stanziare con la citata legge finanziaria 2007 - come accaduto anche negli anni precedenti - sono state successivamente incrementate di 50,55 milioni nel 2007 (legge n. 38 del 2007), di 90 milioni nel 2008 (art. 1, comma 63, del decreto legge n. 112 del 2008) e di 500 milioni nel 2009 (art. 24, comma 76) Così B. Mazzotta, cit.

⁷ Mazzotta cit.

4. I meccanismi di finanziamento del personale civile

Ogni Stato membro contribuisce alle missioni civili PESD mediante l'invio di personale distaccato ("Esperti Nazionali Distaccati" – END) proveniente da varie amministrazioni, che svolge i propri compiti nell'interesse della missione, ma che rimane responsabile nei confronti dell'amministrazione di invio. Eccezionalmente, qualora determinate professionalità non siano individuabili all'interno dei singoli corpi di appartenenza, le amministrazioni possono provvedere ad assumere su base temporanea personale qualificato che, pur inserendosi ufficialmente all'interno della struttura del Ministero, non assume tuttavia la qualifica di pubblico dipendente.

Per quanto riguarda il personale del MAE, i funzionari inviati nelle missioni civili PESD sono assunti, per un periodo pari al periodo coperto dalla legge di rifinanziamento delle missioni internazionali, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.). I funzionari inviati sul campo hanno la qualifica di "Personale temporaneo distaccato all'estero", dicitura dalla quale si evince il vincolo temporaneo con il Ministero (cessa ogni legame con il MAE allo scadere del termine contrattuale). Il reclutamento di personale esterno all'amministrazione si è reso necessario per rispondere alle richieste avanzate dalla CPCC- *Civilian planning and conduct capability* - organo amministrativo stabilito a Bruxelles, istituito nel 2007, responsabile per la pianificazione e la conduzione delle missioni civili PESD, sottoposto al controllo politico e alla direzione strategica del Comitato Politico e di Sicurezza (COPS) e sottoposto all'autorità del Segretario Generale/Alto Rappresentante⁸.

Il personale distaccato continua a percepire lo stipendio dovuto dall'amministrazione competente (ovvero, lo stipendio secondo il contratto di pubblico dipendente o, nel caso del personale degli Esteri, lo stipendio concordato in base al contratto di co.co.co.), a cui si aggiunge una indennità di missione, sempre a carico dello Stato di invio, e una *per diem*, corriposta, invece, direttamente dall'UE (ovvero a carico del bilancio della missione).

Per quanto riguarda le procedure relative alla quantificazione, in termini umani e finanziari, degli oneri in capo ad ogni amministrazione a seguito dell'adozione dell'azione comune, non esistono meccanismi univoci e ogni Ministero procede secondo proprie metodologie.

⁸ Per quanto riguarda il sistema di selezione del personale, la CPCC pubblica periodicamente delle *Calls for contribution*, a cui tutti gli Stati membri (e anche gli Stati terzi) possono contribuire. Gli Stati membri possono anche partecipare alla missione mediante contributi volontari di personale, sottoposti però all'approvazione della CPCC e degli altri Stati membri (secondo la normale regola del *consensus*). Anche i funzionari delle istituzioni europee possono essere distaccati nelle missioni (nel caso, per esempio dei funzionari della Commissione) o inviati in missione (nel caso del Consiglio).

Un esempio può essere fornito dall'iter amministrativo seguito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze⁹ (MEF), all'interno del quale le procedure per l'invio del personale nelle missioni internazionali vengono avviate, normalmente, da ottobre a dicembre dell'anno precedente all'invio della missione, mediante la stesura di una previsione della generalità delle caratteristiche del teatro operativo. In particolare: (i) vengono organizzate riunioni preparatorie per la disamina dell'obiettivo e del relativo personale e dei mezzi da impiegare; (ii) vengono quantificati gli oneri finanziari in ragione di quanto emerso dalle suddette riunioni; (iii) vengono predisposti atti legislativi volti a richiedere il finanziamento statale; (iv) viene inviato al competente ufficio legislativo, che trasmette poi la pratica all'Ufficio del Ministero della Difesa responsabile per il coordinamento dei finanziamenti delle missioni internazionali; (v) in vista della predisposizione del decreto-legge semestrale sulla "Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali". Le missioni in ambito comunitario prevedono un finanziamento giornaliero onnicomprensivo (diaria, soggiorno, alloggio). Tale finanziamento (c.d. *per diem*) viene corrisposto direttamente al militare e viene successivamente scorporato da quello che le disposizioni normative prevedono spetti per un giorno di missione all'estero nel luogo di teatro operativo.

Risultano differenze in proposito tra le varie amministrazioni e tra il personale italiano e quello di altri Paesi dell'Unione europea. Altri Paesi infatti - e forse anche alcune amministrazioni non militari - non scomputano, dal trattamento di missione del personale, il *per diem* corrisposto dall'UE.

Queste disomogeneità di trattamento dovrebbero essere escluse a livello nazionale e più in generale evitate a livello europeo, essendo fonte di possibile contenzioso e di inevitabili disagi. Un trattamento economico quanto più omogeneo tra le amministrazioni e tra i Paesi, accrescerebbe il carattere europeo delle missioni.

5. La ripartizione dei finanziamenti tra le varie amministrazioni

Il Ministero della Difesa contribuisce in maniera determinante alla partecipazione del personale italiano alle missioni civili PESD. A titolo esemplificativo è possibile analizzare la composizione della missione EULEX, in cui il numero di funzionari distaccati dalla Difesa (soprattutto Carabinieri) rappresenta circa il 68% del totale del personale italiano presente nella missione. La tabella riportata di seguito specifica il numero di funzionari inviati da ogni Ministero nella missione EULEX:

⁹ Attualmente le missioni della Guardia di Finanza, che fanno capo direttamente al MEF, in ambito PESD che sono state finanziate sono EUPOL AFGHANISTAN di cui all'azione comune 2007/733/PESC del 13 novembre 2007, EULEX KOSOVO di cui all'azione comune 2008/124/PESC adottata dal Consiglio dell'Unione Europea il 04/02/2008, EUBAM RAFAH di cui all'azione comune 2005/889/PESC adottata dal Consiglio dell'Unione Europea il 12/12/2005.

Ministero di appartenenza	Numero di funzionari distaccati
Ministero della Difesa	130
Ministero degli Interni	24
Ministero dell'Economia e delle Finanze	11
Ministero della Giustizia	19
MAE	6
Totale	190

6. L'armonizzazione delle esigenze di pianificazione di Bruxelles con le esigenze italiane di trasparenza e prevedibilità di bilancio

Il bilancio comunitario, su cui sono imputati i costi relativi alle missioni PESD, ha base annuale: la Commissione europea presenta ogni anno una proposta per ciascun settore d'intervento e ciascun programma e il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea prendono la decisione finale sui piani di spesa. La Commissione risponde delle risorse allocate al Parlamento europeo, e la spesa è anche sottoposta al controllo della Corte dei conti europea.

Il bilancio annuale viene inserito nel meccanismo delle prospettive finanziarie (quinquennale), che ha lo scopo di rafforzare la disciplina di bilancio, contenere l'aumento totale delle spese e contribuire all'armonioso svolgimento della procedura di bilancio. In tal senso, il quadro finanziario pluriennale pone un doppio limite, da un lato per le diverse categorie di spesa e dall'altro per la spesa totale.

Il sistema italiano di finanziamento delle missioni internazionali adottato nel corso del 2009, semestrale, quadrimestrale e addirittura bimestrale, se da un lato risponde ad esigenze non solo di carattere finanziario ma anche a necessità di tipo operativo (legate, soprattutto per quanto riguarda i militari, allo specifico sistema di rotazione semestrale del personale inviato in missione, connesso a precisi schemi di carriera), dall'altro non risponde alle esigenze di pianificazione annuale di Bruxelles: è quindi indubbia l'esigenza di ritornare ad un **sistema di pianificazione finanziaria almeno annuale**, coerente con il sistema dell'Unione, che permetta una maggiore prevedibilità di spesa e che consenta anche una migliore pianificazione strategica. Questa è una esigenza che si presenta con eguale forza sia per le missioni militari sia per le missioni civili. Per le missioni civili, tuttavia, potrebbe addirittura, da un punto di vista teorico, essere argomentata l'opportunità di distinguerle ulteriormente, attribuendo loro il **carattere di attività permanente**, cui dovrebbe corrispondere un meccanismo di finanziamento coerente.

7. Criticità del sistema italiano di finanziamento delle missioni civili: conseguenze concrete sullo status del personale distaccato – *case study*: EULEX

- **Precarietà dei contratti e imprevedibilità della durata del mandato:** la mancanza di un quadro di riferimento normativo specifico e l'instabilità della posizione dei funzionari legata al rifinanziamento della missione – in particolare il rinnovo contrattuale normalmente semestrale, o addirittura quadrimestrale – costituiscono motivo di insoddisfazione per il personale civile a contratto inviato nelle missioni PESD. La precarietà di questo personale italiano, se da un lato viene parzialmente compensata da stipendi elevati e da numerosi benefit, dall'altro spinge verso un inevitabile *turnover*, che può danneggiare le attività svolte dal personale italiano impedendo l'assunzione di visioni strategiche d'insieme e la programmazione di medio e di lungo periodo. In tutte le missioni PESD l'adozione di una visione strategica costituisce un fattore essenziale per l'effettività degli obiettivi da perseguire: l'incertezza relativa alla posizione del personale italiano contrasta anche con le esigenze di pianificazione di Bruxelles che, per porre in essere piani di più largo respiro, deve poter contare sulla presenza di personale stabile, non soggetto ad approvazioni "dell'ultimo minuto". L'incertezza legata all'instabilità contrattuale, con particolare riferimento ai funzionari temporanei distaccati dal MAE, rischia di favorire la dispersione di potenzialità: i funzionari, nel lungo periodo, potrebbero preferire altre istituzioni internazionali alle istituzioni italiane o potrebbero anche accettare posizioni per profili inferiori, caratterizzati però da una maggiore stabilità e sicurezza. L'assenza di un vero e proprio inquadramento professionale¹⁰, e la conseguente mancanza di formazione periodica dei funzionari rischiano di accrescere il *gap* esistente tra i funzionari italiani e i loro omologhi di altri Stati europei i quali, invece, partecipano spesso a corsi di formazione e aggiornamento. Un maggiore investimento nelle risorse umane civili potrebbe sicuramente aiutare l'Italia a costituire un bacino di esperti da cui attingere per le missioni civili che l'UE promuoverà negli anni a venire.
- **Rafforzare l'azione di coordinamento tra i Ministeri coinvolti nelle missioni civili:** il carattere europeo delle missioni PESD, secondo il quale gli Stati membri dovrebbero

¹⁰ Il personale distaccato dal MAE in EULEX e nelle altre missioni PESD viene assunto infatti con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.) che non sembrano idonei ai profili elevati richiesti. Inoltre, talune procedure amministrative (legate per esempio al pagamento posticipato e in una unica soluzione degli stipendi del personale distaccato) possono creare problemi di carattere pratico e, ancora una volta, generare insoddisfazione ed incertezza del personale stesso.

partecipare alle missioni e, per così dire, “fondere” il proprio impegno in una attività realmente comune, europea, trova un limite oggi nelle disposizioni delle stesse azioni comuni che istituiscono le singole missioni. Infatti, queste ultime espressamente prevedono che “gli esperti della missione restino sotto l’autorità dello Stato membro o dell’istituzione dell’UE competente” anche se, precisa il testo, devono svolgere “le rispettive funzioni e operano nell’interesse della missione”. Alla luce dei fatti, pertanto, la partecipazione di ciascun Paese alle missioni PESD tende ad avere tuttora un carattere marcatamente nazionale, e ogni Governo mira a sfruttare la propria presenza nelle missioni PESD per accrescere il proprio peso e prestigio internazionale. In tale quadro, occorre strutturare, dandole una veste formale, la prassi instauratasi negli ultimi anni che vede il Ministero degli Esteri svolgere un ruolo di coordinamento nella selezione di candidature presentate dalle varie amministrazioni. Sul campo, va rafforzato poi il ruolo di coordinamento svolto dall’Ambasciatore. Il Ministero della Difesa, a sua volta, esercita oggi un controllo operativo sul personale militare schierato nelle varie missioni. In proposito occorre ricordare che la componente militare del personale coinvolto anche nelle missioni civili PESD è, per quel che riguarda l’esperienza italiana, assolutamente prevalente. Ciò deriva ovviamente anche dal fatto che le missioni civili PESD nascono come missioni di polizia e, solo ultimamente, sono state integrate con la componente della riforma del settore della giustizia (prevalentemente *Rule of Law*).

- **Necessità di strutturare un migliore dialogo tra la base e i vertici:** la comunicazione tra il personale distaccato e i Ministeri di riferimento (nello specifico, per esempio, il MAE) dovrebbe essere la base per le istruzioni fornite dal MAE agli organi di rappresentanza del Governo italiano a Bruxelles, in primo luogo il COPS e il CAGRE. Solamente mediante un continuo scambio, in cui il MAE dovrebbe fungere da portavoce anche delle esigenze degli altri Ministeri, le esigenze riscontrate sul campo possono trovare un riflesso nelle posizioni dell’Italia a Bruxelles e, pertanto, trovare rispondenza nelle azioni intraprese a livello dell’Unione.

8. Prospettive e proposte per ottimizzare la partecipazione italiana alle missioni civili

Per quanto riguarda le prospettive di lungo periodo, alla luce dei numeri che caratterizzano la partecipazione italiana alle missioni civili PESD, risulta evidente la limitatezza dell’impegno finanziario profuso dal MAE, in termini di personale distaccato nelle missioni. In funzione del

proprio tradizionale ruolo di direzione degli affari internazionali, il MAE dovrebbe poter disporre dei mezzi necessari a svolgere in modo più incisivo la funzione di coordinamento delle risorse umane presenti sul campo; una funzione resa complessa dall'esiguità del proprio personale impiegato nelle missioni (nella missione EULEX, per esempio, solamente 6 funzionari, su un totale di 190 funzionari inviati dall'Italia, provengono dal MAE) e che richiederebbe comunque un incremento dell'impegno finanziario del Dicastero degli Esteri, per lo meno in alcuni teatri di importanza strategica prioritaria per il Paese, come i Balcani Occidentali.

Oggi non sembra possa essere rovesciato il carattere dell'impegno italiano nelle missioni civili PESD, che vede un dispiegamento sul campo essenzialmente di personale militare. Per garantire una più efficace partecipazione italiana a queste missioni dovrebbe essere valutata l'opportunità di definire forme nuove di coordinamento tra le amministrazioni, in primo luogo i Ministeri degli Esteri e della Difesa. Un coordinamento che sarebbe coerente con l'impianto istituzionale dell'Unione europea dove l'attività di impulso e di responsabilità ultima (sia per la componente civile, sia per quella militare) delle missioni è affidata all'Alto Rappresentante; una figura questa che il Trattato di Lisbona rafforza marcandone ulteriormente il profilo politico¹¹.

- Per quanto riguarda le **risorse finanziarie**: si potrebbe ricorrere ad un nuovo **strumento di finanziamento permanente** di sostegno per le missioni civili dell'UE, che consentirebbe di dare maggiore prevedibilità e visibilità all'intervento italiano. Si dovrebbe definire una procedura più trasparente e rapida per l'allocazione delle risorse e si dovrebbe tornare in primo luogo ad un meccanismo di **rifinanziamento** delle missioni internazionali per lo meno **annuale**, abbandonando definitivamente il metodo del ri-finanziamento semestrale o addirittura quadrimestrale e bimestrale delle missioni: tale ultimo, infatti, non è in linea con le necessità strategiche delle missioni civili dell'UE, che richiedono una programmazione accurata per l'implementazione delle attività sul terreno, e tanto meno con la programmazione finanziaria comunitaria, realizzata su base annuale. Il finanziamento "a intermittenza" non permette di adottare strategie di medio e lungo termine e tanto meno consente di adottare visioni di insieme, che permetterebbero al personale italiano di giocare un ruolo accresciuto all'interno delle missioni. Il finanziamento permanente garantirebbe anche la presenza continua di personale specializzato alle dipendenze del Governo italiano, inserito negli ambienti comunitari e nei settori di prioritario interesse per l'Italia, in grado di promuovere modelli italiani di gestione civile dei conflitti (soprattutto in alcuni settori in cui

¹¹ Occorre in particolare notare che anche la CPCC, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, entrerà a far parte del Servizio Esterno dell'Unione, sotto la direzione dell'Alto Rappresentante.

l'Italia vanta un'eccellenza, per esempio nella protezione civile, nello Stato di diritto, nella formazione delle forze di polizia).

Con riferimento, poi, ai singoli provvedimenti, sarebbe auspicabile **formulare la legge di rifinanziamento in modo che l'impegno italiano sia valutabile "per destinazione"** (ovvero, per singola missione e non, come avviene attualmente, per amministrazioni competenti), al fine di conferire al provvedimento una maggiore trasparenza e di qualificare in modo più chiaro la partecipazione italiana alle missioni. Infine, la netta distinzione esistente a livello organizzativo tra le missioni civili e le missioni militari, che si riflette anche nel differente sistema di finanziamento e di ripartizione dei costi tra l'Unione europea e i Paesi membri, dovrebbe rispecchiarsi anche nelle autorizzazioni di spesa italiane, che dovrebbero **mantenere chiaramente distinte spese destinate alle missioni civili da quelle destinate, invece, alle missioni militari.**

- Per quanto riguarda la **gestione delle risorse umane**: è necessario innanzitutto adottare un approccio sistematico per la selezione del personale da inviare nelle missioni PESD, in modo da poter rispondere in tempi rapidi e secondo meccanismi trasparenti e flessibili alle richieste e alle esigenze di Bruxelles. A tale fine, sarebbe opportuno creare un bacino di esperti (**roster di esperti**) composto da professionisti, suddivisi in base alle specifiche competenze e alle esperienze maturate sul campo, da cui poter attingere rapidamente le risorse umane necessarie per le singole missioni. In questo modo, i funzionari inseriti nel *roster* potrebbero facilmente costituire un *network* di esperti messi nella condizione di poter comunicare agevolmente, di poter scambiare informazioni e esperienze e, soprattutto, di poter accedere facilmente alle *vacancies* aperte di volta in volta nelle varie missioni. Gli stessi esperti inviati attualmente dal MAE nelle singole missioni PESD dovrebbero essere inseriti di diritto nel suddetto *roster*, in vista dell'importante esperienza maturata nell'ambito delle missioni europee. A titolo di esempio, ci si potrebbe ispirare al sistema posto in essere dalla Germania mediante lo *ZIF - Center for International Peace Operations*, che gestisce la selezione e la formazione del personale tedesco da inviare nelle missioni internazionali.

Una volta identificato il personale da inviare nelle missioni, è indispensabile investire nella formazione dei singoli funzionari, mediante un sistema di **formazione** da svolgersi non solo prima della partenza, con l'obiettivo di preparare l'invio in missione, ma anche nel

corso dell'incarico, al fine di accrescere costantemente la crescita professionale dei singoli¹². Sarebbe poi opportuno istituzionalizzare specifici canali di comunicazione tra i Ministeri di invio e i propri funzionari distaccati. Laddove non ancora esistente, la creazione di **procedure strutturate di dialogo** – che comprendano la trasmissione costante di direttive da parte dei Ministeri e l'invio di resoconti periodici – garantirebbe un maggior legame tra i funzionari distaccati e i Ministeri di riferimento. La comunicazione continua tra i funzionari distaccati e i Ministeri di appartenenza (in particolare il MAE) dovrebbe costituire una base per accrescere ulteriormente il dialogo tra il MAE e Bruxelles (e, conseguentemente, migliorare i contatti con il CAGRE e al COPS), in considerazione dell'importantissimo ruolo svolto dalla Rappresentanza italiana in fase di negoziazione delle azioni da intraprendere nell'ambito della PESD. Infine, sarebbe fondamentale strutturare un meccanismo di **trasmissione delle *lessons learned***, che dovrebbe essere sistematizzato e dovrebbe divenire parte integrante dell'attività di ciascun funzionario inviato in missione.

- Per quanto riguarda la **comunicazione tra le amministrazioni italiane**: potrebbero essere creati un **Gruppo di lavoro interministeriale** (sul campo) e un **Comitato interministeriale** (a Roma) volti a facilitare la comunicazione tra i vari Dicasteri. Il Gruppo di lavoro interministeriale dovrebbe riunirsi con scadenze precise (per esempio, mensilmente), potrebbe essere diretto e coordinato dall'Ambasciatore, e dovrebbe costituire un'occasione di incontro e discussione tra i membri di tutte le amministrazioni che inviano il proprio personale nelle missioni PESD (idealmente, un membro per ogni amministrazione): ogni partecipante potrebbe presentare i principali risultati delle proprie attività, le problematiche incontrate, i futuri campi di azione, etc. L'Ambasciatore, conseguentemente, potrebbe stilare un rapporto, da inviare all'ufficio territoriale competente presso il MAE, che dovrebbe poi organizzare e coordinare il "Comitato interministeriale" a Roma. Questo sistema "a doppio binario" avrebbe il pregio di sistemizzare il dialogo ed istituzionalizzare un canale di comunicazione permanente tra tutti i ministeri che partecipano alle missioni, aprendo la possibilità di rendere maggiormente

¹² A tale proposito, il MEF costituisce un buon esempio a cui anche altre amministrazioni potrebbero ispirarsi: una volta selezionato, a cura del Comando Generale, il personale prende parte ad un iter di addestramento della durata di 5 settimane per il conseguimento della qualifica di "Operatore Fuori Area". Successivamente viene sottoposto al ciclo vaccinale della durata di 1 mese circa, terminato il quale è pronto per l'immissione in teatro. Da sottolineare la creazione di un apposito bacino di militari in possesso della predetta qualifica, in fase di costituzione, da cui si attingeranno i candidati per l'invio in missione, con tempistiche molto più brevi rispetto a quelle attualmente necessarie. Anche il Ministero dell'Interno prevede l'organizzazione di un corso di formazione per gli operatori di polizia impiegati in missioni di pace all'estero, della durata di due settimane, comprendente una parte addestrativa - professionale ed una parte più prettamente teorica, finalizzate a fornire le competenze di base indispensabili per l'invio in missione.

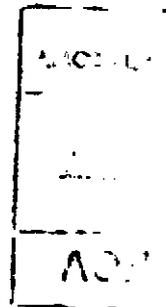
effettivo il “sistema Italia”. Il MAE dovrebbe esercitare, ad entrambi i livelli, un ruolo di coordinatore, che non costituisce altro che il logico sviluppo in Italia del ruolo svolto dal Ministero degli Esteri nelle sedi dell'Unione europea (dal CAGRE - con Lisbona Consiglio degli Affari Esteri - in giù).

Conclusioni

Come deciso dal Consiglio europeo del dicembre 2008, è necessario sviluppare una strategia nazionale che permetta di facilitare il dispiegamento del personale nelle missioni e di incoraggiare lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri. È necessario diffondere una maggiore consapevolezza, a livello di Ministeri e di opinione pubblica, circa l'importanza politica delle missioni civili in ambito PESD, e della necessità di adottare una visione maggiormente strategica del valore aggiunto delle missioni civili. Il personale civile deve essere gestito a livello nazionale ma deve anche allinearsi con le linee guida dell'UE in tema di criteri selezione e di interoperabilità. Ogni Governo è chiamato ad operare uno sforzo di razionalizzazione della propria azione all'interno delle missioni, che eviti il frazionamento delle stesse e che sia in grado, al contempo, di qualificare le missioni civili come una vera e propria funzione dello Stato, fondamentale da un punto di vista politico e non più mero corollario dell'azione militare del Paese all'estero.

Partecipazione del personale internazionale distaccato in EULEX

Stato	Totale
Austria	26
Belgio	42
Bulgaria	53
Cipro	0
Repubblica Ceca	29
Danimarca	53
Estonia	8
Finlandia	72
Francia	192
Germania	106
Grecia	33
Ungheria	57
Irlanda	15
Italia	190
Lettonia	14
Lituania	7
Lussemburgo	2
Malta	2
Olanda	23
Polonia	134
Portogallo	20
Romania	191
Slovacchia	9
Slovenia	18
Spagna	7
Svezia	86
Regno Unito	66
Canada	8
Croazia	11
Norvegia	8
Svizzera	7
Turchia	61
Stati Uniti	80
Personale internazionale	1630



iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	<u>27439</u>
	5 NOV. 2009
BIBLIOTECA	



Istituto Affari Internazionali



Ministero degli Affari Esteri

Seminario

L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE Criticità e prospettive

In cooperazione con



4-5 novembre 2009
Ministero degli Affari Esteri
Roma

BACKGROUND PAPER

**SWEDEN'S CONTRIBUTION TO CIVILIAN ESDP OPERATIONS
– STRUCTURES, ROUTINES AND EXPERIENCES**

BY
Folke Bernadotte Academy

*Con il sostegno di Parlamento Europeo,
Ministero degli Affari Esteri, Compagnia di San Paolo*

DRAFT NOT TO BE QUOTED



FOLKE BERNADOTTE ACADEMY

Table of Contents

1. Introduction.....3
 The Folke Bernadotte Academy3
2. Swedish Civilian Crisis Management.....4
3. ESDP Operations - the Swedish Experience.....6
 Recruitment.....7
 Selection procedures8
 The CRT roster9
 Contract terms and working conditions9
 Payment and other compensation10
 Contract period.....10
 Incentives10
 Gender balance.....10
4. Training11
 Pre-deployment training.....11
 Training by the seconding agencies11
 Inter-agency cooperation12
 Gender related training for ESDP operations13
5. The Effectiveness of ESDP Operations13
 The Case of EUMM Georgia.....13
6. Reflections on the Way Ahead.....13
Appendixes.....15

1. Introduction

In the framework of the European Security and Defence Policy (ESDP), the EU conducts civilian crisis management missions, using as much as possible civilian personnel seconded by Member States. However, Member States' civil services, designed to support national rather than international deployment of their personnel, are struggling to cope with the increased volume, urgency and complexity of the various missions at hand. Experiences with mission deployment to date and the civilian capability development process, as well as feedback received from Member States, have shown that at the basis of the difficulties Member States are currently experiencing often lie bottlenecks stemming from internal regulations and other obstacles, or the lack of structures and capabilities, that can only be addressed by measures at national level.¹

It is evident that ESDP operations are increasing in number and importance as instruments of European foreign and security policy. The contribution of Member States with seconded staff members to civilian ESDP missions is a pre-requisite for the successful conduct and outcome of a mission. The need to enhance the positive outcome of missions and to ensure a high quality of its civilian personnel has been noticed in many forums. A high-level seminar on facilitating the deployment of civilian personnel was held in Brussels on 11 June 2009, where EU Member States were further encouraged to work on their national strategies for civilian crisis management in support to ESDP (and other) missions. Some Member States have already such strategic policies in place while others are in the process of developing the appropriate policies and procedures. The successful recruitment and training of civilian personnel is depending on many factors related to the national procedures and regulations surrounding civil service, as well as measures taken to ensure that the job positions are attracting personnel with the right set of skills and qualifications. Moreover, the effective contribution of relevant civilian personnel is strongly supporting the interests of ESDP operations and contributing Member States.

In August 2009, the Folke Bernadotte Academy was asked by the Italian Institute for International Affairs (IAI) to present a seminar paper about the Swedish experience of contributing to civilian ESDP missions, in particular with regard to the training and recruitment of civilian personnel. This paper sets out to give an overview of the current situation as well as to describe measures taken at national level in order to facilitate timely and qualitative deployment of personnel to EU civilian crisis management missions. The Academy is grateful to be able share some of Sweden's experiences and wishes to stay engaged in the continuing Italian development process. Hopefully the main points in this paper can contribute to a successful outcome of the IAI seminar.

The Folke Bernadotte Academy

Sweden has been committed to supporting civilian crisis management since the start of ESDP. Following three public studies and reports on Sweden's contribution to international conflict and crisis management, the Folke Bernadotte Academy was established in September 2002. The Academy is a specialized government agency dedicated to improving the quality and effectiveness of international conflict and crisis management, with a particular focus on peace and crisis management operations. The Folke Bernadotte Academy functions as a platform for cooperation between Swedish governmental agencies and organizations and their international counterparts. Within its area of responsibility, it is also the Swedish focal point for organisations such as the UN, EU, AU and NATO.

The Academy's mandate and role is comprehensive and multifunctional, i.e. many of its activities and initiatives engage civilian, police and military personnel, in order to reflect the fact that crisis

¹ Facilitating the deployment of civilian personnel - Areas of action and way ahead (12018/09, Brussels, 13 July 2009)

management competencies are interdependent and closely linked by mission mandates, operational objectives and crisis-specific needs and challenges. In addition, the Folke Bernadotte Academy is mandated to coordinate the national contribution to international civilian peace and crisis management operations that involve the secondment of personnel from more than one government agency. It has been tasked to advance the Swedish capability to provide personnel to peace and crisis management missions through ongoing review and the development of policies, competencies, education, training and research. Consequently, the Folke Bernadotte Academy maintains a coherent overview of the combined national civilian expertise that is gathered in the personnel rosters of relevant deploying agencies, and is further maintaining its own complementary roster of personnel for secondment. The different rosters will be described in further detail in the chapter on recruitment. The coordinating role will also be described below.²

2. Swedish Civilian Crisis Management

The need for peace and crisis management operations with civilian, police and military personnel continues to be high in several parts of the world, and there is a considerable demand for Swedish contributions to these missions. The overall objective of Swedish involvement in such operations is to contribute to maintaining international peace and security, and thus facilitate fair and sustainable global development. In the continuation of this, the participation is also, as appropriate, concerned with promoting national security and interests. Decisions on the deployment of Swedish civilian personnel are made by the government, while the deployment of Swedish armed forces requires a decision by the Parliament.

EU cooperation takes a special position in Swedish foreign and security policy, and the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and ESDP are key platforms in this regard. Swedish participation in peace and crisis management operations are guided by foreign and security policy assessments and priorities, and Sweden intends to continue to be an active and responsible contributor to such operations. This is reflected also in the commitment to participate in civilian operations. There is a capability to participate in rapid response, short-term and more long-term operations. Sweden contributes to civilian crisis management operations through sending a wide range of personnel, including civilian experts and monitors, political advisers, police, judges, prosecutors, judicial experts, staff for operational support, and specialists in fields such as gender, human rights, and democratization. Sweden has to date taken part in all civilian and military operations under ESDP, standing by its commitment to support the EU's capacity to promote international peace and security.³

The development of civilian capacity for crisis management has been a major effort of both the EU and Sweden since 1999. The importance of civilian crisis management as a part of ESDP has increased significantly during this period, and Sweden has taken several important steps in order to improve its civilian support capacity. Globally, there has been an increased demand for civilian personnel to peace and crisis management operations led by the UN, the EU and the OSCE in recent years, and the Swedish focus on developing civilian capabilities has to a high degree been based on this demand and the needs from the ongoing missions themselves. Sweden intends to continue to provide experts in a broad and relevant range of categories.

Issues regarding the deployment of Swedish personnel to international missions are handled by the Security Policy Department of the Ministry for Foreign Affairs (MFA). The work is undertaken in close coordination with other agencies under the MFA as well as with the Ministry of Defense and the Ministry of Justice, as several categories of personnel falls under the supervision of these ministries.

² See www.folkebernadotteacademy.se for further information about the Academy and its activities.

³ Government Communication 2007/08:51, National strategy for Swedish engagement in international peace and security promoting efforts (e.g. international peace and crisis management operations).

Currently, personnel to civilian ESDP missions are seconded by the **Folke Bernadotte Academy, the Swedish Civil Contingencies Agency⁴, the Swedish Customs, the Swedish National Criminal Police, the Swedish Prosecution Authority, the National Courts Administration, and the Swedish Prison and Probation Services**, all government agencies under one of the three mentioned ministries. The Folke Bernadotte Academy is since 2008 responsible for the coordination of civilian personnel contributions to peace and crisis management operations that involve personnel from more than one agency (i.e. when there is a need for intra-Swedish coordination).

The Folke Bernadotte Academy: The Academy is since 1 January 2008 responsible for the recruitment of all civilian personnel that does not fall under the responsibility of another seconding agency. This includes experts in the fields of civilian affairs, political affairs, monitors and observers, human rights, democratic governance, security sector reform (SSR), disarmament, demobilization and reintegration of former combatants (DDR), civil-military coordination, mediation and dialogue processes, gender, and leadership and management. A more limited responsibility for recruitment was transferred from the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) to the Academy during 2007.⁵ The Academy employs close to 70 civil servants in Sweden, including 10 staff members dedicated to the recruitment and secondment of civilian personnel. In addition, approximately 75 Swedes are currently seconded through the Academy to international peace and crisis management missions. Out of these, 43 (28 men and 15 women) are serving in civilian ESDP missions. In total, 146 Swedes are seconded to civilian ESDP missions (September 2009).

The Swedish Civil Contingencies Agency: The Swedish Civil Contingencies Agency (*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, MSB) is nationally responsible for public safety, emergency management and civil defence. The Swedish government has tasked the MSB to maintain emergency preparedness for international humanitarian and disaster relief operations and this is the focus of its involvement in an international perspective. However, the MSB is also supporting international crisis management operations, including ESDP missions, on instruction by the government. At any given time, some 100 Swedish civilian MSB personnel are deployed, and in September 2009, 28 persons (21 men and 7 women) served in civilian ESDP operations mainly in the field of operational and administrative support, including human resources, logistics and IT.

The Swedish National Criminal Police: The international force of the police was established in 2000 when the Swedish National Criminal Police became responsible for Swedish police participation in peace and crisis management operations. The Swedish police have over 40 years of experience in contributing to peace and crisis management operations under the auspices of the UN, EU and OSCE. Currently, more than 100 police officers are serving in such operations, of which 63 are deployed in ESDP missions. Furthermore, Sweden has a senior police adviser placed at the Swedish Permanent Representation to the EU in Brussels, and a high-ranking Swedish police officer is currently the Deputy Police Adviser in the UN Secretariat.

The National Courts Administration: The National Courts Administration has seen an increased number of requests for contribution to civilian peace and crisis management operations in recent years. Currently, two legal officers are deployed in the EULEX mission in Kosovo.

The Swedish Prosecution Authority: The Swedish international cooperation on prosecution issues has mainly been focused on cross-border crime. The Authority, though, also contributes to international peace and crisis management operations, e.g. one Swedish prosecutor participated in the EUMM Rule of Law mission in Georgia, and one prosecutor is currently serving in the EUPOL COPPS mission in the Palestinian Territories.

⁴ The Swedish Civil Contingencies Agency replaced the Swedish Rescue Services Agency, the Swedish Emergency Management Agency, and the Swedish National Board of Psychological Defense on 1 January 2009.

⁵ Election observers are still recruited by SIDA.

The Swedish Prison and Probation Services: Starting in 2005, the Swedish Prison and Probation Services (SPPS) have made personnel available for deployment in international peace and crisis management operations. Eight correction officers have served in ESDP operations (EULEX Kosovo). The SPPS has created a roster of around 60 persons that are available for international missions.

The Swedish Customs: The Swedish Customs currently have one person deployed in the EULEX Kosovo mission. The Swedish Customs have been an active contributor to missions mainly in the Western Balkans.

3. ESDP Operations - the Swedish Experience

The EU has completed six civilian ESDP missions since 2003; 10 are currently ongoing.⁶ Sweden has contributed with personnel to all of these missions. Currently, 146 Swedes are serving in civilian ESDP missions. The total number of secondees per agency and mission is shown in the table below. A map which shows the total Swedish contribution to ongoing civilian peace and crisis management operations, including UN, EU, OSCE and multilateral missions is attached as appendix 1.

Table: Swedish seconded personnel to civilian ESDP missions per agency and mission

Current Missions	FBA	RKP	MSB	DV	KV	AM	TV	TOTAL (Mission)
<i>Middle East</i>								
EUJUST LEX Iraq	1							1
EUBAM Rafah OPT	1	1	1					3
EUPOL COPPS OPT	1	3	1			1		6
<i>Africa</i>								
EUPOL DRC			1					1
EUSEC DRC	2							2
<i>Europe</i>								
EULEX, Brussels	1							1
EUSR Caucasus, Brussels	1							1
Perm. Rep. EU		1						1
EUPOL, AFG, Brussels	1							1
EUJUST LEX Iraq, Brussels	3							3
EULEX Kosovo	9	42	19	2	5		1	78
EUSR Kosovo	1							1
EUPM Follow on Bosnia		3						3
EUSR Moldavia	1							1
<i>Asia</i>								
EUMM Georgia	17	7	2					26

⁶ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=EN>

EUSR Georgia	2							2
EUPOL Afghanistan	4	6	5					15
TOTAL (Agency)	45	63	29	2	5	1	1	146

FBA - Folke Bernadotte Academy
RKP - Swedish National Criminal Police
MSB - Swedish Civil Contingencies Agency
DV - National Courts Administration
KV - Swedish Prison and Probation Services
ÅM - Swedish Prosecution Authority
TV - Swedish Customs

Recruitment

Before a formal request for Swedish participation in a civilian ESDP mission is made, the MFA reviews the available capacities, estimating financial and human resources. The MFA, in consultation with the sending agencies, decides for which posts Swedish candidates will be nominated. When a call for contribution subsequently comes from the EU, a shortlist of candidates for each position that Sweden is willing and able to contribute to is created. More than one candidate can sometimes be nominated for the same post if there are several well qualified candidates. The suitability of the candidates is secured by the thorough recruitment procedures that seconding agencies have put in place.⁷ Sweden aims at participating in relevant fact-finding missions before the launch of a new ESDP mission.

For ongoing missions, Sweden nominates candidates in response to the calls for contribution from the EU. A yearly budget for staff for civilian ESDP operations is allocated by the MFA, according to Sweden's geographical and thematical priorities. The MFA is in charge of the budget for each mission. The MFA, in consultation with concerned seconding agencies, decides which posts to nominate candidates for. The Folke Bernadotte Academy is responsible for the coordination of the contribution to missions that involve personnel from more than one seconding agency. After the respective agencies have selected personnel for nominations to the EU, the Folke Bernadotte Academy will facilitate the communication with the EU mission support directorate, Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC), and also receives notice after the CPCC selection process has been completed.

There is significant variation between missions when it comes to the regularity of the calls for contribution. Furthermore, although several months normally pass between the nomination and the selection of a candidate, the selected candidate is often requested to arrive in the mission on short notice (approximately two weeks). The CPCC has recently stated that calls for contribution should be announced three times a year for each mission to allow for better predictability for seconding Member States. Sweden has suggested that CPCC at the same time tries to ensure that the missions allow sufficient time between the appointment and the deployment of candidates.

⁷ Thelin Report (2009) 3 - 7

Not only will this be more convenient for the personnel preparing to be deployed, but it will also support practical preparations and the organization of pre-deployment training.

Selection procedures

Each seconding agency is responsible for the selection of candidates within their field of expertise and each agency keeps their own roster of suitable and available personnel. The procedures differ between agencies that mainly second personnel who are employed by the agency, such as the police, and agencies that recruit personnel from a wider selection of candidates. The Folke Bernadotte Academy is instructed to maintain a comprehensive overview, based on information provided by the other seconding agencies, of the combined resources and categories of personnel that are available on a national level. A report is sent in to the MFA and other concerned ministries on a monthly basis.

Vacancies for posts seconded by the **Folke Bernadotte Academy** are published on the Academy's website and, depending on the time available and the position concerned, on external recruitment websites and in relevant newspapers. Candidates are then selected among the applicants and the suitable candidates already available in the Academy's national roster. An interview process takes place before the nomination.

The new national roster was set up in 2008 and aims at improving the capacity to respond quickly to a broad range of requests from the government. The roster builds on SIDA's previous resource base (i.e. roster) and the Academy's network of mission experienced personnel. The roster is continuously being developed and contains experienced personnel in the areas of civilian affairs, political affairs, observation and monitoring, governance and democratization, rule of law, leadership and coordination, security sector reform (SSR), disarmament, demobilization and reintegration of former combatants (DDR), conflict prevention, dialogue and mediation, human rights and gender. The aim is to have approximately 500 experienced and trained individuals in the computer-based roster over time.

Candidates for the roster are shortlisted based on suitable qualifications and experience and they undergo a series of interviews and checking of references before being accepted. The minimum requirement to be accepted is to have relevant international experience. However, exceptions can be made for particularly qualified candidates. The selected candidates will be offered further competence development, based on their specialisation and needs. In the future, the roster will be the first-instance resource for the selection of candidates.

The Swedish Civil Contingencies Agency keeps a personnel roster of about 1700 persons (approximately 1350 men and 350 women) who can serve mainly in international humanitarian and disaster relief operations, but also in civilian crisis management operations. Before being selected to the roster all candidates undergo an interview process where references are checked. When personnel are recruited for ESDP missions, the MSB first consults its own roster and sends out calls for applications to roster members. In a majority of cases suitable candidates are found and selected. If no suitable candidate can be identified in the roster a vacancy announcement is published on the MSB's website and sometimes also on other recruitment sites. The MSB aims to interview and check the references of all candidates before nomination.

MSB mainly seconds operational support personnel to ESDP missions. The majority of roster members have undergone basic training for international missions, and the aim is that each person also has specific training in their field of expertise, and has participated in an exercise before deployment.

The Swedish National Criminal Police selects police officers for international service on a yearly basis after calls for applications have been distributed through the Swedish Police intranet, in magazines directed to police officers, as well as through other printed materials (brochures). The recruiting desk officers all have international experience and they make selections based on applications, interviews and references. In order to be considered for international deployment an officer needs to be currently employed by the police, and to have a minimum of eight years of

experience, police academy training included. The ambition is that one percent of the Swedish police corps, or close to 200 police officers, should be able to serve in international missions at any given time.

The Swedish Prison and Probation Services keeps a roster of around 60 persons that are pre-selected as suitable for participation in international crisis management missions.

The CRT roster

Sweden initiated and actively supports the Civilian Response Team concept (CRT), the civilian EU rapid response capacity, which is part of the multidiscipline civilian crisis management resource included in the Civilian Headline Goal 2008. A CRT is drawn and put together from an EU-wide pool of experts, with relevant professional and practical mission experience, that have been pre-selected by Member States and undergone training on the specific nature of a response team deployment. The individual experts should be available for deployment within five days of a request, and are able to operate during all stages of a conflict or crisis under the leadership of a team leader appointed by the Council Secretariat. The teams can consist of experts in four prioritized areas: governance, police, rescue services and rule of law.

The EU CRT roster currently consists of approximately 100 experts. Sweden has nominated 20 persons of which 10 have been selected. These experts are trained and ready to be deployed. So far, a limited number of Swedish experts have been deployed, mostly as part of a team lead by the Council Secretariat. The Folke Bernadotte Academy coordinates the nominations of Swedish CRT experts.

The CRT concept has been evaluated since its adoption in 2006. It has been suggested that the size of the pool should be expanded to twice the current size, maintaining the rigorous selection process in order to ensure that experts are available on short notice and suitable to work with minimum supervision in difficult circumstances.

Contract terms and working conditions

The contract terms for Swedish seconded personnel to ESDP missions differ between the seconding agencies and categories of personnel. For military personnel serving in an international force, employment and social security is regulated by national law, and police officers in international service are covered by the same regulation by a special provision.⁸ For civilian personnel, legal provisions covering working conditions, terms of contract and social security are few and limited in scope. Personnel are instead covered by an *Agreement on Foreign Service and Guidelines for Terms of Employment*⁹, which has been agreed upon by the Swedish Agency for Government Employers and trade unions representing the employees. The agreement has mandatory provisions regulating pension allowance and insurance for seconded staff, and optional provisions/guidelines for e.g. compensation of costs for accommodation and provision of tickets for leave travels. A contract for international service should be signed by the agency and the staff member, and the terms of compensation/salary, length of contract, allowance of annual leave, and termination of the contract should be stipulated in the contract. The guidelines for employment has not been translated to English, however a contract template based on these guidelines is attached as appendix 2.

There is a recent proposal to regulate the working conditions for civilian personnel by law, similar to what has been done for military and police personnel. The proposal includes approximately the same terms of employment for civilian personnel as today, the difference being their rights would be protected by law and not only by agreement.

⁸ *Lag (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten*, Law (1999:568) on the international force of the Swedish Armed Forces.

⁹ *Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor (URA)*, Arbetsgivarverket, Centrala avtal 2007:1.

Payment and other compensation

Civil servants that are seconded by their normal employer (such as police officers, prison officers and court personnel) keep their Swedish salaries during their service in an ESDP mission, and in addition they receive a standard daily allowance set for each mission. The allowance compensates for daily costs (per diem) and, if applicable, hardship and/or risk conditions at the duty station. Personnel seconded by the Folke Bernadotte Academy are contracted for a fixed-period deployment for the term of appointment with the mission, and the salary depends on the level of the position. In addition, they receive a mission allowance. The relatively high compensation that Swedish seconded personnel receive is deemed necessary to retain a pool of available staff, with the right qualifications and experience.

All personnel are also covered by an extensive insurance package similar to what international organizations provide for seconded personnel from other countries. The insurance is the same for Swedish personnel seconded to the EU, UN and OSCE.

Contract period

Swedish police officers are as a rule seconded for six months, with the option of a six month extension, and in the case of senior management positions even up to 18 months. The National Police Board has a three-year policy, which means that an officer normally cannot be seconded for a new mission within three years after the previous appointment has ended. For correction officers, the term of service is usually one year or longer. Civilian staff seconded by the MSB and the Folke Bernadotte Academy have contracts that vary in length, and corresponds to the calls of contribution for each mission: six or twelve months are the most common periods but secondments for up to three years are not unusual.

Incentives

The conditions offered by the Swedish seconding agencies are partly developed to attract people with the right qualifications. There are several incentives for skilled persons to opt for international work for a period of time during their carrier. The possibility to take leave without pay from a civil service position is not absolute, but most government employers apply rather generous policies when it comes to participation in international missions. For most individuals it is a requirement to have a job to return to after the international assignment. It is also important that international experience is valued as a good merit on a national level. There is still room for improvement in this regard, and several examples show that returning personnel often encounter a lack of understanding of the value of international experience in their home offices and it may hamper career development. This can discourage otherwise motivated candidates from applying for positions that they are interested in.

Gender balance

The proportion of women in Swedish staff contributions should increase in accordance with Sweden's commitment to UNSC Resolution 1325 on Women, Peace and Security. Sweden has developed a National Action Plan (the latest version covers 2009-2012) as a tool for implementing the resolution. The action plan includes strategies to promote gender equality also in the field of civilian crisis management. The seconding agencies report on their measures to fulfill the intentions of the resolution on a yearly basis. The Swedish police has been particularly successful in an international perspective, as they are seconding a comparatively high percentage of women, i.e. 28 percent of their personnel. This is, however, still not reaching the target percentage, and therefore the police have launched an information campaign in order to increase the number of women applying for and serving in missions.

4. Training

The Folke Bernadotte Academy provides a wide range of basic and specialized training for practitioners in the field of conflict and crisis management on topics such as monitoring and observation, civil-military and civil-civil coordination and cooperation, rule of law, security sector reform, leadership and gender, facilitation of dialogue and mediation processes, and disarmament, demobilization and reintegration of former combatants. The length of the courses varies from 3 to 14 days. In the selection of participants, the Academy strives to reflect the multifunctional and multinational nature of international peace and crisis management operations.¹⁰

Pre-deployment training

An ESDP mission is dependent of personnel that have the right skills and knowledge, and who are able to fulfill their tasks. In addition to the selection of qualified personnel, pre-deployment training is necessary to prepare personnel before their assignment. Mission staff needs to adapt to a new working and country environment and their performance will be improved with the right preparatory training, particularly in the initial stages of the assignment.

The Folke Bernadotte Academy's coordinating role in relation to Sweden's contribution to international peace and crisis management operations also includes training efforts. Pre-deployment training is the responsibility of the each agency. However, the advantages of joint preparatory training are in many cases obvious, and the number of shared courses is expected to increase.

In 2003 the Academy, in cooperation with other Swedish seconding agencies, developed a national concept for pre-deployment training. Training is envisioned to last between four and seven days, however, in practice this is depending on the time and resources available. It includes components such as information about the working condition and terms of contract for the employee, the mandate of the mission, the security and political situation in the mission area, personal security and code of conduct. Ideally, topics such as reporting, stress management, conflict management, cultural awareness, negotiation skills, ethics and behavior, are covered as well. The content of the training may vary depending on the needs and background of the individuals.

A limited number of the trainers and resource persons should be found among the personnel already working for the mission. For newly established missions, the aim is to involve persons that have taken part in the preparation work on the ground. The concept paper for pre-deployment training is quite comprehensive and the short time between appointment of candidates and deployment does not always allow for all components of the concept to be covered.

Training by the seconding agencies

The **Folke Bernadotte Academy** provides both basic and specialized training for field personnel, as well as specific pre-deployment training for staff selected to join an ESDP mission. Many of the courses are open to international participants, while some are exclusive to Swedish or pre-nominated international personnel. In general, all seconded personnel are expected to attend specific pre-deployment training. In the last 18 months the Academy has conducted approximately 16 pre-deployment courses.¹¹ This includes pre-deployment training for EULEX Kosovo, which was a joint effort by all seconding agencies (more information can be found in the part on Inter-agency cooperation).

The Swedish Civil Contingencies Agency is currently revising its curriculum for basic training for international personnel to include information about ESDP and the EU as an employer. At

¹⁰ Visit <http://www.folkebernadotteacademy.se> to download the course catalogue.

¹¹ Pre-deployment training have been held for staff joining the EUPOL Afghanistan, EUBAM Rafah, EUJUST LEX Iraq, EULEX Kosovo and EUMM Georgia.

the moment this is part of the pre-deployment briefing for each departing staff member. Before deployment the staff member also receives country-specific and mission-specific information, security information, and meets a personnel officer to discuss contract terms for the assignment. The preparations normally take one day, and are usually done individually as the notification on appointment does not always leave room for coordination of briefing of the secondees.

Police officers are trained by the **Swedish National Criminal Police** at the Swedish Armed Forces International Center (SWEDINT). Officers serving abroad for the first time undergo a two-week basic training, UNPOC (United Nations Police Officer Course). After the basic training, officers take part in a mission-specific training of three to four days. For the EULEX Kosovo mission the police conducted specialized training for its seconded staff: the European Union Police Officer Course and the International Police Development Course. The general training for ESDP missions is currently being further developed.

Some of the **Swedish Prison and Probation Services'** prison officers on the international roster have attended the UNPriPOC (United Nations Prison and Probation Officers Course). The training is held at SWEDINT together with simultaneous courses for police, military and civilian staff. The intention is to train officers after they have been selected for a specific mission. When feasible, the officers are also offered mission-specific training that is held in cooperation with the other seconding agencies.¹²

Inter-agency cooperation

In 2008, four sets of pre-deployment training were held in order to prepare staff for the ESDP mission in Kosovo. The courses were based on the 2007 Training Needs Assessment (TNA) conducted by the European Group on Training (EGT), in the framework of the EC Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management, together with the EU Planning Team for Kosovo (EUPT). The TNA was based on the common pre-deployment concept mentioned above, developed and conducted through the cooperation of all relevant Swedish seconding agencies: the Swedish National Criminal Police, the Swedish Prison and Probation Services, the Swedish Rescue Services Agency (later replaced by MSB), the Swedish National Courts Administration, the Swedish Customs, and the Folke Bernadotte Academy. The TNA approach for EULEX Kosovo proved to be a comprehensive and useful tool, and could possibly serve as a model also for future complex EU missions. A total of 90 persons participated in the Swedish pre-deployment courses, of which nearly all were subsequently deployed to the mission.¹³ The aim of the training was to give the participants basic knowledge and common understanding about the EU crisis management system in general and the ESDP mission in Kosovo in particular. The curriculum of the training is attached (appendix 3).

Cooperation between seconding agencies on pre-deployment training is a concept that has an added value for all participants. Joint training can decrease the expenses for mission preparatory work and through shared experiences the quality of the training is increased. It is furthermore an advantage, both professionally and personally, for Swedish personnel to have connections with colleagues from other seconding agencies in the same mission. A major obstacle for efficient joint pre-deployment training is the limited amount of time between the participants' formal appointment and their departure to the mission.

¹² There is an increased demand for correction service assistance in civilian crisis management. As the UNPriPOC is still a rare example of specialized training in this field, the UN has requested the Swedish Prison and Probation Services to develop a standardized international module for training of correction personnel. The training will be implemented in Africa during 2010.

¹³ In addition to Swedish seconded personnel, eight Norwegian and three Latvian personnel took part in the training.

Gender-related training for ESDP operations

The EU has endorsed a number of operational papers with regards to implementing UNSC Resolutions 1325 and 1820 in ESDP missions. The two most recent are “Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by UNSCR 1820 in the context of ESDP” (doc. 15782/3/08) and “Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security “ (doc. 15671/1/08). The former is a review of the earlier document “Implementation of UNSCR 1325 in the context of ESDP” (doc. 11932/2/05) merged with the “Check list to ensure gender mainstreaming and implementation of UNSCR 1325 in the planning and conduct of ESDP Operations” (doc. 12068/06). To support the implementation of these documents, the Swedish EU Presidency organized a seminar on 9 July 2009 in Brussels on how to strengthen ESDP missions and operations through training on UNSCR 1325 and 1820. Before the seminar the Folke Bernadotte Academy conducted a survey, taking stock of current training practices on the UN resolutions among EU Member States and ESDP missions. The survey indicated a great disparity between different Member States as well as the need for practical, ESDP-oriented training materials. One result of the seminar was the agreement to develop training material that will be available to EU Member States. The Folke Bernadotte Academy was asked to coordinate the process.

5. The Effectiveness of ESDP Operations

The Case of EUMM Georgia

In the events leading up to the deployment of the EUMM to Georgia in September 2008, Sweden’s capacity for rapid deployment of civilian personnel to ESDP operations was put to the test. On the whole, the experience was positive and the deployment successful: a Swedish contingent consisting of 28 persons from the Folke Bernadotte Academy, the Swedish National Criminal Police and the Swedish Rescue Services had begun to arrive in Georgia within eight days from the first request from the MFA and was fully deployed within 14 days.

As instructed by the government, the Folke Bernadotte Academy coordinated the Swedish contribution. Each agency recruited personnel through their established channels; the Police from their staff resource pool, the Swedish Rescue Services Agency from their personnel roster, and the Academy from the personnel roster and its network. The effort included support by the Swedish Armed Forces Interpreters Academy in identifying suitable English-Russian interpreters. At an early stage, a person was sent to the field to coordinate the arrival of the contingent. This proved to be very useful. The administrative preparations in Sweden were efficient and could be concluded within a few days. A brief pre-deployment course was also conducted, with the participation of experts with country and mission experience. The personnel were also offered complementary induction training in Georgia.

The contingent approach, meaning that Sweden contributed with a group of Swedish observers, experts and support personnel under Swedish lead, allowed for a more rapid deployment, as the appointments were made by Sweden upon request from the EU CPCC. It did, however, place high administrative demands on Member States, as each contributing country needed to provide the contingent with all necessary equipment, vehicles included. Several factors made it more difficult for the contingent to operate effectively in the early stages of the mission: the administrative responsibilities were not taken over by the EU as planned and the mission headquarters was not established when the personnel arrived.

6. Reflections on the Way Ahead

The overview and effectiveness of Sweden’s contribution to international peace and crisis management operations have been improved with new mechanisms for coordination and cooperation. The approach allows for the respective strengths and experiences of each contributing agency to be fully utilized, while maintaining coordination on the national level and

enabling joint efforts in the areas of pre-deployment training, knowledge management and method development. It also provides for a more comprehensive and robust Swedish support to international crisis management, less exposed to demand-related, structural and economic changes.

In addition to the seconding agencies specific personnel rosters, within their respective areas of expertise, the Folke Bernadotte Academy is instructed to maintain a national overview of all deployed and available Swedish civilian personnel. To provide for good cooperation and communication, a national reference group meets on a regular basis to discuss common issues, share experiences and initiate cooperation.

On the practical level, joint field trips have been introduced which has given the seconding agencies a common perspective of the situation in the mission and of the challenges that seconded personnel will experience. This approach also decreases the workload of the mission.

The short time between the formal appointment of a candidate and his or her deployment is a major obstacle in ensuring that the needed pre-deployment training is provided. The seconding agencies can make some pre-deployment training preparations after the decision to nominate candidates, but the work may turn out to be in vain. For this reason, actual training will not take place until the accepted candidates have been communicated by the CPCC.

A more harmonized content of pre-deployment training as well as increased training cooperation between Member States would help in ensuring that seconded personnel are sufficiently prepared upon deployment. To support this development, the Folke Bernadotte Academy is prepared to share the Swedish concept for pre-deployment training with institutions in interested Member States. The ESDP pre-deployment training has taken a significant step forward following the training needs assessment for Kosovo, but the capacities and approaches are still very different within the EU. The Council Secretariat is currently working on a concept for pre-deployment training addressing some of these challenges.

In order to contribute to the efforts made by the EU to further improve the approach to pre-deployment training, Sweden will conduct an evaluation of the EULEX Kosovo pre-deployment training effort. The paper will also include issues related to national coordinating mechanisms and the relationship between pre-deployment training and in-mission induction training. All Swedish seconding agencies will be involved in the work.

Overwhelming demand and limited resources underscore the need for effective cooperation within and beyond Europe. The development of specific national strategies for civilian crisis management will hopefully contribute to the professionalization of civilian tools and approaches and make the EU's capacities more aligned and accessible.

Further integration of civilian, police and military capacities is a natural development, taking the realities and needs in missions into account. This process should of course be focused to areas where there is an undisputed added value in a more comprehensive approach, e.g. policy and concept development, planning, multidimensional operations, training for senior and specialist staff, and certain aspects of knowledge management. This would not impinge on the integrity or role of any civilian, police or military stakeholder, and responsibilities should be delineated in a clear and understandable way – also for external actors.

Since Member States' resources are limited and since national crisis management obligations cover a broad span of interdependent activities, including e.g. EU, UN, OSCE and NATO-PfP operations, it is probably most efficient to develop national capacities and mechanisms that can address the needs of all prioritized target audiences, ensuring that there is room for specialization within such a framework, e.g. in relation to ESDP operations. This approach would also promote understanding and effective cooperation between the EU and international and regional organizations in post-conflict countries.

Finally, European cooperation on education, training and exercises needs to be enhanced. Regional associations for cooperation already exist in Africa and South America, and Asia is likely to present its approach later this year. There is a need for complementary Member State- and

EU-level mechanisms. The current European Group on Training (EGT), which in essence has been a European Commissions-funded project, is a natural point of departure for developing and strengthening country-level cooperation. A more long-term, formal and comprehensive cooperation would raise Europe's profile on the international area, including in the International Association of Peacekeeping Training Centers (IAPTC). It would be a platform for cooperation on pre-deployment and roster training, basic and specialization courses, standardization and certification (of EU training), harmonization (vis-à-vis UN and regional organizations), policy and method development, international capacity building (in partnership with the AU and individual countries), and other areas of added value. It would also be eligible for support from relevant EU institutions. A cooperative mechanism in the Council Secretariat would supplement and support the Member State-level collaboration in several of the areas mentioned above, e.g. training policy and concept development, standardization, certification and harmonization. Applicable inspiration can be found in the modus operandi of the UN Secretariat's Integrated Training Service (ITS). Encouraging discussions and the development of concrete proposals are now underway among current EGT members, including a dialogue with the Council Secretariat and the European Commission.

Appendixes

1. Map of Swedish civilian personnel serving in peace and crisis management operations
2. Example of model contract for serving abroad
3. Sample Curriculum of Pre-deployment Training for EULEX

teakademin

SR Södra Kaukasus: 1

EULEX Kosovo: 1

EUPOL Afghanistan: 1

EUJUST LEX Irak: 3

WCO: 2

3

125

2

Force In Lebanon

0 125

Force In Lebanon

0 125

Force In Leb

0

Elfenbenskusten

Irak

Folke Bernadotteakademin



EU

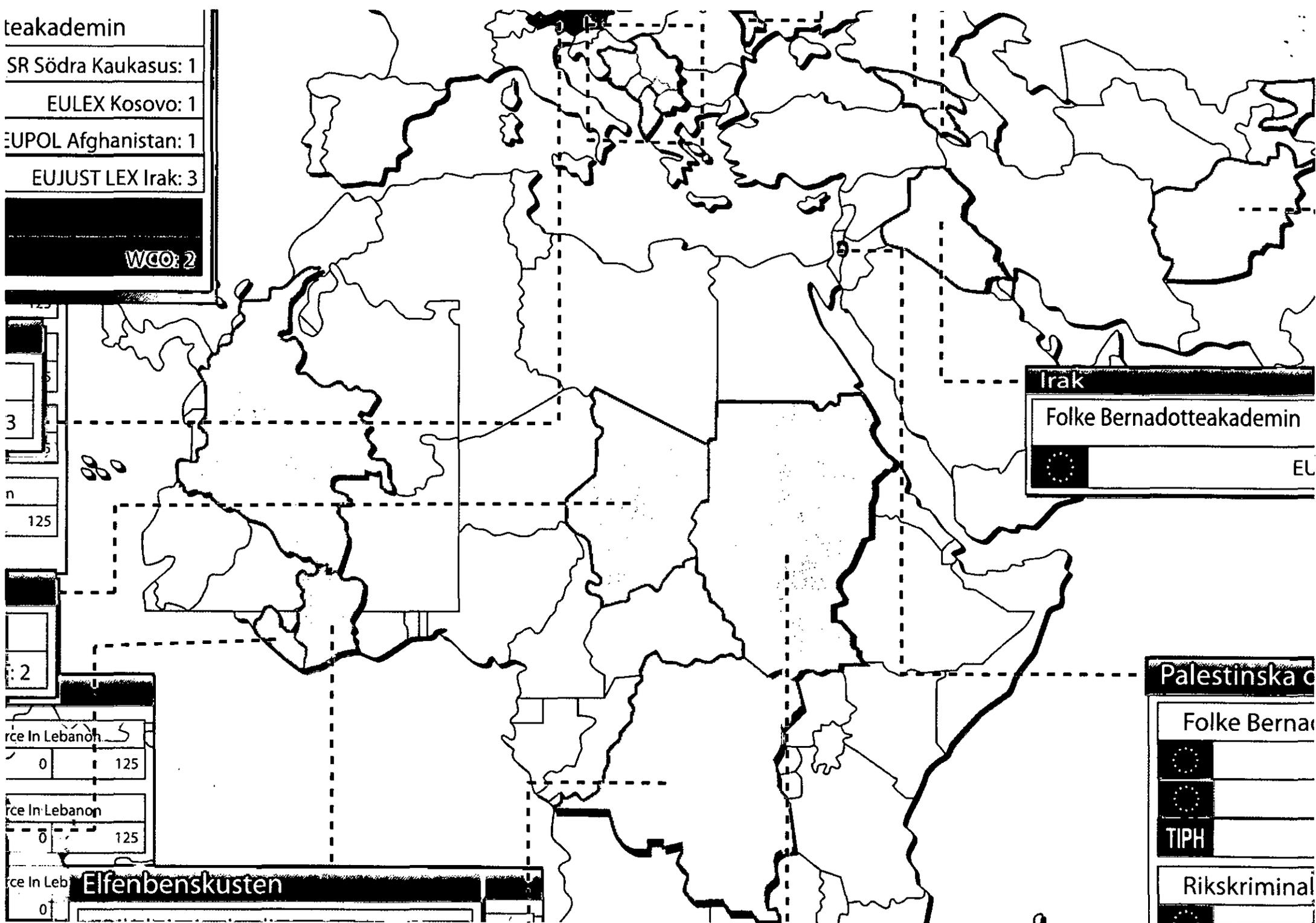
Palestinska o

Folke Bernad



TIPH

Rikskriminal



Example of model contract for service abroad

Please observe that this is only a draft, not an authorized translation, and that the Swedish version is the only official version. This translation can not form the basis of any payments or other benefits.

Translation 2005-06-15

OVERSEAS CONTRACT according to URA

An agreement according to Paragraph 4 of URA concerning conditions of employment and stationing abroad has been concluded on this date between the following contract parties:

The Employer (X government agency)

Employer's address and telephone number

and

The Employee (Name)

Employee's name and Swedish personal registration number

Note

Examples of certain circumstances to note before establishment of overseas contracts are given in annex.

The employee's working tasks

The employee's duty station abroad where the employee will be stationed

Period of duty

from.....till.....

from.....until further notice or untilat the latest

Salary

Monthly salary (SEK):

Additional increment (SEK):

Salary review:

Payment date:

Working hours**Official holidays****Holiday entitlement**

Number of holiday days:

Additional holiday days:

Sick pay**Pension****Insurance conditions**

Special conditions of employment:

Housing costs:

Removals costs:

Children's school fee costs:

Travel costs:

Travel to and from country of residence

Holiday trip to home country

Visits for family members

Health and medical care costs:

Allowance for other additional costs (overseas allowance):

Basic allowance

Accompanying spouse allowance

Note: Concerning Basic allowance and Accompanying spouse allowance, please refer to the general advice to Item 6 of URA in relevant annex. The sum in the contract should be stated as a percentage of current maximum amount, as this amount may be altered after re-calculations.

Cancellation of overseas contract:

Periods of notice:

Information regarding the **family members – accompanying and others**
– covered by this contract:

Other information:

Note

For information regarding employee's liability as concerns provision of information please refer to Paragraph 15 URA and notes on Paragraph 4 of URA.

This overseas contract has been established in two originals, each party taking one original.

Please observe that this is only a draft, not an authorized translation, and that the Swedish version is the only official version. This translation can not form the basis of any payments or other benefits.

Date.....

.....
For X Government agency

.....
Employee signature

Examples of certain circumstances to note before establishment of overseas contract

1. Has the employee successfully undergone a medical check up
2. Has the employee taken all the relevant vaccinations
3. Has the employee obtained the necessary residence and work permits
4. Have accompanying family members covered by this contract undergone successful medical check-ups and obtained the relevant vaccinations. Have they obtained the necessary residence permits
5. That the employee's salary, during service overseas, will be liable to income tax in Sweden.
6. Is the employee entitled to cover by the Swedish social insurance system? (Must be checked at the relevant Social Insurance Office)
7. Other.

4th Kosovo Mission-Specific Pre-Deployment Training
24-27 November, 2008

Time	Subject	Presenter	General Learning Objectives
23 Nov	Arrival Day		
20:00	Dinner Buffet		
24 Nov	Monday		
	Introduction to Kosovo		
07:00-08.30	Breakfast		
08:30-09:00	Official opening	Lena Larsson Deputy Training Director FBA	<ul style="list-style-type: none"> • Official opening and introduction to the course
09:00-11:00	Introductions / Presentations of participants	Lina Frödin, FBA	<ul style="list-style-type: none"> • Practicalities • Team-building exercise
11:00-12:00	Sweden's foreign policies and strategies	Michaela Friberg, FBA	<ul style="list-style-type: none"> • Sweden's foreign and security policy and politics for global development (PGU) and development strategy towards Kosovo
12:00-13:00	LUNCH		
13:00-17:30	Introduction to Kosovo and the situation today	Michaela Friberg, FBA	<ul style="list-style-type: none"> • The aim is to provide the participants with an understanding of the complexity of the situation in Kosovo today • A brief historical overview of Kosovo • An overview of the international engagement in Kosovo • Cultural aspects
19:00	Dinner		
20:00	Sauna raft		

25 Nov	Tuesday The EU and the ESDP mission		
07:00-08.30	Breakfast		
08:30-08:45	Daily Review	FBA	
08:45-11:00	Living and Working in Kosovo	Adam Storey, FBA	<ul style="list-style-type: none"> • Understanding the challenges of living and working in Kosovo • Building Resilience to Stress • Code of Conduct
11:00-12:00	EU Crisis Management tools and procedures and Introduction to CFSP/ESDP	Lina Frödin, FBA	<ul style="list-style-type: none"> • Overview and understanding of the institutional framework of EU external policy • The development from the Common Foreign and Security Policy (CFSP) to the creation of a European Security and Defence Policy (ESDP)- understanding of the pillar structure and respective decision-making procedures
12:00-13:00	LUNCH		
13:00-15:00	The Police Component of the ESDP mission	Bernt Zarnowiecki, RKP	<ul style="list-style-type: none"> • Brief outline of the provisions in the final Status document particularly relevant to the police component • The establishment and structure of KPS • Overview of the police SOP's • Lessons learned from the riots in March 2004 and 10 February 2007 • Structure and overarching strategy of the ESDP Police component
15:00-17:00	ESDP Mission in Kosovo – Structures, Mandates and Deployment Plans	Lars Ekström, RKP	<ul style="list-style-type: none"> • Overview of the mission components • Division between executive powers and monitoring, mentoring and advising • Overview of the different phases of the mission
17:00-18:00	Establishment of the ESDP Mission in Kosovo – Structures and Mandates	Jüri Laas, EULEX	<ul style="list-style-type: none"> • Understanding the objectives of the ESDP Mission in Kosovo and its foundation
19:00	Dinner		
20:00	Lt Col Hans Håkansson – Experiences from the riots in Caglavitsa, 17 March 2004		

26 Nov	Wednesday The EU and the ESDP mission /Mission Components (Justice, Police, Customs)		
07:00-08.30	Breakfast		
08:30-08:45	Daily Review	FBA	
08:45-10:15	Establishment of the ESDP Mission in Kosovo – Structures and Mandates	Jüri Laas, EULEX	<ul style="list-style-type: none"> • Understanding the objectives of the ESDP Mission in Kosovo and its foundation • Links to Brussels • Code of Conduct
10:15-12:00	The Customs component of the ESDP mission	Hans Turner, Swedish Customs	<ul style="list-style-type: none"> • Brief outline of the provisions in the final Status document particularly relevant to the customs component • The establishment and structure of the customs services and importance to KCB • Structure and overarching strategy of the ESDP Customs component
12:00-13:00	LUNCH		
13:00-15.00	Gender Awareness	Lena Larsson, FBA	<ul style="list-style-type: none"> • Awareness of change in male/female roles in post-conflict societies. • Knowledge and awareness of the gender perspective of conflict and recovery and how it will enhance the capacity and improve the effectiveness of peace operations
15:00-17:00	Security Sector Reform	Helena Vasquez, FBA	<ul style="list-style-type: none"> • Introduction to SSR - what is Security Sector Reform? • What are the main principles when working with SSR?
17:00-18:00	Film: Moral Combat	Lina Frödin, FBA	<ul style="list-style-type: none"> •
19:00	Dinner		
20:00	FILM: Does anyone have a plan		

27 Nov	Thursday Mission Components (Justice, Police, Customs)/Security in the Field		
07:00-08:30	Breakfast		
08:30-08:45	Daily Review	FBA	•
08:45-10:45	The Justice Component of the ESDP mission	Bernard Rabatel, Deputy Head of EULEX Justice Component	<ul style="list-style-type: none"> • Constitutional framework- Kosovo's legal framework • The court/prosecutorial system • Introduction to the Provisional Criminal Procedure Code applicable in Kosovo and the Provisional Criminal Code • Department of Justice and the role of the ESDP mission • Structure and overarching strategy of the ESDP Justice component
10:45-12:00	The Justice Component of the ESDP mission	Per-Åke Palmqvist, Head of Correctional Unit EULEX	<ul style="list-style-type: none"> • Overview of the correctional services in Kosovo
12:00-13:30	CLOSING LUNCH		
13:30-15:30	Field Security in Kosovo	Jens Pregne, SRSA	<ul style="list-style-type: none"> • Current security situation in Kosovo • Personal security measures, mine awareness
15:30-16:00	Evaluation	Lina Frödin, FBA	•
16:00-17:00	Closing Ceremony	Henrik Landerholm Director General, FBA	•
	Departure		

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	27439
	5 NOV. 2009
BIBLIOTECA	



Istituto Affari Internazionali



Ministero degli Affari Esteri

Seminario

L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE Criticità e prospettive

In cooperazione con



4-5 novembre 2009
Ministero degli Affari Esteri
Roma

BACKGROUND PAPER

**CIVILIAN CRISIS MANAGEMENT IN THE EU:
THE EXPERIENCE OF GERMANY**

BY
Jens Behrendt

Head of Human Resources/Deputy Director, Center for International Peace Operations (ZIF), Berlin

*Con il sostegno di Parlamento Europeo,
Ministero degli Affari Esteri, Compagnia di San Paolo*

DRAFT NOT TO BE QUOTED

By Jens Behrendt¹

Introduction

Over the past two decades peace operations – peacekeeping, peacebuilding, civilian crisis management, conflict recovery – represented the fastest growing area in international relations, more than other expanding and innovative sectors such as humanitarian assistance, environmental diplomacy and international justice. There are more than 50 operations currently run by UN, AU, EU, OSCE. Since 2003 there have been 23 ESDP missions, nine civilian are ongoing.

This requires enormous political and material investment. It means a proliferation of national and multilateral mandates, policy-making, coordinating mechanisms, operational rules and regulations, budget provisions, military, police and civilian personnel, equipment and transportation, and last but not least public justification and explanation of crisis and post-conflict interventions.

All of these constitute critical elements for the ability to deliver. However, across the board they seem to be underdeveloped, resulting in a mix of accomplishments and failures in theatre. Notwithstanding, EU civilian crisis management - just like other peacekeeping and peacebuilding missions – appears increasingly as an ascending, standard response to crisis, almost like a reflex to situations that pose a real or potential threat to international stability.

Evidently, crisis management is learning by doing. It is going through constant change, both in terms of quantity and quality. Some experts see the international system and its capacity to manage and stabilize multiple crises on the brink of overstretch - or even beyond. They read the signs: the UN recycles military contingents from Eastern Congo to Sudan for lack of new blue helmets; EU, OSCE and UN face increasing difficulties to attract and retain civilian personnel; peace operations may drop on the priority list in light of the current financial crisis and the public budget crunch in key contributing countries; and the public fails to understand why costly peace operations are sustained while seeing little gain from it.

Civilian crisis management in crisis? The other side is that many governments, international organizations and civil society make enormous efforts to live up to the challenge, creating a momentum for building planning mechanisms, operational capabilities and political will. Many administrations in the EU, Japan, US, Canada and in the Global South have been developing different models to contribute to international crisis management.

This paper presents and discusses some elements of the German approach to civilian crisis management. It is divided in four parts:

1. Taking a closer look at the policies for civilian crisis management
2. Describing a key instrument for recruitment, training and research: ZIF
3. Revisiting the need for global capacity building and the German contribution
4. Presenting some reflections on lessons (to be) learned.

¹ This contribution reflects the views of the author and does not represent an official view of ZIF.

1. Germany's Policy on European Civilian Crisis Management

Germany has been a late starter in peace operations and civilian (and military) crisis management. The first ever deployment of police was to Namibia in 1989 followed by UNTAC in Cambodia in 1992/93. Since then Germany has emerged as a regular contributor to international stabilization, reconciliation and recovery efforts. In the context of the EU, Germany has been at the forefront from the beginning, including hosting the Cologne summit which laid the foundation for ESDP. In terms of policy development, however, the Kosovo crisis 1998/99 and the international response became a signature event for the German government to pay increased attention to this emerging part of international relations.

1.1 National Policies and Legislation

In May 2004 – as part of the then coalition government's programme – the Schröder administration approved the *Civilian Crisis Prevention Action Plan*. For the first time and based on some earlier government papers, the government presented a comprehensive policy and activity framework for all civilian engagement in conflict and post-conflict environments.

The Action Plan defines strategic elements of civilian crisis prevention and management capacity: strengthening multilateral and domestic capacity, enhancing conduct capabilities, introducing enabling policies, securing funding, and providing the requisite human and material resources.

The Action Plan commits all government departments to embark on conflict-sensitive policies and to institute some coherence particularly between the most involved ministries, such as foreign affairs, development, interior and defense. Until now, the Action Plan is the point of reference for government reporting on existing civilian capacities and programmes and has been incorporated in the agenda of the last coalition government (2005-2009). It is highly likely to continue with the new government currently under negotiation.

Two reports on the status of implementation have been published by the government so far (two year cycles 2004-2006 and 2006-2008). They have been commented on by NGOs and the wider experts and research community. Two lines of criticism have emerged. One is that the Action Plan appears as a comprehensive and loaded list of possible activities, sectors and institutions without the necessary degree of inherent logic and integration. The other one complains about the absence of a strong coordinating and steering mechanism of political weight; in other words, the institutional set-up for an effective whole-of-government approach is still to come.

1.2 Institutional Set-up and Relations

The Action Plan created a government-wide coordination body called the *Civilian Crisis Prevention Steering Group*. In actual fact, it has shown its limitation in coordinating the implementation of the Action Plan. It is rather a consultative group collecting and exchanging information, without an operational mandate. There is consensus that this might be unrealistic, however, the Group should be more pro-active in public information.

1.3 Legal and Financial Aspects

Until 2009, the German Foreign Office and ZIF seconded German civilian experts under contractual modalities that were partially unregulated, unharmonised and providing little social security. Mission personnel were basically treated like long-term consultants. Especially for secondments to the ESDP missions, packages were determined in an ad-hoc fashion.

The problem was not one of underfinancing and lack of budgetary resources in light of Germany's increasing contribution to ESDP missions. It was rather an issue of concept: despite the fact that at one point 97 Germans

were seconded to OSCE field missions (2003) it was not considered a priority to adapt the contractual regime. With a sustained secondment to the OSCE and the rise of ESDP missions resulting in 102 German secondees (2009), however, time had come to act.

Following a drafting and coordinating period of about two years, the Federal Parliament adopted the new *Secondment Law* in May 2009. On 23 July 2009 the German Federal President signed the law. It regulates the legal status and the conditions of service for German seconded civilian experts for conflict prevention and peace operations. The law harmonises different contractual modalities under which Germans are being deployed with EU and OSCE. For the first time, German secondees enjoy social security benefits, including pension, invalidity, and unemployment. What is yet to be finalized is the administrative directive for its implementation which will specify the unified remuneration matrix applicable to all secondees.

Overall, the law provides greater incentives for deployed civilians and has therefore made work easier for the German agency supporting multilateral missions, including ESDP, namely the Center for International Peace Operations (ZIF).

2. Providing Critical Services for Peace Operations - ZIF

2.1 Mandate, Organization and Governance

Origin

The challenge of recruiting and fielding German civilian personnel to Kosovo in 1999 was a transforming experience. In its aftermath it was decided to take a systematic approach to identifying and training qualified professionals and to create a roster of experts for swift deployment. With a growing demand for international assistance in crisis management and recovery in a broader sense, it was considered helpful to outsource the increasingly complex recruitment work from the Federal Foreign Office into a specialist organization.

As a result of a two year design period, including a comprehensive feasibility study undertaken by Dr. Winrich Kuehne, Deputy Director of the German Institute for International and Security Affairs, the *Center for International Peace Operations (ZIF)* was founded in April 2002 through a decision of the Federal Parliament.

Mandate

ZIF's mandate is to strengthen the international capacity to respond to conflict and crisis through:

- recruiting, deploying and supporting civilian personnel for peace/conflict operations of UN, EU, OSCE, and possibly other bodies (UN system, NATO, Foreign Office, GTZ);
- designing and conducting needs-driven training and induction;
- providing information and advisory services to parliament, ministries, expert communities, and the general public; and
- networking at domestic and international level.

Organizational Make-up: An Innovative Model

In order to achieve its mandate, ZIF is active in the following areas, which are mirrored in the organisational make-up with its three units: Training, Human Resources, and Analysis and Information. The integration of these dimensions within a single agency represents a unique model. Outstanding ZIF features and characteristics:

Integration: Recruitment, training and deployment under one roof

One-stop service: Serving UN, EU, OSCE, ODIHR and others

Forum: Connecting practitioners, policy-makers, both domestic and international through dialogue and research

Coverage: Providing personnel and training from short-term election observation through to long-term peace operations

Coordination: Maintaining strong linkages for consultation and coordination with the German Foreign Affairs, Ministry of the Interior, Ministry of Defense, Ministry for Development and Economic Cooperation

Governance and Oversight

ZIF was registered as a non-profit company with limited liability. Its sole shareholder is the Federal Republic of Germany represented by the German Federal Foreign Office. The Centre is accountable to two oversight bodies: its shareholders and the supervisory board.

The *Shareholders' Meeting* consists of representatives of the Federal Foreign Office, notably all departments and units relevant to the Center's work. It is chaired by the MFA's Political Director. The *Supervisory Board* is made up of four ministers of state or state secretaries (vice-ministers) from the Foreign Office, the Ministry of Defence, the Ministry for Economic Cooperation and Development and the Interior Ministry as well as five Members of Parliament representing the current parliamentary groups in the German *Bundestag*.

This might appear as a fairly heavy oversight structure for a relatively small agency. The reason behind it is to demonstrate, that civilian crisis prevention and management in general and the work of ZIF in particular work across ministerial or departmental boundaries.

ZIF is supported and guided by an *Advisory Board* gathering individuals from both Germany and international organizations with significant experience in peace-supporting operations. From 2003 through 2009 the Advisory Board had only German members. However, in light of the international exposure and the range of partnerships it was decided to invite officials from international organizations as board members.

Resources

ZIF's annual budget stands at approximately €2 million. This covers all administrative and running costs, personnel, travel, as well as most training courses, research and publications, and conferences and workshops. In addition, ZIF carries out training, research and advisory projects funded from different sources such as the Foreign Office and the EU. However, this budget does not pay for the secondment and deployment

About 25 people work for ZIF, two-third on long-term appointments, others on project and other fixed-term assignments or as interns. As a family-friendly employer, some staff are on part-time or telework. As a general policy ZIF has also granted special leave of absence to some staff to work in peace operations including Bosnia-Herzegovina, Afghanistan, Timor-Leste and Sudan. This field experience adds to ZIF's professional reputation and its "street credibility" as a civilian voice.

As much as ZIF as a special agency appears as a relative luxury, it could well expand its range and depth of activities with additional resources, including much-needed information on peace operations for the larger and more than ever critical general public.

2.2 Recruitment and Deployment

The recruitment of German civilian personnel for international peace operations and election observation missions of the UN, OSCE, EU, and other international organizations constitutes one of the core elements of

ZIF's mandate. Since 2003 ZIF has built up a roster of German civilian professionals for diverse functional areas and occupational groups relevant to peace and election observation missions.

As of October 2009, 269 civilian professionals are deployed to the field. This represents an all-time high. The number of German civilians in ESDP operations has risen from 20 (end of 2007) to over 100.

German civilian experts working in mandated multilateral peace operations	269
• United Nations	115
• European Union (seconded)	102
• Organization for Security and Cooperation in Europe (seconded)	52
Election observers 2003 – 2009 (long-term and short-term)	2.600

ZIF Expert Roster

From 1998 until 2002, the Federal Foreign Office operated several Excel-based rosters for civilian personnel in peace operations and election observation missions. After its foundation in 2002, ZIF has taken over roster management and merged these rosters into a single integrated pool of experts.

German citizenship is a formal prerequisite for the admission to the roster. In addition, participation in a ZIF training course or an equivalent training recognized by ZIF is mandatory except for applicants with extensive mission experience or equivalent training with other institutions. Such candidates will be subject to a fast-track screening and selection process, including a personal interview.

Size

The expert roster currently includes more than 1,200 German nationals.

Total number of experts on roster	1.220
Active component of civilian experts	800
• Long-term missions	580
• Election observation only	220
Temporarily unavailable members	420
Young professional roster	200
Completed online applications 2003 - 2009	3.100
Share of women in the roster	40 %

Areas of Expertise

The roster covers a broad spectrum of expertise needed in international peace operations and election observation and assistance. Understandably, not all areas are equally well represented on the roster. Rule of law is a strong side, logistics and mission support need improvement. Therefore, expanding the size as well as the quality of this roster is vital to ZIF's work.

Programme Areas

- Confidence building
- DDR, security sector reform
- Elections
- Humanitarian affairs
- Economic/environmental affairs
- Rule of law, human rights
- Media development
- Political affairs, democratization
- Press and public information
- Public administration, civil affairs
- Refugees

Mission Support

- Budget, finance, administration
- Communications
- Engineering
- Legal affairs
- Human resources
- Information technology
- Medical support
- Security
- Logistics, supply, procurement
- Training
- Support to special representatives

Special sub-rosters: Experts are assigned to sub-rosters according to types of assignment and professional specialization. Sub-rosters include the general long-term mission roster; election observation; young professionals; and justice rapid response expert roster.

Candidate Sourcing and Outreach

In the light of a growing demand for civilian personnel, ZIF is trying to pro-actively mobilize and attract qualified professionals. Members of the ZIF Expert Roster come predominantly from the following areas:

- International organizations
- Development cooperation
- National/international NGOs
- Justice institutions
- Education and research
- Media
- Armed forces; police
- Parliament, politics
- Public administration
- Corporate sector

ZIF - with the limited resources it has - tries to engage in marketing activities as much as possible. They include:

- Disseminating public information on peace operations (online and print media)
- Networking with specialized agencies
- Launching targeted recruitment campaigns (e.g. justice sector)
- Appearing at job fairs
- Using word of mouth, e.g. using pool members as multipliers
- Visiting missions

It might be surprising to know that the roster includes few civil servants. Those are mainly justice personnel, particularly prosecutors and judges which are sought for ESDP missions. The bulk of ZIF experts comes from the labour market, works in projects or in other assignments of limited durations. They are returnees from development or humanitarian work or have a background as free-lancers. They are easier to mobilize, highly mobile and flexible, and know better how to navigate at international level. Their degree of self-management makes them an “easy-to-handle” group of professionals.

On the other hand, finding judges and prosecutors with excellent English and ready to be deployed is a tough job. Most of them have an average load back home of 200 or 300 pending cases which they need to finalize before being ready to travel. Being well treated at home, this group also needs special incentives, including financial and social security, to be attracted to mission work. In addition, the German government has so far not come up with financial compensation for public service employers to permit their staff to go on mission in order to find temporary staff to cover for absentees.

Admission to the Roster

In line with requirements for different professional categories in peacekeeping and crisis management missions, ZIF has determined a set of criteria against which all applications are evaluated. These include:

Demand

- Is there a current demand for the specific expertise of the applicant?
- Does forecasting suggest a greater demand for this qualification?
- Is the ZIF Roster underequipped in this area of expertise?

Individual Profile

- University degree or relevant and recognised professional training
- Significant work experience
- Work proficiency in English
- Other language skills
- Excellent interpersonal and intercultural skills
- Experience from crisis and conflict situations
- Leadership and managerial skills
- Applied methodological knowledge (e.g. project management, mentoring, writing/presentation skills, administrative skills)
- Team work abilities
- Dealing with frustration, stress and pressure
- Self-management, self-awareness of personality, reflective on own behaviour
- Strong motivation to work in crisis management and conflict recovery
- Computer literacy
- Physical and mental fitness
- Driving licence

Availability and Restrictions

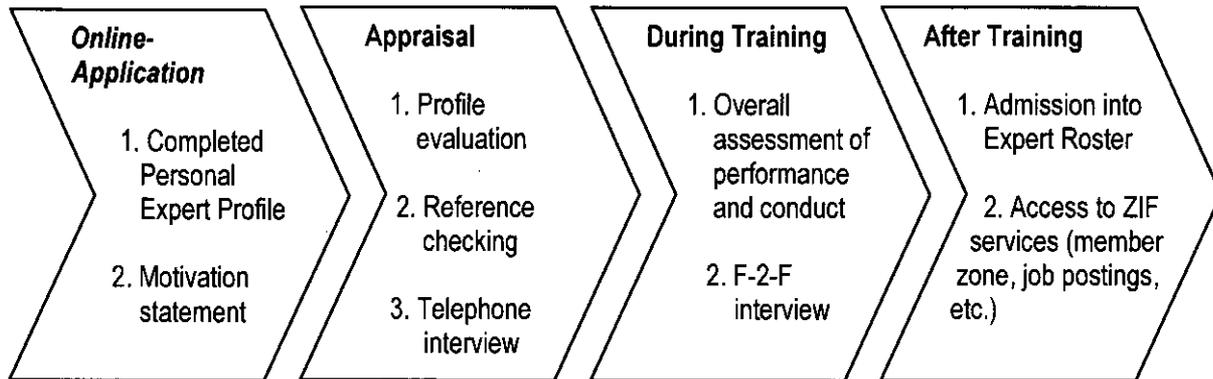
- Long-term mission assignments: available for minimum of 12 months?
- Election observation: available on short notice, for different regions, for periods between one and eight weeks?
- Any health restrictions?
- Any other restrictions according to UN, EU, OSCE requirements?

E-Recruitment System

The administration of the expert roster is supported by a data management system designed specifically for ZIF's needs. ZIF recruitment staff can conduct quick and targeted identification of candidates, communicate with pool members and evaluate the roster. In order to ensure that contact and other essential information, such as availability for deployment, are up to date, members are regularly reminded to update their personal file on-line.

Screening Procedure

Applicants are evaluated in a multi-step procedure, from registering their online profile to final assessment of the performance and conduct during the core course peacekeeping or other trainings. Only in case of significant mission experience other extraordinary circumstances, a fast-track appraisal and admission into the roster will be carried out.



New Human Resources Database

In November 2009, ZIF will launch its new web-based database. It provides IT support to the entire workflow of ZIF operational activities. It also reflects UN, EU and OSCE requirements. The software, the application and the manual are in English. ZIF is prepared to share the system for not-for-profit use. Features and capabilities include:

- Maintenance of integrated expert roster and sub-rosters
- Personal Expert Profile (individual log-in)
- Comprehensive search function and filtering
- Complete administration of training courses
- Administration of field deployments
- Integrated email; automated communication templates
- Recording of application/nomination/deployment histories
- Grouping, sorting, customizing
- Personalized to-do-lists
- Statistics and evaluation through report generator
- Easy export of data into other applications

Online Information: Member Zone

In the password-protected member zone of the ZIF website, registered members of the roster have access to a discussion forum, an alumni directory, and a message board. This service promotes networking, communication, and exchange of experience among candidates as well as serving mission personnel. But most importantly, vacant positions in international peace operations are posted in this section.

Support Services and Duty of Care

ZIF provides support to German civilian personnel before, during and after their field assignments. Services include the following:

Application and Pre-deployment

Candidate sourcing: ZIF responds to request for special experts from the German Foreign Office, development agencies etc. on a case-by-case basis.

Application training and assistance: Individual counseling and group-based training in resume writing, online application and job interviews. These are geared towards the specific requirements of the various recruitment regimes operated by multilateral organizations, including secondment of national experts and direct contracting.

Job postings: Advertisement of vacancies in civilian peace operations and related conflict recovery and development efforts offered by intergovernmental, non-governmental and governmental agencies.

Recruitment missions: Promote German candidates through interview days and recommendations.

Pre-departure information: Prior to departure, individual briefings may be organized. However, in-depth orientation will normally be provided by the local mission. In the case of group recruitment for a particular mission – mainly election observation missions – ZIF may equip newly recruited personnel with a country information package in order to assist them in their own preparations.

Personal support: Individuals differ widely in their needs for support, depending on a number of factors such as living and working conditions in the area of deployment, and assigned function. In order to ensure a high level of personal care and continuity, staff members of the ZIF Human Resources Team look after a group of pool members throughout the recruitment and deployment cycle.

Deployments and logistics: ZIF provides a variety of services on behalf of the German Foreign Office. Services available include issuing of contracts for secondments and election observers and arranging travel and visas for election observers.

During Mission Assignment

Registration with the German Diplomatic Representation: Prior to departure, ZIF informs the local German diplomatic representation of the newly arriving mission members; they will be asked to establish contact with the representation immediately upon arrival.

Field visits: ZIF staff visit field missions to meet with German members and supervisors and discuss personal and mission-related issues as well as challenges facing members either bilaterally or in group meetings.

ZIF country networks: In Kosovo, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Haiti and the DR Congo, ZIF has initiated informal networks and on-site groups of German personnel. Participants meet regularly, share information, facilitate interaction with the German diplomatic representation, and stand by to assist in personal matters. They also keep regular contact with ZIF staff in Berlin. Other networks will be initiated by ZIF depending on the number of German civilian personnel deployed in a specific country.

Reporting: Mission members are requested to submit periodic reports, i.e. half-yearly, written reports and a final (end-of-assignment) report to the Federal Foreign Office and ZIF.

Upon Return from Mission

Debriefing: ZIF organizes debriefings for returnees on a regular basis. The central purpose is to give former mission members the opportunity to share their experiences on a personal as well as professional level. Debriefings can be either bilateral or group sessions. Moreover, the Federal Foreign Office, which participates in group debriefings, and ZIF benefit greatly from the comprehensive and up-to-date knowledge of returning mission members for their own analysis, planning, training, and recruitment activities.

Returnee meetings: The first group debriefing organized by ZIF was held in Berlin in January 2003. More than 80 election observers and supervisors who had been seconded to the autumn 2002 elections in Macedonia,

Serbia, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, and Kosovo shared their personal experiences and presented proposals for improving the recruitment process for election observers. Meanwhile there were two returnee meetings in 2004 and 2005. In November 2006 - for the first time - ZIF organised a thematic workshop on local ownership in peacebuilding in a mission country (Kosovo). The next returnee meeting will be in November 2009, the theme will be "Going Native – Remaining Neutral?". It is about the (multiple) identities and loyalties mission member face between the mandate, individual work, social and cultural integration, and political sympathies.

Special programmes: Since 2008 ZIF runs a small young professional programme called ZIF Prospect. For a period of 6 to 12 months, junior professionals with one or two year of post-qualification work experience are funded to serve with multilateral conflict prevention and recovery missions and projects.

2.3 Training and Learning for Civilian Personnel

Since its foundation in June 2002, ZIF has conducted more than 60 core and specialization courses and election observation trainings preparing civilian experts for deployment to the field. More than 1,300 German and international civilian experts participated in courses conducted by ZIF alone or in cooperation with partners.

All training courses offer a practical preparation for mission service closely tailored to the needs and realities in the field. Training modules are held in English and cover the legal, conceptual and practical background of peace operations as well as technical and soft skills. In response to the deteriorating security situation in many areas of operation, several security modules conducted in collaboration with the German *Bundeswehr* and national police academies were integrated into most courses. All training curricula are updated regularly based on feedback from personnel in the field and in line with the changing mandates, political developments and recruitment criteria of OSCE, UN and EU peace operations.

Recently, ZIF increased its focus on specialization courses particularly in areas such as project and team management as well as leadership and supervisory skills. Moreover, it will continue its close cooperation with European training institutions such as the Swedish *Folke Bernadotte Academy* as well as the EU, UN and OSCE, whose headquarter and field staff regularly participate in ZIF trainings. ZIF seeks to further increase the number of international course participants, especially those from post-conflict countries and from Africa.

Through its training programmes, ZIF pursues a three-fold goal:

- To screen and assess candidates for ZIF's expert roster
- To provide field-oriented preparation for personnel
- To facilitate networking among course participants.

ZIF seeks to further increase the number of international course participants, particularly from conflict states and from Africa.

Types of Training

ZIF develops and delivers a range of different training formats, such as:

- Basic/core courses
- Election observation courses (short-term/long-term observation)
- Specialization courses (rule-of-law; mission support; mediation in the field)
- Pre-mission training
- Job application training
- Special training projects with UN, EU, OSCE

Curricula and Content

Training courses are a mix of substantive/technical knowledge about field operations ...

- History of international peace operations
- Structure and mandate of missions (UN, OSCE, EU)
- Review of past and ongoing conflicts
- International law, human rights, and rule of law
- Code of conduct
- Gender aspects in conflicts
- Cooperation with NGOs
- Civil-military cooperation

... and skill-oriented practical exercises:

- Intercultural communication
- Negotiation and mediation
- Monitoring and interviewing techniques
- Personal security, mine awareness and behavior in complex risk situations (e.g. roadblocks, hostage-taking)
- Radio communication
- Use of maps and GPS
- Use of 4-wheel drive vehicles
- First aid and stress management

National Partners

A new and innovative initiative is the *Training Platform for Peace Operations*. This was established in 2009 between German military (Staff College; UN Training Centre), three police training centres and ZIF (coordinating role). The idea is to promote mutual understanding and respect between the different disciplines and components of crisis operations; to develop and conduct joint training programmes; to ensure quality standards in preparing for mission deployment; and to serve as an information hub. At the November 2009 meeting of the International Association of Peacekeeping Training Centres (IAPTC) in Sydney for the first time Germany was represented by the Platform, i.e. a joint delegation.

International Projects and Partners

Training Initiative of the European Commission (EGT)

ZIF is one of the founding members of the *EU Group on Training (EGT)*, a consortium of European training institutions initiated in 2002 by the European Commission. The project seeks to enhance the EU's capacity in the field of peacekeeping and peacebuilding. In close collaboration with the Commission, the Council Secretariat and the *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM)*, the EGT developed a comprehensive training program for civilian experts to be deployed to EU operations.

The programme consists of a basic preparation course (core course) as well as specialization courses on: Rule of Law; Human Rights; Democratization and Good Governance; Civil Administration; Conflict Prevention; Mission Management, Administration and Support; Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR); Civil-Military Cooperation; Child Protection, Monitoring and Rehabilitation. From 2002 to 2007, more than 1,400 civilian experts nominated by EU member states participated in the training.

EU Civilian Response Teams (CRT)

The rapid deployment of civilian experts in ESDP operations still constitutes a major logistical and planning challenge for the European Union. Based on a Swedish initiative, the EU Council Secretariat in 2005 initiated the creation of *Civilian Response Teams* (CRTs) with the aim of supporting the start-up of new missions or reinforcing existing ones. Four European training institutions: ZIF, the *Folke Bernadotte Academy*, the *Danish Emergency Management Agency* and the *Finnish Crisis Management Center* were tasked to develop and conduct specialized training courses for more than 100 CRT experts since 2006.

Integrated DDR Training Group

In response to the growing demand of qualified field staff for Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programs, ten international training institutions created the *Integrated DDR Training Group* (IDDRTG) in 2006. The consortium seeks to develop curricula, produce training material and conduct courses based on the *Integrated DDR Standards* (IDDRS) of the United Nations. Its founding members are: ZIF, the *African Centre for the Constructive Resolution of Disputes* (ACCORD), the *Bonn International Center for Conversion* (BICC), the *Center for European Security Studies* (CESS), the *German Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), the *Norwegian Defence International Centre* (NODEFIC), *Peaceworkers UK*, the *Canadian Pearson Peacekeeping Center* (PPC), the *Scuola Superiore Sant'Anna* in Pisa/Italy and the *Swedish National Defense College* (SNDC).

United Nations Senior Mission Leaders Course

Training for leadership positions in international peace operations has long been neglected. In the wake of the recommendations set out in the Brahimi Report in 2000, DPKO with a number of partner institutions, developed the *Senior Mission Leaders Course* (SML). The aim of the project is to develop standardized training modules for the preparation of senior personnel for peace operations and to offer training courses for future leaders. The SML's integrated approach constitutes significant progress by providing for the first time a joint training course for military, police and civilian personnel in leadership positions. ZIF was explicitly commended for the high quality of the content and organisation of this course by UN Undersecretary-General Jean-Marie Guéhenno.

Rule-of-Law Training for UN Department of Peacekeeping Operations

From 2009 until 2011 ZIF will co-design and implement a series of training courses for Rule-of-Law Officers in all UN-led peacekeeping and political missions in Africa. Funded by the German Foreign Office this project establishes a new collaboration between ZIF and DPKO's Office of the Rule of Law and Security Institutions (OROLSI), created in 2007.

Training – Quo Vadis?

Over the past seven years ZIF has continuously adapted its training approach, both in terms of content and methodology. They have been influenced by three sources of feedback: trainees who have been deployed and report back on what kind of training they actually need in mission; training partners such as the EGT; and international trainers who usually come from senior-level work in missions. However, feedback is not only received at random, but is being generated systemically: through questionnaire-based end-of-course snapshot evaluations and broader ex-post surveys among course participants. Some of the shifting priorities and features of ZIF training include:

Duration: There is evidence that reducing the number of two week-long courses towards short and concise formats facilitates the availability of trainees (release from busy jobs).

Methodology: As part of an international mainstream, ZIF is gradually moving away from classic classroom-style teaching to scenario-based learning with case studies. Blended (or integrated/hybrid) learning which combines face-to-face training with electronic formats is another emerging option.

Content: In some the ZIF workshops and conferences recruiters from multilateral organizations have questioned the real value of training for recruitment and mission work with regard to what it adds to the technical competencies. This was particularly related to substantive training (like rule-of-law, political subjects, conflict transformation). What they emphasize, however, is the need to train civilians in submitting good applications, prepare them for interviews, and focus on direct mission preparedness (first aid, security, working methods, organizational knowledge). One area, though, desperately requires more attention: training for mission support functions, including finance and budget, personnel, procurement, logistics, supply. ZIF has begun to gradually develop courses such as fields of specialization and will continue to do so.

Just-in-case vs. just in time: It has proven to be the right choice to use training as part of the assessment of candidates; it gives a much better impression of people's team abilities, social behaviour and active language skills. The downside is that the benefits from attending the core course or other trainings may fade when several months or even years elapse between the course and a possible deployment. Therefore just-in-case training in the beginning has its merits; just-in-time pre-mission training should become standard, at least for missions to which groups or contingents rather than a few individuals are deployed. In times of lean management and organizational set-ups like in ZIF this of course poses a challenge, as surplus capacity in training is required.

2.4 Research and Information

The Analysis and Lessons Learned Unit monitors developments in international crisis management, peacekeeping, and peacebuilding with special relevance for ZIF's mandate such as: rule of law programs in peace operations, the cooperation between civilian, police and military actors (CIMIC), the increasing role of regional organizations in peace operations, the basic conceptual and operational challenges of peacebuilding, and the specific problems caused by organized crime in post-conflict societies. The results of the research are then applied to support ZIF's other units in evaluating existing training and recruitment practices as well as formulating new approaches.

Support to training and recruitment: ZIF produced case studies for the EU *Civilian Response Teams* (CRT) training; developed *Peacekeeping and Public Information* module for the core course.

Consulting for government, parliament, researchers, etc.: ZIF has become a key platform to bridge the gap between the political discussion of peace operations in Berlin and the reality in the field. To this end, it holds regular *After-Work Briefings*, bringing together senior personnel in peace operations and international organizations with national decision-makers. These briefings provide an opportunity for members of parliament and officials from ministries and various government agencies to discuss Germany's present and future role in peace operations. ESDP missions have always been a priority theme, including EUFOR DR Congo, EUPM, EU AMM, EUMM and others.

Conferences and public events: ZIF holds regular expert and public meetings and sits on a number of panels, e.g. with the UN Staff College, EGT meetings and the ZIF Berlin Workshop, a senior-level policy meeting on peacekeeping and crisis management.

Print and online publications and news service: Interactive *Map of Peace Operations* allows quick access to country-specific information; *Peace Operations Update*, contains a weekly electronic newsletter on field missions; *German Personnel in Peace Operations*, an overview of German military, police, and civilian personnel deployed in these

operations; and *Peace Operations Worldwide*, a map showing all current peace operations, listed by organization and type.

Networking: In addition, the Analysis Unit is responsible for developing and maintaining close contact with national and international actors and research bodies in the field of crisis management. It also coordinates ZIF's internet presence and provides a range of *information resources*:

3. The Quest for International Capacity Building

The number of international civilian experts in peacebuilding missions of the United Nations and of regional organizations such as the European Union, the African Union, and the OSCE has steadily increased during the last years. At the same time, the mandates and tasks of those missions have become more complex and more specific, which consequently leads a greater need of highly qualified personnel.

Those responsible for human resources in the international organisations and national institutions face critical shortages in crucial areas, meaning that key positions can often not be filled.

Such a situation creates a mounting pressure on national and multinational players to find solutions in the areas of recruitment, preparation, deployment, training and support of civilian personnel as well as the need for increased mutual support. Therefore, governments and international organisations are intensifying a professional exchange regarding models, tools and working methods, i.e. best practices in the field of human resources.

There is a growing need and interest in comparative experience and hands-on information on country models and operational practices and innovations. On top there is a growing interest in moving from mapping problems to finding alternative solutions.

The many and regular meetings on human resources, training and civilian capacities in general that take place in Brussels, New York, Vienna, Paris, under EU presidencies, in CIVCOM, at UN DPKO etc. aim to generate knowledge about issues including choice of systems; maintaining an active expert roster; tracking and retaining candidates; lobbying, nominating and supporting candidates; deployment modalities; and interfaces between national focal points, government departments, multilateral organizations and civil society.

There is also a growing body of research not only on conflicts but on civilian capacities, including the European dimension. Studies have been published or started by the New York Center on International Cooperation, SIPRI in Stockholm, the OECD, the Norwegian Institute of International Affairs, and national governments. Unfortunately, researchers and practitioners do not always find ways to connect.

***civcap* - Promoting Civilian Capacity for International Peace Operations**

ZIF is not merely a placement agency. It was tasked to enhance national and multilateral capacity at large to cope with the human resources and training needs in conflict prevention and post-conflict recovery. Since its inception, ZIF was actively engaged in the international dialogue on issues related to recruitment and training. Meanwhile, ZIF itself and its cooperation with the Federal Foreign Office has been recognised as a leading example. Accordingly, ZIF has been increasingly approached for advice. In response to such demand, this *civcap Project* is financed by the German Foreign Office for an initial period of three years (2009-11).

The project strives:

- to promote concepts and techniques of recruitment, selection and deployment of civilian personnel for crisis prevention measures and conflict transformation, particularly in relevant national and international agencies that do not have developed such systems yet;
- to create an international network of practitioners and policy-makers for processing and dissemination of experiences with frameworks, institutional models, organisation of work and instruments for the deployment of civilian experts in international peace operations and crisis intervention;
- to set up a web-portal providing hands-on, ready-to-use information and research for practitioners and policy-makers for civilian capacities, including: national and multilateral policies; handbooks and manuals; human resources techniques and tools; an event calendar; training programmes and curricula; contact details. ZIF offered to help coordinate the group and with setting-up and maintaining the web-site.
- to strengthen dialogue between multilateral institutions such as DPKO, UNDP, OSCE and EU and national recruitment focal points/roster managers was considered requisite for reaching out to qualified civilian specialists.
- to establish an informal Working Group on Civilian Deployable Capabilities; and
- to support directly recruitment offices in Africa, Asia, Eastern Europe and other regions.

Berlin International Expert Meeting 2008

The project is an outflow of a series of meetings during 2007 and 2008². In December 2008, ZIF hosted an international expert meeting on national capacities for civilian crisis management and peace operations. About 30 policy makers, recruitment and mission managers from Canada, the US, Australia, Japan, and Africa, from ten European states as well as from multilateral organizations such as the UN Department of Field Support, UN Development Programme, UN Peacebuilding Support Office, European Union, Organization for Security and Co-operation in Europe, African Union and the Economic Community of West African States attended.

The idea was to revisit the Brahimi report's call for professionalizing civilian capacities, including human resources. In 2000, aware of the challenges of growing and multiple peace operations during the 1990s, in 2000 the UN took a hard look at its own capacity to plan and conduct such missions. To this end, UN Secretary General Kofi Annan invited a high-level Panel on United Nations Peace Operations to help on how the organization could do better. In August 2000, the Panel, chaired by Lakhdar Brahimi, submitted its report to the Secretary General. It addressed, inter alia, constraints in mobilizing, vetting, recruiting, deploying and retaining qualified personnel. In order to meet the demands in quality and quantity of staff, it called for stronger partnerships between the UN and governmental as well as civil society.

Ten years later, an unprecedented number of civilian personnel is engaged in international peace and crisis management operations. ZIF considered this an opportune point in time for national and multilateral actors to jointly look at innovations, stumbling blocks and challenges for recruitment and deployment.

The Berlin meeting looked at:

- National policies and legislation

² Two recent events helped set the agenda which the Berlin International Expert Meeting built on: (1) a workshop on "Broadening UN's Access to Qualified Candidates" in New York in October 2007 focused on streamlining the UN hiring process; use of „outside“ rosters; and the alignment of national recruitment to UN recruitment needs; (2) a workshop on "Developing International Civilian Capability for Stabilization and Recovery" hosted by the UK government in London in May 2008 discussed recruitment procedures and quality control; national niche capabilities; training standards; attracting and retaining staff; responding to multilateral demand in experts; and civilian capabilities in the South.

- Institutional arrangements and models
- Roster building and management
- Outreach, screening and selection
- Lobbying and nominating candidates
- Duty of care and monitoring.

Momentum in Professionalizing Recruitment and Training

Despite continuing challenges, the discussion showed the dynamics for progress at national and multilateral level among countries and organizations attending the meeting. There has been a great deal of experimentation, consolidation and cross-learning resulting in an evolution of customized mechanisms and practices. In a number of countries, building civilian capacity for peace operations is no longer an exotic single-unit task, but calls for unity of effort and a whole-of-government approach. It echoes the realization that civilian crisis management is no longer a temporary, but a core function of the international system, with complex mandates and stretching over nearly all time zones.

Similarities and Differences in Country Approaches

Rosters vs. whole-of-government approach: Civilian rosters were largely recognized as an effective tool to identify, recruit and deploy personnel, although there are also examples of moving back to non-roster stand-by arrangements – such as institutionalized government-wide search efforts - to mobilise additional civilian expertise. However, in order to move past ad-hocism in recruitment, both unified rosters and stand-by agreements can be effective.

Serving multilateral or bilateral operations: Some national rosters or focal points mainly provide experts to multilateral organizations, while others build capabilities and reserves to support national operations and interventions in conflict and crisis situations. Most countries participating in the meeting can cater for both.

Convergence of recruitment and training: A number of countries have now integrated responsibilities for recruitment and training into a designated agency or focal point. Some were being delegated the recruitment and deployment function, while others realized that in addition to the recruitment function, they should at least have a systematic collaboration with external providers of training and orientation.

Key Challenges

“Not mobile or too mobile”: The famous ‘getting the right people with the right profile at the right place in time’ has not become any easier. On the contrary, in light of the massive growth in civilian personnel and given the fact that recruiters are all fishing in the same pool, attracting and retaining highly qualified personnel has remained a challenge. Good candidates with the right mix of experience, readiness for hazardous duty stations and mobility are regarded as an equally precious and difficult commodity”.

Rapid and long-term deployment: The challenge becomes an even greater one with the increasing demand for expert practitioners in niche professions for long-term assignments. An insecure working environment, sometimes equally competitive salaries back home, few career development options and distance to the family work against mission attractiveness. On top, national legislation limiting secondments, problems in obtaining leave of absence, missing reemployment rights, and difficulties maintaining professional licenses present serious impediments.

Assessment of candidates and performance monitoring: Significant progress has been made across countries in lifting standards for screening and performance reviewing. Yet, such standards need to be spread more widely - and globally. Supervisors in missions and sending states alike generally display some degree of insecurity and

reluctance when it comes to imposing consequences of poor performance or misconduct. This is partly due to short contract cycles, political implications and access to evidential information.

Handling diverse recruitment regimes: Most national roster managers share the difficulty to fully understand the recruitment system operated by multilateral organizations and to respond to their specific demands for civilian personnel effectively and rapidly. Participants agreed that strengthening national mechanisms for civilian recruitment and deployment requires better communication between multilateral organizations and member states.

4. Learning Lessons and Setting the Agenda

With the rise of multidimensional peace operations since the 1990s, the nature of mandates and missions has changed, with some fundamental ramifications for civilian staffing:

- More organizations than ever involved in peace operations
- Emerging division of labour in theatre
- More types of field missions
- More functional or occupational groups
- More demanding job/task profiles
- More demanding candidates/experts

4.1 Professionalizing Civilian Recruitment: Mind the Gaps!

At the same time, a substantial body of practical knowledge about how to support civilian staffing has emerged. However, a number of gaps need to be addressed across organizations and member states, including:

The institutional capability gap: A lack of designated institutional capability/responsibility at national level to train, recruit, deploy, and support civilian personnel.

The quality-quantity gap: The gap between partly overwhelming numbers of applications and the shortage of high-quality civilian experts ready for sustained assignments under hardship conditions.

The expectations/incentives gap: It appears as if professional, personal and family-related requirements and expectations of civilian personnel are not always being met by the incentives offered for mission assignments.

The recruitment-training gap: The fragmentation between recruitment/deployment function and training opportunities at national level. Little systematic connection between recruitment and training in terms of assessment of suitability and rostering.

The responsibility gap: The scattered responsibility within governments for recruitment and deployment to different organizations and missions.

The rules gap: The application of either overly bureaucratic rules and regulations which have been created for fixed-term or career appointments at headquarters to the fast-moving, unstable business of peacekeeping and crisis management; or, underregulated contractual and deployment modalities.

The communication gap: Too little comprehensive communication and transparency between multilateral organizations and member states about recruitment needs and the screening and selection process.

By no doubt, the discussion on good practices in civilian capacity building has picked up pace and depth and an increasing number of countries and organizations engage both in spreading models and techniques and in investing in their own capabilities. The emerging complexity of recruitment and deployment of civilian personnel for peace operations needs more than ever interaction and cross-fertilization among bilateral and multilateral institutions instead of parallel tracks of doing business. Overall, too many meetings have been catch-all in nature, going through all stages and aspects of civilian capabilities, but too often short on specifics to offer real take home value.

4.2 Some Lessons in Managing a Critical Resource: Civilian Personnel

Throughout its existence ZIF has made an effort not only to consolidate and expand its activities, but also to constantly reflect on how it is doing business.

Workflow and IT support: ZIF is a relatively small office and if you are small you have to be smart. Smart means to organise your work well and use up-to-date technology, particularly in managing the most valuable asset: the roster of pre-selected, pre-assessed and trained candidates.

Finding the right candidates: Rigorous vetting and merit/qualification-based screening of candidates is a must to increase the quality of personnel. Some will complain not to be chosen, some will write letters to political or other authorities to appeal. However, it pays off to stick to assessments and decisions on the basis of transparent selection criteria.

Communicating with experts: It has taken ZIF a generation of civilian experts on the roster “to educate” them towards a habitual checking in on the ZIF website and spot at the new vacancies and *EU Calls for Contribution*. When achieved, it is far more efficient than calling ten candidates just to hear that eight of them are not available.

Providing training that matters: ZIF training course are not for additional academic qualification. It prepares candidates for a mission reality that may be unknown territory for them. The trainers are practitioners coming from missions and international organisations, from police and military training units. All training must be evaluated with and by those who have been deployed and are able to check the usefulness against their in-mission situation. In order to make training programmes fit with people’s busy schedules, they need to be rather short and intense.

Serving multiple constituencies: ZIF has to be a well connected and networked organisation, however, maintaining a multitude of external relationships is very demanding and time-consuming. It has to demonstrate the ability to scan, analyse and react on policy shifts and institutional changes in the complex and competitive environment it is operating in. It is essential to build solid partnerships and institutional relations with a broad range of national and international governmental as well as non-governmental institutions, including international organizations at HQ and mission level; other national and international providers of personnel; the German public service; academic and research institutions; professional associations; NGOs; and the corporate sector as potential suppliers or sources of candidates.

Coordination with government: It is essential to closely collaborate and coordinate with the Foreign Office on political, strategic, and operational levels. There has to be interaction and exchange basically on a daily basis, mainly about vacancies, candidates and developments in missions.

Different institutional models: ZIF and other recruitment agencies and units are a living examples for recognizing civilian deployment as a specialized function. It appears that it is quite hard to make such time-consuming and labour-intensive work compatible with the work and responsibilities of desk officers in a foreign or home ministry.

There is a number of choices for institutional arrangements to professionalize civilian recruitment and deployment. Much depends on the government's own aspiration relative to the contribution to field missions, i.e. number and level of personnel. Irrespective of the exact model, the degree of delegation, autonomy, decision-making, financial authority and other critical issues need to be clarified. Options include for example:

Within a ministry:

- Function performed by country desk officers
- Designated focal point for recruitment and placement
- Designated unit (Office of the Coordinator for Stabilization and Reconstruction/U.S. State Department; START/Ministry of Foreign Affairs, Canada)

Outside ministry:

- University (e.g. Hiroshima Peacebuilding Center, Japan; NORDEM, University of Oslo)
- Inter-ministerial unit (e.g. Stabilization Unit, United Kingdom)
- Public agency (e.g. Switzerland)
- Sub-contracted commercial service (e.g. Denmark)

4.3 ZIF Experience with Recruiting for ESDP Missions

It is fair to say that Germany has greatly fulfilled its role as a key contributor of civilian experts. In retrospect, there was a triple challenge: (I) rapid deployment of monitors (Aceh, Georgia); (II) sending highly specialized professionals (EULEX, Palestine); and (III) deploying people into hazardous and hardship duty stations (Afghanistan).

However, similar to the OSCE (where the Secretary-General sent a letter to delegations in early 2009 to make urgent efforts in recruitment), ESDP faces a shortage of available and qualified civilian personnel. Quite clearly, the Civilian Headline Goal drive since 2004 has not transpired into real available candidates, but has by and large remained a paper exercise.

As much as the UN (Department of Field Support), the OSCE and other regional organizations running field missions, the European Union in collaboration with member states are called to improve the human resources process step by step. A number of critical issues will remain on member states' agendas and in their dialogue with the EU and others.

What remains on the agenda?

Recruitment modality, i.e. secondment vs. contracting: The EU operates a hybrid system of recruitment due to its political particularities and national prerogatives in the EU's Common Foreign and Security Policy. The UN General Assembly abolished gratis or seconded personnel for UN peacekeeping missions due to complaints from the G77 in 1999. Some countries would not be able to participate in view of funding constraints. The OSCE has always held high the flag of its secondment system as a means to ensure the political buy-in of participating states when they see their own nationals on staff lists. For the time being the EU mixed system of seconded and contracted appears as the best choice to maintain the balance between member states' interests and availability of suitable professionals.

National vs. international or centralized multilateral rosters: Keeping the secondment system alive requires a better connection between member states and "mission control" in Brussels.

National rosters need to match skills sets with mission needs. No doubt, there must be greater interaction with Brussels and - beyond the *Calls for Contributions* - regular update on what ESDP missions exactly need as not all relevant information for the selection of candidates are part of the job descriptions. Best practices in roster building and management are available, however, sometimes member states are constrained by national data

protection laws and civil service regulations reducing the scope for recruitment. It seems to be an imperative to open up deployment regulations at national level to broaden the recruitment base in general.

Careful selection procedures: Field missions do not operate in a political vacuum. Neither does recruitment and deployment of personnel. The political and sometimes horse-trading like system of selecting candidates, however, needs to be minimized to give way to merit- and qualification-based selection. That applies to both pre-selection and nomination at country level and the final picking by the mission. For EULEX Kosovo, due to time constraints, a lot of people were put through five minute interviews which is a pretty narrow base for a decision.

Staff management in mission: One area that needs perhaps most attention is strengthening the personnel units in mission and at Brussels level. So far, ESDP missions have not been hit as hard by high turn-over rates as UN and OSCE missions. But everyone can testify on the fact that retaining good people may be as difficult as finding them. On the other hand, poor performance and misconduct have to often gone unnoticed or unsanctioned. Therefore, the performance appraisal system requires an improvement.

And last, but not least, who is the Quarterback in preparing and conducting ESDP missions? Obviously, a restructured EU machinery in Brussels, following ratification of the Lisbon Treaty, may be able to come up with a unified ESDP mission planning and management system, coping with the disconnects between different institutions and communication with member states.

About the author

Jens Behrendt has been the Head of Human Resources at the German Center for International Peace Operations since 2003. He also serves as the Deputy Director of the Center. From 1994 through 2003, he worked with the United Nations Volunteers and the United Nations Development Programme in Geneva, Bonn and Jakarta. Between 1992 and 1994 he managed a small-scale industries and policy advisory programme of the Friedrich Ebert Foundation in Accra, Ghana.

Since 2006 he teaches international organizations and human resources management at the Department for Political and Social Science at the Free University Berlin. He has also performed as trainer and facilitator for UNDP, UNSSC, EU, OSCE, German Foreign Office, Robert Bosch Foundation, L'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Erfurt School of Public Policy and others.

Jens Behrendt studied political science at Free University Berlin and the London School of Oriental and African Studies. From 1991 to 1992 he was a trainee at the German Development Institute in Berlin and Pakistan.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 27439
5 NOV. 2009

BIBLIOTECA

6

**INTERVENTO DEL DIRETTORE GENERALE PER L'INTEGRAZIONE
EUROPEA AMBASCIATORE FABIO FABBRI ALL'APERTURA DEL
SEMINARIO "L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE –
CRITICITA' E PROSPETTIVE"**

(Farnesina, 4 novembre 2009)

E' con vivo piacere che, come Direttore Generale dell'Integrazione Europea, vi do il benvenuto al Ministero degli Affari Esteri per questo primo Seminario sulla partecipazione italiana alle missioni civili della PESD.

L'Europa attraversa uno dei suoi momenti di svolta. L'imminente entrata in vigore del Trattato di Lisbona introdurrà elementi importanti di novità sotto il profilo istituzionale, volti a rafforzarne il ruolo di attore internazionale ed a renderne più fluido, efficace e trasparente, il processo interno di formazione della sua volontà.

La Politica Estera e di Sicurezza comune ne uscirà anch'essa rafforzata, grazie al potenziamento della figura dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e della Sicurezza, mediante l'assorbimento tra le sue funzioni del portafoglio del Commissario per le relazioni esterne, e con il suo incardinamento nella Commissione in qualità di Vice Presidente.

Nell'esercizio delle sue funzioni, l'Alto Rappresentante si avvarrà di un Servizio Europeo per l'Azione Esterna, un vero e proprio servizio diplomatico, nel quale confluiranno funzionari della Commissione, del Consiglio, e degli Stati membri.

Nuove opportunità aprirà il nuovo Trattato alla gestione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa, in particolare là dove è prevista la possibilità di cooperazioni rafforzate strutturanti, cooperazioni cioè, avviate tra un numero ristretto di Paesi membri, pur con il consenso di tutti, per rafforzare gli strumenti di costruzione di una Difesa comune.

Sullo sfondo di tale importante passaggio istituzionale l'attività internazionale dell'Unione ovviamente non si arresta. Il suo intervento continua in tutte le operazioni e missioni della PESD, di cui quest'anno oltre tutto celebriamo il 10° anniversario.

Proprio l'importante anniversario, occasione di bilanci e proposte, accanto alle nuove sfide dell'Europa del dopo-Lisbona, giustificano il momento di riflessione che ci siamo imposti con il seminario che inizia oggi, per il quale desidero ringraziare

innanzi tutto l'Istituto Affari Internazionali, per il suo insostituibile contributo organizzativo e di idee.

Un seminario "sui generis", tuttavia, sia per gli obiettivi che si prefigge, e sui quali lascio ai più immediati organizzatori, che interverranno dopo di me, di dilungarsi più nel dettaglio, sia per il formato originale. Esso mette insieme, infatti, l'apporto teorico degli esperti, degli autorevoli rappresentanti dell'Università e di centri di studi, che saluto con profonda stima, con l'esperienza preziosa e sempre più sofisticata, degli addetti ai lavori.

E, d'altra parte, è proprio l'intervento di questi ultimi che fa la differenza rispetto ad altre iniziative analoghe.

Saluto, perciò, con particolare gratitudine per la disponibilità prestata, sia nella preparazione di questo evento, sia, oggi e domani nella sua attuazione, i rappresentanti dei Ministeri dell'Interno, della Difesa, della Giustizia e delle Finanze, i rappresentanti dell'Ordine della Magistratura, dello Stato Maggiore della Difesa, dei Comandi dei Carabinieri, della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza. Sia coloro che sono impegnati in prima linea nelle missioni PESD, sia quanto da Roma ne curano la partecipazione.

Saluto inoltre i rappresentanti del Segretariato Generale del Consiglio venuti da Bruxelles e i funzionari della Camera dei deputati e del Senato.

Infine, saluto in modo particolare i "nostri" esperti, esponenti della società civile che la Farnesina ha selezionato per svolgere importanti funzioni di consulenza, monitoraggio e supporto in alcune missioni civili della PESD.

A tutti voi dico che la vostra diversità ben rappresenta la varietà e ricchezza del contributo alle missioni civili che, per loro natura, esplicano una funzione più ampia e complessa delle operazioni di peace-keeping nella ricostruzione dello Stato e nel ritorno alla stabilità e alla "rule of law" in situazioni post-crisi.

La macchina di Bruxelles – lo sappiamo tutti, e lo verificiamo giornalmente in tutti i settori di attività dell'Unione, comunitari e non – è una macchina straordinaria. Essa è in continuo movimento alla ricerca di nuovi strumenti, nuove procedure, nuovi meccanismi che rendano più coerente ed efficace la sua azione. La PESD non è immune da questo esercizio, che si applica con particolare attenzione oggi al campo delle missioni civili, la cui pianificazione strategica e progettuale, e la cui gestione, in questo decennio sono risultate per forza di cose ben più difficoltose delle operazioni militari.

Da questo attivismo brussellese nasce una sfida per tutti i Paesi membri ad adeguare le loro strutture e i loro procedimenti per migliorare la partecipazione nazionale alle missioni comuni.

Tanto più vale questa sfida per l' Italia che, come sapete, ricopre il secondo posto tra i Paesi contributori alle missioni civili della PESD, e che intende mantenere più possibile, nonostante le ristrettezze di bilancio, un livello alto, che corrisponde ai suoi interessi nazionali ed alle sue ambizioni di Paese fondatore dell'Europa.

Nell'avviare questo seminario, perciò, vi auguro buon lavoro.

Che le vostre riflessioni e dibattiti siano portatori di innovazioni concrete nella linea di una migliore e più consapevole partecipazione dell'Italia alle missioni civili dell'Unione Europea, e possano, anche in tal modo, confermare il forte impegno in favore della costruzione europea che da sempre anima la politica estera del nostro Paese.

i&i ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 27439

5 NOV. 2009

BIBLIOTECA

INTERVENTO DEL SOTTOSEGRETARIO DI STATO SEN. ALFREDO MANTICA ALLA GIORNATA CONCLUSIVA DEL SEMINARIO "L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI DELL'UE - CRITICITA' E PROSPETTIVE"

(Farnesina, 5 novembre 2009)

Signori rappresentanti della Presidenza dell'Unione Europea e del Segretariato Generale del Consiglio, Onorevoli parlamentari, rappresentanti delle amministrazioni e dei Comandi coinvolti nelle missioni civili della PESD, e dei mezzi di informazione, Signore e Signori.

E' con vivo piacere che vi porgo il saluto del nostro Ministero degli Affari Esteri in questa mattinata conclusiva del primo Seminario sulla partecipazione italiana alle missioni civili della PESD.

Il Seminario, come sapete, è iniziato ieri con una giornata di studio e discussione riservata agli addetti ai lavori, dei cui risultati siete stati già informati sinteticamente agli inizi di questa sessione pubblica.

La sessione di stamane è invece dedicata a meglio diffondere, presso l'opinione pubblica e parlamentare, la conoscenza di queste Missioni ed il significato che esse rivestono per la politica estera dell'Europa, e per quella dell'Italia al suo interno.

Un breve documentario e le testimonianze dei protagonisti di alcune di queste missioni ve ne hanno illustrato e ve ne illustreranno successivamente finalità, dimensioni, caratteristiche, e contesti geografici e politici nei quali sono dispiegate.

Da parte mia vorrei soffermarmi su alcune considerazioni, che sono anche il frutto di numerose missioni da me effettuate nei Paesi dell'Unione Europea teatro di tali interventi, visite nel corso delle quali mi è stato possibile apprezzare di persona il ruolo fondamentale che le missioni PESD svolgono nella stabilizzazione di situazioni di grave crisi, e la elevata professionalità e dedizione con cui tutto il personale, ed in particolare quello italiano ad esse destinato, assolve i compiti che gli sono affidati.

Le missioni civili della PESD, come le operazioni militari, pur essendo orientate alla trattazione di situazioni critiche per la sicurezza e la difesa dell'Unione, costituiscono innanzi tutto un formidabile strumento della sua politica estera.

Con il loro lancio, dieci anni fa, l'Unione Europea è uscita da una fase nella quale il suo impegno sulla scena politica internazionale era confinato a, pur importanti, ma sovente inefficaci, esercizi "declaratori", e si è arricchito di una capacità di azione che è divenuta negli anni sempre più multiforme, sofisticata, ed universalmente apprezzata.

Le missioni e le operazioni PESD si aggiungono, integrandoli, ad altri strumenti importanti di politica estera dell'Unione, gestiti dalla Commissione con il metodo comunitario, come lo strumento di stabilità o le iniziative di aiuto allo sviluppo.

Missioni civili ed operazioni militari sono fra loro complementari e sempre più, partendo proprio dall'esperienza delle missioni PESD, se ne invoca una loro utilizzazione combinata.

Se infatti nel momento di crisi più acuta per la pace o di grave instabilità interna o regionale l'intervento internazionale di peace-keeping o di peace-enforcing appare insostituibile per la separazione delle opposte forze in campo, allo stesso tempo una strategia di uscita delle forze internazionali impegnate non riesce facilmente a sostanzarsi fino a che non siano state ristabilite le condizioni essenziali per la stabilità e la convivenza a livello sia interstatale che interno. E ciò vuol dire ristabilire in termini non solo teorici, ma anche pratici, il governo della Legge.

Se, dunque, l'importanza delle missioni civili non è minore a quella delle operazioni militari per il raggiungimento dell'obiettivo complessivo della pacificazione e della stabilità, vero è anche che, nell'immaginario collettivo, inevitabilmente il ruolo delle missioni civili appare più sfumato, e più difficilmente comprensibile.

Le immagini televisive sono a questo riguardo eloquenti : mentre infatti siamo ormai abituati a vedere i nostri contingenti militari in azione nei più diversi teatri del mondo - e ci è ormai familiare la bandiera italiana accanto a quella dell'Unione Europea o delle Nazioni Unite a bordo dei mezzi militari - meno evidente è l'impegno di un magistrato italiano o tedesco che amministra la giustizia nel Kosovo, di un ufficiale di finanza che insegna i rudimenti dei controlli anticontrabbando alle frontiere, di un ispettore di polizia che istruisce i suoi colleghi locali sulle tecniche di indagine criminale o sui servizi più elementari di sicurezza per la popolazione.

Nel primo caso le immagini militari evocano in noi la forza, la potenza necessaria ad imporre la pace, nel secondo caso, più difficile forse da comunicare, illustrano gli essenziali compiti di ricostruzione dello Stato e della sua autorità al servizio dei cittadini, in un quadro di rispetto della legalità e dei diritti umani.

Questa giornata ha proprio l'obiettivo di orientare per una volta i riflettori sul secondo tipo di missioni, per sottolinearne il carattere peculiare ed al tempo stesso la sua delicatezza.

Missioni affidate alle specialità individuali più che ai grandi numeri, missioni nelle quali è necessario, per il successo, un contatto assiduo con gli interlocutori locali, che non di rado proprio da questo contatto traggono iniziale legittimazione, un'osmosi continua di professionalità e sensibilità, una capacità non comune di trasmettere valori, esperienze e procedure adattandoli allo specifico contesto del luogo.

02

Missioni, per di più, che sono pianificate, gestite, e valutate in un contesto internazionale come quello dell'Unione Europea tra componenti che, nei singoli Paesi di provenienza, non sono abituate, a differenza delle forze armate, ad una proiezione esterna e ad una indispensabile cooperazione.

Nei dieci anni trascorsi dal lancio della Politica Europea di Sicurezza e Difesa l'Unione Europea, attraverso il Segretariato Generale del Consiglio, è andata perfezionando i meccanismi di pianificazione, organizzazione, spiegamento e gestione delle sue operazioni all'estero.

La componente militare è stata più rapida. Aiutati da una congenita attitudine alla pianificazione e naturalmente orientati all'impiego all'estero, i nostri militari, insieme ai colleghi europei, hanno certamente spianato la via riuscendo ad organizzare in tempi relativamente rapidi, ed in modo efficace, gli organi comuni indispensabili per la costruzione ed il comando di importanti operazioni militari europee, alcune delle quali ormai concluse, altre ancora in funzione.

Più complessa si è invece rivelata la pianificazione e l'organizzazione delle missioni civili, che tuttavia ha fatto anch'essa negli ultimi anni passi da gigante nel mettere a punto suoi propri meccanismi, ed è costantemente alla ricerca, spesso creativa, in un terreno tutto sommato ancora abbastanza inesplorato, di nuove soluzioni ai problemi correnti di reclutamento e formazione del personale e di equipaggiamento delle missioni.

A questi sviluppi l'Italia ha partecipato e continua a partecipare con il contributo delle proprie idee, con il concorso delle sue riconosciute professionalità, sia a livello centrale, negli organi di Bruxelles, sia a livello periferico, nelle missioni tanto militari quanto civili, ove ha ricoperto e ricopre tuttora anche incarichi di primaria responsabilità.

Se consideriamo le sole missioni civili della PESD, il nostro Paese è, tra gli europei, il secondo contributore, con circa 250 unità sulle quasi 2.600 complessivamente impegnate. Ma non è soltanto la quantità che conta (i numeri, come ho detto prima, non riflettono a pieno la ricchezza delle diverse professionalità impegnate, dai magistrati giudicanti ed inquirenti ai diversi corpi delle Forze di Polizia, dai funzionari penitenziari a quelli del Ministero dell'Interno, dai consiglieri politici agli osservatori, esperti di diritti umani, analisti politici, ecc.) .

Conta anche la qualità, quel modo tutto italiano di svolgere la missione, di interpretare al meglio il mandato e gli obiettivi da raggiungere, con determinazione, professionalità e flessibilità. Un modo che oramai viene citato nel mondo quale esempio da seguire anche nei teatri di crisi più impegnativi.

Il seminario che si conclude oggi costituisce quindi anche un momento di riflessione, tra gli addetti ai lavori, su come meglio organizzare la partecipazione italiana a queste missioni e come meglio rispondere alla sfida che ci viene da Bruxelles di mantenere un livello quantitativo e qualitativo elevato, all'altezza della tradizione e del peso politico del nostro Paese.

La partecipazione italiana, infatti, non è un fatto puramente tecnico, ma ha innanzitutto una primaria valenza politica.

L'Italia crede in una Politica Estera e di Sicurezza comune dell'Europa; è questo uno dei pilastri tradizionali e largamente condivisi della sua politica estera. Tanto più lo è in momenti cruciali come questo, di transizione ad una fase più avanzata di integrazione come quella che si apre finalmente con l'imminente entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

L'Italia sostiene in modo convinto e coerente il ruolo dell'Europa come attore globale nell'arena internazionale. Per l'Italia, da sempre, l'Europa non deve essere soltanto una potenza economica, ma anche un soggetto politico capace di contribuire alla soluzione delle crisi internazionali e di assumere, a tale scopo, le responsabilità che corrispondono alla sua millenaria cultura ed alla sua capacità di costruire pace e rispetto della legalità.

E' quindi anche al servizio di questo ideale, e non solo dell'interesse immediato, e pur importante, alla stabilità e alla pace ai nostri confini, che è posto l'impegno dei tanti uomini e donne impiegati nelle nostre missioni civili, individualità diverse ed alle volte isolate, complemento prezioso delle nostre forze militari, di cui oggi in qualche modo celebriamo la speciale testimonianza.

Ad essi va il nostro più sincero ringraziamento, per il loro lavoro ed indubbi sacrifici, e per aver contribuito in modo decisivo all'immagine dell'Italia, e sempre ad essi va il nostro convinto incoraggiamento a proseguire per rendere sempre più efficace e significativo l'impegno e l'immagine dell'Europa nel mondo.

ISI	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	27439
	5 NOV. 2009
BIBLIOTECA	

L'ITALIA NELLE MISSIONI CIVILI¹ DELL' UE (intervento del Gen.C.A. Pietro Pistolese)

Ho avuto l'onore di partecipare a 2 missioni civili della UE :

- la European Union Electoral Unit (95-96), guidata dall'Amb. Carl Lidbom, con il compito di assistere i palestinesi nel preparare e condurre le elezioni presidenziali e del Consiglio legislativo -gennaio 1996- le prime della loro storia , provvedere alla loro osservazione e dichiararle poi “free and fear” o no.
- La Missione di Assistenza al Confine di Rafah, EUBAM-Rafah, quale Capo Missione (HoM) (05-08).

Nella prima occasione l'UE non aveva ancora adeguate strutture organizzative, logistiche ed operative per lanciare Missioni sul terreno per cui la gestazione fu lunga e laboriosa. Incominciammo ad incontrarci a Madrid nel maggio 1995 per dispiegare il personale a partire da novembre, dagli iniziali 35 elementi fino a 300 durante le elezioni. Il personale partecipante, selezionato dagli Stati membri con criteri assolutamente difforni, aveva ricevuto in una preventiva riunione a Madrid una preparazione molto contenuta per cui l'amalgama e la professionalità specifica fu improvvisata sul terreno.

Nella seconda occasione, EUBAM-RAFAH, il Consiglio della UE si era già dotato di una struttura di coordinamento per le missioni civili, la Police Unit prima , inquadrata nella DG IX, e la Civilian Planning Conduct Capability (CPCC) poi, per cui l'organizzazione e lo spiegamento sul terreno di EUBAM poté essere veloce ed agevole. Pertanto, gli accordi accettati (mai firmati dalle Parti) il 15 novembre 2005, lo **“Agreement on Movement and Access”** e lo **“Agreed Principles for Rafah Crossing**, poterono essere attuati in teatro in brevissimo tempo.

Anche in questo caso la selezione del personale fu affidata agli Stati Membri e la preparazione specifica per il compito dovette essere effettuata nel corso delle attività operative. Solo dopo fu possibile organizzare un corso preparatorio (induction course).

EUBAM era presente quale terza parte neutrale al valico di Rafah per contribuire alla riapertura del valico e rafforzare i rapporti tra Israele e Autorità Palestinese.

A tale scopo EUBAM:

- monitorava e verificava l'operato del personale palestinese addetto al controllo dei passaporti, di sicurezza e di dogana;
- contribuiva mediante l'addestramento ad incrementare la capacità dei palestinesi nella conduzione del valico;
- svolgeva opera di mediazione e “confidence building” tra le parti.

Il mio periodo di comando di tre anni può essere ripartito in 4 fasi:

1. spiegamento delle forze (da 21, 35, fino a 82 monitors) in brevissimo tempo:

¹ ESDP: European Security and Defence Policy

- 18 nov. 05 riunione a Bruxelles, 21 area operativa, 25 inaugurazione, 26 inizio operazioni,
2. normali operazioni, dal 25 nov.05 al 25 giugno 06 (cattura del Serg. Gilad Shalit),
3. aperture eccezionali del valico, giugno 06 – giugno 07,
4. sospensione delle operazioni e stato di “stand by” tuttora in corso.

L'atteggiamento inizialmente cooperativo del governo di Israele, paese ospite, si è andato mano ,mano riducendo sensibilmente conseguentemente alla vittoria elettorale di Hamas (gen. 06) ed al rapimento del Serg. Shalit (giu. 2006).

I FASE

- Mancanza di mezzi ed equipaggiamento.
- Difficoltà di relazione con le Parti, di interpretazione del “Mandato” e delle misure da attuare.
- Sarebbe stato utile che lo HoM , o chi per lui, avesse partecipato ai negoziati e, soprattutto che l' Egitto vi fosse stato coinvolto.
- I “protocolli” sulla sicurezza (mai del tutto accettati dai palestinesi) e sulle dogane non erano stati preventivamente finalizzati ed approvati dalle Parti.
- Non era stato previsto alcun “STATUS OF MISSION AGREEMENT”.
- Si è dovuto improvvisare lo staff amministrativo e logistico che doveva operare sotto l'egida della rappresentanza della Commissione Europea la cui cooperazione e coordinamento, ottima a livello di vertice, è risultata problematica con lo staff.
- Qualora le operazioni fossero state estese h.24/7 il personale operativo avrebbe dovuto essere incrementato di oltre 1/4tenendo presenti gli oltre 100 gg. di assenza per riposo settimanale, licenza annuale/speciale e recupero festività, malattie ecc.

II FASE

(fino al 26 giu.06)

- Il mancato accordo sul “security” e “customs” protocol ha creato molti problemi specie per il transito delle merci ed i controlli di dogana.
- Il valico di Kerem Shalom non è mai stato usato per le merci in ingresso nella Striscia.
- Nel Liaison Office l'Ufficiale israeliano NON ha mai fornito alcuna indicazione di sicurezza sui passeggeri controindicati (persons of concern) salvo poi ricevere lamentele in sede Min. Aff. Esteri israeliano.
- Organizzare le riunioni dello Coordination and Evaluation Committee è stato sempre problematico per il livello di rappresentanza delle Parti, la data e gli argomenti da discutere.

III FASE (giu.06 – giu.07)

- Nessuna consultazione dell' IDF/GOI con EUBAM circa le aperture del valico sempre occasionali ed eccezionali.
- Impossibilità per EUBAM di accedere al L.O.
- Gestione delle crisi improvvisata: in occasione di eccezionali passaggi al valico, anche notturni, con conseguente preoccupazione del GOI per il transito di denaro e/o di persone indesiderate, benchè CPCC fosse stato mantenuto informato con regolari rapporti e secondo le procedure standard sono pervenute da Bruxelles continue e disparate richieste da ogni sorta di dipartimento e funzionari e nessuna direttiva.
- Potuti organizzare pochi Coordination and Evaluation Committee comunque più dei Security Working Groups, tenuti dagli americani, a cui EUBAM è stato invitato soltanto successivamente.

IV FASE (stato di standby)

- Diradamento eccessivo dei contatti sia da parte della IDF che delle Autorità palestinesi che trasferivano la competenza del confine con l'Egitto (occupato da Hamas) dalla presidenza .
- Nessuna possibilità di accedere al LO ed al valico e tantomeno di poter entrare nella Striscia di Gaza dove EUBAM aveva aperto da tempo un Ufficio con personale locale. Anche soltanto per vedere il nostro accantonamento fatto di containers; arresto immotivato di un impiegato EUBAM palestinese.
- Riduzione progressiva della forza della Missione a 18 elementi più lo staff locale.
- I tentativi di fornire un utile contributo in termini di “capacity building” autonomamente o insieme all'altra Missione PESD, EUPOL COPPS, Centro di Addestramento palestinese di Gerico, per la quale erano stati predisposti programmi e lezioni, non sono stati consentiti dal governo d'Israele. La motivazione è stata che il “Mandato” prevedeva questa attività localizzata a Rafah.

LESSONS LEARNED

1. Malgrado lo spiegamento della Missione sul terreno sia avvenuto in tempi ristretti (8 giorni) le attività operative si sono svolte in modo molto positivo ed anche le aperture occasionali , dal giugno 2006 al giugno 2007, sempre “on call” con preavviso di poche ore, hanno avuto pieno successo:
a pianificazioni molto contenute sono corrisposte operazioni efficaci.
2. Progressivamente è stata introdotta eccessiva burocrazia che ha appesantito il comando con poco beneficio.
3. Troppi interlocutori a Bruxelles : la linea gerarchica va semplificata.

4. La selezione del personale, prescelto dagli stati membri, va decentrata totalmente sulla Missione ed è opportuno adottare un periodo di prova.
5. L'organico del personale deve essere incrementato in relazione alle assenze programmate da regolamento (ferie, riposi ecc.)
6. E' necessario accordarsi con il paese ospite su l'adozione di un SOMA.
7. L'organizzazione logistica ed amministrativa deve essere prioritaria e preventiva.
8. Non si può gestire un valico dove il Paese confinante non sia coinvolto negli accordi e non faccia parte del sistema.
9. E' necessario fruire di continuo sostegno diplomatico coerente al variare della situazione.
10. Le operazioni NON possono iniziare prima della firma degli accordi.

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

I problemi più rilevanti hanno riguardato la preparazione del personale e la disponibilità di automezzi / equipaggiamento.

Ritengo che, in considerazione dei crescenti impegni della U.E. in operazioni di pace, possano essere assunte due iniziative:

1. la istituzione di una scuola europea per le operazioni di pace dove far confluire il personale designato dagli Stati Membri per conferire a tutti una preparazione omogenea.
2. La costituzione di un "pool" di materiali di equipaggiamento ed autoveicoli pronti all'impiego.

Entrambe le iniziative possono confluire in un unico Istituto.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 27439
5 NOV. 2009

BIBLIOTECA

**Intervento del Vice Questore Giovanni Santoro,
Head of International Police Cooperation Unit EULEX Kosovo**

Il contributo della Polizia di Stato alla Missione EULEX-Kosovo.

Il contributo fornito dalla Polizia di Stato in Kosovo risale alla fine degli anni '90. Il primo contingente fu infatti inviato nel 1999, poco dopo la fine delle operazioni militari, nel contesto della missione di amministrazione interinale delle Nazioni Unite denominata UNMIK. La consistenza numerica di questo contingente è stata molto variabile ed ha raggiunto anche numeri considerevoli tra gli anni 2001 e 2004, contribuendo in modo decisivo, nell'ambito della componente di Polizia, al raggiungimento di importanti risultati operativi (è degno di nota che, sul piano investigativo, alcune fra le più importanti indagini per fatti criminosi commessi in Kosovo negli ultimi anni siano state dirette e coordinate proprio da investigatori della Polizia di Stato). La consistenza di tale contingente si è poi gradualmente ridotta in corrispondenza con il ridursi ed il riconfigurarsi della missione delle Nazioni Unite.

A partire dal 2008 alcuni appartenenti alla Polizia di Stato sono stati inviati in Kosovo in qualità di esperti di Polizia nell'ambito della Missione denominata EUPT (the European Union Planning Team, cioè la missione preparatoria alla futura missione EULEX-Kosovo).

Il vero e proprio contingente ha definitivamente raggiunto il teatro di missione a partire da settembre/ottobre 2008 per arrivare, con graduali incrementi, alla consistenza attuale di 25 unità. Se si escludono i reparti inquadrati con organizzazione e status militari, si tratta del più significativo contributo alla missione EULEX-Kosovo, offerto, in termini numerici, dalle Forze di Polizia italiane ad ordinamento civile.

Mi soffermerò brevemente su alcune caratteristiche del nostro contingente per poi passare a descrivere alcuni aspetti tecnico-operativi e ad alcune valutazioni sul contributo che i nostri operatori hanno fornito e forniscono tuttora nell'ambito della missione, cercando al contempo, di fornire alcuni dettagli concreti e pratici relativi all'attività di polizia svolta.

Caratteristiche del Contingente della Polizia di Stato.

Selezione - Come è noto, i nostri operatori devono anzitutto superare una specifica selezione, che li mette in competizione con i colleghi europei e quelli dei paesi contributori. In quanto tali, si espongono ad una reale concorrenza, dove solo la specifica esperienza maturata sul campo ed il loro curriculum vitae fa la differenza.

La stragrande maggioranza degli operatori della Polizia di Stato dislocati in Kosovo si è rivelato, a questo proposito, altamente competitivo: l'80 % ha già partecipato a missioni o ha svolto attività di Polizia fuori dal territorio nazionale; la quasi totalità, inoltre, ha maturato specifica esperienza operative nei Balcani, sia nell'ambito di missioni di pace in senso stretto che in attività di cooperazione di polizia in senso lato (in Albania, Montenegro, FYROM, Serbia, nello stesso Kosovo nell'ambito della precedente missione UNMIK).

Permanenza all'estero - Molti degli operatori attualmente in Kosovo hanno maturato, nel corso della loro carriera, una permanenza all'estero di media durata (3/4 anni); il tempo di permanenza medio in ogni singola missione, compresa quella in Kosovo, è invece di circa 2 anni.

Il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, venendo incontro all'esigenza tipica della missione EULEX-Kosovo (ma anche di molte altre missioni civili), tende infatti a privilegiare una permanenza all'estero di lunghezza media, con la possibilità di ottenere una proroga sulla base di una contestuale richiesta dell'operatore interessato. Questo approccio si rivela molto utile ed efficace perché consente di ottenere una grande continuità nel teatro di operazioni senza trascurare una sostanziale condivisione da parte degli stessi operatori degli obiettivi da raggiungere durante la loro permanenza all'estero.

Tipologia d'impiego - Il Ministero dell'Interno presta molta attenzione alla distribuzione delle qualifiche all'interno del contingente che è sempre molto omogenea (a parte il Funzionario responsabile, metà circa sono Ispettori, e metà Sovrintendenti-Agenti). Anche in questo caso il contributo offerto dalla Polizia di Stato si conforma pienamente alle necessità della missione: EULEX-Kosovo, infatti, è una *rank mission*, vale a dire una missione nella quale la qualifica o il grado rivestito nel paese di provenienza assumono un'importanza decisiva negli incarichi che verranno affidati. L'operatore di polizia è chiamato quindi ad offrire nella missione un contributo, e ad esprimere una professionalità, che coincide generalmente con quella posseduta in patria: ciò riduce sensibilmente il tempo di ambientamento e facilita l'immediato inserimento nell'attività operativa.

Dislocazione - La dislocazione in teatro è concentrata prevalentemente nella capitale, Pristina, ma non mancano significative presenza nelle regioni.

Compiti

Consulenza/Monitoraggio ("monitor, mentor, advise") - La missione EULEX-Kosovo è, nella sua componente di polizia, prima di tutto una "*Rule of Law Mission*", cioè una missione "tecnica" che svolge un'attività di consulenza e monitoraggio della polizia kosovara (il cosiddetto "*MMA*", già citato), assicurando il rispetto dei principi

giuridici dello Stato di diritto, il rispetto delle minoranze e garantendo che l'attività della polizia kosovara sia libera da interferenze politiche.

Nel fare questo i nostri operatori di polizia sono fisicamente dislocati a fianco dei loro colleghi kosovari, per meglio assisterli e suggerire loro le regole tecniche, giuridiche e deontologiche che devono presiedere all'attività di Polizia secondo le "best practices" europee.

Sotto questo profilo, la vicinanza anche fisica, crea sovente un contatto umano oltre che professionale, la base necessaria di un rapporto fiduciario che, talvolta, diventa più importante di qualsiasi altra dipendenza funzionale o gerarchica.

Le funzioni esecutive dirette – L'"*executive mandate*" è certamente uno degli aspetti peculiari della missione EULEX-Kosovo nella sua componente di Polizia che la rende unica rispetto ad altre missioni dello stesso genere. Alcuni operatori, infatti, mantengono funzioni e poteri investigativi diretti ed autonomi, soprattutto in settori ritenuti essenziali nell'ambito della strategia di sicurezza dell'Unione Europea, quali la lotta contro il crimine organizzato e quello finanziario, le indagini in materia di crimini guerra, nel campo dell'intelligence criminale e finanziaria e in quello della cooperazione internazionale.

Le implicazioni pratiche di questa scelta sono molte e molto importanti. I nostri operatori che appartengono al "Police Executive Department", nello svolgere attività investigative con una perfetta equiparazione alla polizia locale, vanno incontro ad un impegno professionale di grande rilievo. Se, in primo luogo, l'operatore di polizia italiano deve confrontare la propria esperienza giuridica e tecnico-operativa con quella, a volte, sensibilmente diversa degli altri paesi europei (si pensi al diverso approccio e ruolo che ha la Polizia nei paesi di common law anglosassone se confrontati a quelli continentali), il nostro operatore deve, allo stesso tempo, ulteriormente bilanciare questo consolidato patrimonio di conoscenza con i parametri normativi della Costituzione e della legislazione kosovara che, ovviamente, tutti gli operatori sono chiamati ad osservare.

E' di tutta evidenza che, ad esempio, nel decidere della libertà personale (come nel caso di un arresto dell'autore del reato) o nel decidere sull'uso delle armi, questo confronto e questa ricerca con parametri normativi e prassi così diversificati, sia internazionali che locali, diventa estremamente delicato, con evidenti riflessi sulla percezione della Missione stessa da parte delle autorità locali e degli stessi cittadini kosovari.

Solo una grande professionalità e versatilità permettono di trovare un minimo comun denominatore e modalità operative efficaci e condivise anche per semplici dettagli tecnici, come le modalità con cui effettuare un pedinamento, le regole di ascolto di

un'intercettazione telefonica, la pianificazione di una strategia investigativa, il rapporto con il Procuratore incaricato delle indagini.

Per il Ministero dell'Interno e la Polizia di Stato tutto ciò significa dover predisporre, già prima dell'invio in missione, adeguati corsi di formazione per approfondire gli aspetti tecnici e giuridici che il nostro operatore si troverà ad affrontare e, anche in teatro, prevedere un continuo confronto ed aggiornamento, anche sotto profili non strettamente tecnici, con le altre realtà presenti in teatro (come le diverse componenti militari ed internazionali) e con l'indispensabile ruolo di indirizzo fornito dalla nostra rappresentanza diplomatica.

Ma anche per la missione ed il suo management la funzione esecutiva ha significato doversi munire, non senza difficoltà, di alcuni strumenti tecnici e giuridici indispensabili all'attività di Polizia (è evidente che non si possono fare intercettazioni senza apposite apparecchiature, pedinamenti senza auto adatte allo scopo, indagini senza accesso alle banche dati, trasmissione di informazioni da e verso Organizzazioni Internazionali di polizia senza appositi strumenti che le rendano sicure, scambio di dati con Stati ed Agenzie Internazionali senza accordi giuridici, che rendano legali ed utilizzabili le informazioni acquisite).

Lo specifico contributo della Polizia di Stato.

Aspetti di monitoraggio e tutoraggio

Lo specifico contributo offerto dalla Polizia di Stato nella Missione EULEX-Kosovo, sempre altamente professionale, si è rivelato particolarmente efficace in alcuni settori.

Il primo significativo esempio è rappresentato dal settore della Polizia di Frontiera (*Border Police*). E' questo, com'è noto, uno dei settori professionali in cui la Polizia di Stato in Italia ha una lunga e quasi esclusiva competenza nella gestione a livello centrale e periferico delle differenti zone di frontiera, sia interne che esterne all'area Schengen.

La Polizia di Stato, in EULEX-Kosovo, contribuisce con numerosi operatori che svolgono servizio, in primo luogo, presso l'Aeroporto Internazionale di Pristina, nella sezione dedicata agli Arrivi/Partenze, con mansioni di consulenza (*advisor*), offrendo un contributo di altissima professionalità (sono tutti operatori di lunga esperienza, selezionati fra coloro che operano da tempo in Italia in aeroporti internazionali e che, per questo motivo, contribuiscono validamente all'innalzamento degli standard operativi della polizia kosovara uniformandoli a quelli europei).

Ma, in secondo luogo, sempre nell'ambito della *Border Police*, la Polizia di Stato riveste altri ruoli di primo piano con un consulente al Responsabile della Polizia di Frontiera del Kosovo (*Advisor to the Head of Border Police Department*) e un consulente al responsabile della Regione Nord (*Advisor to Border Police Regional*

Commander). In particolare la zona Nord, al confine con la Serbia, rappresenta, come è noto, una delle aree più delicate e sensibili dell'intera missione e dove sono in corso di realizzazione importanti progetti relativi alla formazione del personale ed alla fornitura di equipaggiamento tecnico, al controllo ed alla delimitazione della linea di confine esterne/interne, all'implementazione del controllo doganale.

Aspetti esecutivi

Altro settore di punta della Polizia di Stato è quello della Cooperazione Internazionale di Polizia.

L'Unità da me diretta (International Police Cooperation Unit), ma nella quale altri due appartenenti alla Polizia di Stato collaborano attivamente, è collocata all'interno dell'Executive Department: la ragione non va ricercata, in questo caso, nello svolgimento di attività investigative ma soprattutto nel fatto che, non essendo (o non essendo ancora) il Kosovo membro di Organizzazioni Internazionali che si occupano di cooperazione di Polizia, è emersa la necessità di una struttura che creasse tali legami, li mantenesse attivi se già esistenti e sviluppasse nuove forme di cooperazione. Io stesso ed i miei collaboratori siamo incaricati di mantenere ed instaurare rapporti con Stati, europei e non, tramite ufficiali di collegamento e *police attaché*, con Organizzazioni internazionali (come ad esempio Interpol) o Agenzie Europee (come EUROPOL e FRONTEX), sempre nell'ottica da un lato, di facilitare le attività investigative della missione che hanno una spiccata proiezione internazionale, e preparare il terreno per quando lo stesso Kosovo verrà accettato quale membro attivo di queste Agenzie o Organizzazioni.

Concludo con una riflessione personale. Dal punto di vista degli operatori della Polizia di Stato, la particolarità della missione EULEX Kosovo, come missione integrata e con compiti esecutivi, si è manifestata nella continua sovrapposizione degli aspetti tipici di una missione di pace (afferenti all'area *PESD*), con quelli specifici della cooperazione di polizia (afferenti all'area *GAI*) ma anche con aspetti tipici del controllo delle frontiere (afferenti all'area comunitaria in senso stretto): questo continuo sovrapporsi di competenze ed istituzioni assai diverse fra loro, con basi giuridiche e prassi operative molto diversificate, necessita sempre più di operatori di Polizia esperti, adatti ad interagire con l'ambiente esterno, con una notevole preparazione tecnica ma anche giuridica, sufficientemente flessibili per far fronte alle sfide della missione.

La Polizia di Stato, nel fornire personale altamente specializzato e con una elevata esperienza in tutti e tre i settori di attività dell'Unione Europea, è certamente in grado di offrire un contributo essenziale alle strategie della *PESD* e sarà certamente all'altezza delle aspettative e della fiducia che in essa, da sempre, viene riposta.

iei	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° inv.	27439 5 NOV. 2009
BIBLIOTECA	

**Intervento del Capitano della Guardia di Finanza Graziano Patriarca al seminario
"L'Italia nelle Missioni Civili dell'UE – Criticità e prospettive".**

Buongiorno a tutti, sono il Capitano Patriarca della Guardia di Finanza.

La mia esperienza si sostanzia nella partecipazione a due collegate Missioni civili dell'UE, entrambe attualmente attive in Afghanistan, dove ho trovato impiego, dal mese maggio 2008 come "*Mentors and Advisers Coordinator*" presso il Segretariato dell'International Police Coordination Board (IPCB Afghanistan), e da aprile 2009 quale "*Business Systems Expert*" del CID Department di EUPOL, con sede a Kabul;

Con il mio intervento intendo fornire un breve quadro delle attività condotte da entrambe le Missioni, per poi evidenziare alcuni aspetti peculiari e criticità legate alle stesse:

EUPOL AFGHANISTAN è nata nel Giugno del 2007 con il fine di contribuire alla creazione di un apparato di Polizia moderno, efficiente e sostenibile e per assicurare, sotto l'egida afghana, la più ampia interazione tra sistema giudiziario e penale, in conformità agli standards internazionali, agli indirizzi politici ed alle iniziative della Commissione Europea e degli stati membri.

Gli sforzi di Eupol si sono concentrati sulla riforma del Ministero degli Interni (MoI), del Ministero della Giustizia (MoJ), dell'Ufficio del Procuratore Generale (AGO) e della Suprema Corte tramite attività di monitoring, mentoring, advising e training a livello centrale, provinciale e distrettuale, articolandosi in due distinti "*pillars*" d'intervento: la *Riforma di Polizia* e la *Rule of Law*.

Il contributo relativo alla *Riforma di Polizia* è stato improntato al "capacity-building" nell'area delle indagini criminali e dell'intelligence, alla costituzione di checkpoints, alla sicurezza dei principali centri urbani nonché al training e all'addestramento della Afghan National Police (ANP).

Il contributo relativo alla *Rule of Law*, ha riguardato essenzialmente la cooperazione tra organi promotori dell'azione penale e giudici ed attività di mentoring nei confronti dell'Ufficio del Procuratore Generale; tutto ciò vigilando che fosse garantito il rispetto dei diritti umani e fornendo assistenza per la definizione di appropriate leggi in materia.

Ad EUPOL era inoltre stato attribuito un incarico sino ad oggi solo parzialmente ricoperto: quello di leader nello sviluppo della National "*Anti-Corruption Strategy*," tramite il supporto alla "*Anti-Corruption Unit*" presso l'Ufficio del Procuratore Generale.

Per svolgere i propri compiti in stretta cooperazione con la controparte afghana e gli altri attori presenti in teatro, EUPOL avrebbe dovuto usufruire del supporto dell'International Police Coordination Board, una Missione organicamente autonoma, nata a seguito delle conferenze di Dubai del 2006 e al successivo *protocol of understanding* del 2007, allo scopo di coordinare i contributi internazionali relativi alla riforma della Polizia afghana. Al BOARD, la componente politico/decisionale di IPCB, prendevano parte rappresentanti di alcuni degli attori che avevano contribuito a far nascere la Missione: Il Ministro degli Interni Afghano, EUPOL, UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*), ISAF, NATO, gli Stati Uniti con l'Ambasciata e CSTC-A (*Combined Security Transition Command – Afghanistan*) e una ulteriore rappresentanza dell'Unione Europea, nella figura dell'*European Union Special representative* (EUSR).

Il Board avrebbe dovuto riunirsi periodicamente per dare indirizzi strategici, assicurare l'allineamento dei contributi in materia di riforma di polizia e fornire supporto ai progetti bilaterali; EUPOL, a sua volta, avrebbe dovuto fungere da focal point, servendosi del Segretariato per facilitare la predisposizione delle decisioni del Board; Tali decisioni si

sarebbero poi dovute tramutare in linee guida per il SEGRETARIATO – Il braccio operativo di IPCB – che avrebbe dovuto mettere in pratica gli indirizzi politico/strategici del Board fornendo al medesimo il relativo feedback, facilitare la comunicazione tra tutti i membri della Comunità Internazionale presenti in teatro e favorire l'ingresso nell'organizzazione di altri Stati che intendevano contribuire alla riforma; al Segretariato prendevano parte un numero limitato di membri (circa 15-20 persone tra i quali il sottoscritto) impiegati nell'ambito di tre unità operative: la *Police Development Unit*, *Rule of Law Unit* e la *Confidence Building Unit*;

Il fatto che sin ora IPCB non abbia potuto esercitare pienamente le proprie attribuzioni, si ritiene sia una delle principali cause delle difficoltà che la stessa EUPOL non è riuscita ancora a superare nonostante gli indubbi successi d'immagine ottenuti in materia di Contributo alla Riforma di Polizia e al settore della "Rule of Law"; tra questi successi ricordiamo, per fare alcuni esempi, il programma "*Train the Trainers*", il "*Kabul Integrated Security Plan*" e il contributo alla Cooperazione tra Polizia, Procuratori e Giudici mediante supporto al "*Taqnin Department*"

Tralasciando specifiche problematiche di carattere amministrativo, gestionale o legate alla mancanza di un idoneo sistema di benchmarking, si potrebbero rappresentare le attuali criticità di EUPOL in tre distinte categorie:

La prima categoria di criticità è legata alla mancanza di una strategia complessiva per la missione. In particolare, gli obiettivi tattici che EUPOL ha inteso realizzare non sono stati adeguatamente integrati nell'ambito di una strategia complessiva, ma piuttosto il frutto d'iniziative spesso individuali che, seppur paganti in termine di immagine, nel medio lungo periodo si sono spesso rivelate improduttivi.

A ciò si aggiunga il continuo rimaneggiamento degli stessi obiettivi, nella speranza di ottenere risultati immediati, che ha spesso creato scoramento e confusione nel personale.

La seconda categoria di criticità riguarda la gestione dei rapporti con gli altri partners. Come già precisato, EUPOL opera in un contesto in cui il "coordinamento sinergico" degli sforzi rappresenta una necessità primaria; tale esigenza era stata avvertita dai partners internazionali che, nel 2007, hanno dato vita all'"*International Police Coordination Board*"; lo stesso Operational Plan (OPLAN) di EUPOL ancora prevede che la Missione debba avvalersi del Segretariato di IPCB quale "principale strumento di coordinamento"; per questo molti ritengono che i problemi legati al funzionamento di IPCB abbiano finito col danneggiare la stessa Missione EUPOL creando attorno ad essa quello che si potrebbe definire un "*vuoto coordinamentale*" causato dal parziale allontanamento di quei partners che hanno investito maggiormente in Afghanistan in termini di uomini e di mezzi: fra questi la controparte statunitense di EUPOL, CSTC-A. Pur non mancando tentativi di colmare il predetto gap, creando strutture "ad hoc" quali la "*Joint Coordination Cell*", la tecnica di generare soluzioni "caso per caso" non ha sortito gli stessi risultati di quella che avrebbe potuto adottare un organo specializzato in materia di coordinamento.

La terza categoria di criticità è legata al reclutamento del personale; Nel corso degli ultimi mesi, EUPOL ha incontrato difficoltà nell'immissione in teatro di "*Seconded Experts*" qualificati, al punto di far temere che il raggiungimento degli obiettivi strategici potesse essere compromesso qualora non si fosse raggiunta in breve tempo l'auspicata *full operational capability* di 400 membri. La problematica è emersa con particolare evidenza a partire all'inizio di quest'anno, quando solo la metà delle posizioni pubblicate sono state poi ricoperte; Il trend, che sembrava in parte essersi invertito all'inizio della primavera, è tornato oggi ad essere negativo, nonostante gli Stati Membri siano stati più volte sollecitati ad un maggiore contributo; Tale situazione sta determinando conseguenze che continuano a riverberarsi negativamente sull'intero apparato operativo e gestionale tanto che – in mancanza di una tempestiva immissione in teatro di ulteriore personale – la

Missione dovrà probabilmente rivedere molti dei suoi obiettivi e rinegoziare i propri impegni con gli altri partners internazionali.

La carenza organica, oltre che a livello centrale, si avverte anche a livello regionale e provinciale, influenzando pesantemente sulla capacità di sviluppare progetti di una certa portata; in alcune province, quali quella di Kandahar e Bamyan, si riscontra inoltre una difficoltà di integrazione nel sistema EUPOL delle componenti canadese e neozelandese.

Da molti è stata quindi avvertita la necessità di una profonda riflessione sugli obiettivi strategici della Missione che tenga conto della realtà sul campo, partendo dalla revisione dell'OPLAN e del Business Plan che sono stati concepiti sull'assunto – ormai difficilmente realizzabile – di raggiungere le 400 unità entro pochi mesi, sino ad arrivare al ripensamento delle procedure di selezione del personale che non sempre – data la penuria di domande – riunisce i requisiti di professionalità richiesti da un teatro operativo particolarmente impegnativo quale quello Afgano. D'altro canto EUPOL ha expertise e capacità uniche in alcuni settori di nicchia che dovrebbero essere maggiormente valorizzate.

In conclusione, se da un lato non vi è dubbio che la presenza di EUPOL in Afghanistan abbia contribuito allo sviluppo del paese, d'altro canto – molti dei progetti precedentemente annunciati dalla Missione con grande enfasi stanno incontrando notevoli difficoltà attuative a causa della mancanza di adeguata pianificazione e della carente visione strategica; La Missione, è poi per troppo tempo rimasta incentrata sulla capitale, mentre nelle province problemi di varia natura (comunicazioni, logistica, sicurezza, personale) ne hanno limitato fortemente l'operatività.

Diffusa è inoltre la convinzione che, per procedere ancora sulla strada del coordinamento, si dovrà presto ricercare un valido sostituto al Segretariato di IPCB, qualora dovessero fallire ulteriori tentativi di "rivitalizzare" la struttura.

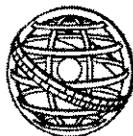
Le valutazioni fin ora fatte acquisiscono maggior rilevanza in virtù della forte concorrenza che la Missione si troverà a breve ad affrontare dopo il lancio, ormai prossimo, della "NATO Training Mission" che opererà col "doppio cappello" NATO - CSTC-A al fine di supportare lo sviluppo in Afghanistan di un efficiente apparato di sicurezza, ricomprendendo non solo l'attività di mentoring nei confronti dell'Afghan National Army, ma anche quella dedicata allo sviluppo di una efficiente forza di polizia, settore, quest'ultimo, in cui EUPOL detiene ancora una posizione di leadership.

Grazie per l'attenzione e buona giornata a tutti.

iei ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 27439
5 NOV. 2009

BIBLIOTECA



Istituto Affari Internazionali

COMUNICATO STAMPA

LE MISSIONI CIVILI DELL'UE: RISULTATI E OSTACOLI

FRA I 27 ITALIA SECONDA PER IMPEGNO E PRESENZE

In Kosovo, investigatori della Polizia di Stato italiana dirigono e coordinano alcune fra le maggiori indagini criminali condotte negli ultimi anni. In Afghanistan, specialisti italiani sono al lavoro per ammodernare l'apparato di polizia e favorire, così, l'interazione fra sistema giudiziario e penale e il rispetto dello Stato di diritto. Nella regione di Aceh, in Indonesia, l'Italia ha contribuito ad attuare il processo di pace e a disarmare i combattenti reintegrandoli nella società con aiuti e programmi di formazione. In Iraq, giuristi italiani hanno partecipato alla riforma della giustizia e al ripristino del funzionamento dei tribunali.

Sono esempi di impegni italiani nelle missioni civili dell'Unione europea, strumenti di pace là dove il Mondo è in guerra o esce da un conflitto. Fra i 27, l'Italia è il secondo contributore alle missioni civili Ue dopo la Francia e davanti a Germania, Romania e Polonia.

Nonostante i risultati positivi conseguiti, tutti i Paesi Ue, però, hanno difficoltà a mantenere gli impegni assunti, sul fronte delle missioni civili: il personale attualmente impegnato in missioni europee ammonta a 1.914 unità, rispetto alle 11.196 unità previste (il 17%); l'Italia impiega 272 unità, rispetto alle 1.208 promesse (il 23 %). Le missioni civili e civili-militari europee ora attive sono 11, quelle in cui l'Italia è coinvolta sono otto: in Afghanistan, Kosovo, Bosnia, Georgia, al Valico di Rafah e nei Territori, due in Congo -tutte tranne oggi quelle in Iraq, al confine tra Moldavia e Ucraina e in Guinea-Bissau-.

Proprio "La partecipazione dell'Italia alle missioni civili dell'Ue: aspetti critici e prospettive future" è il tema di un seminario che il Ministero degli Esteri italiano e lo IAI, l'Istituto Affari Internazionali, organizzano domani e giovedì, il 4 e 5 novembre. Si tratta d'attrarre l'attenzione su tutto il fermento di missioni civili, spesso poco conosciute perché quasi sempre trascurate dai media, che mobilitano risorse ed energie, che richiedono all'Italia e a chi le conduce impegno e sacrificio e che possono conseguire risultati di rilievo per la pace e lo sviluppo.

Il convegno discuterà, fra l'altro, come superare le carenze emerse nella formazione, il reclutamento e il dispiegamento del personale per le missioni civili. Fra i nodi, lo scarso coordinamento fra le diverse Amministrazioni coinvolte (PCM, esteri, difesa, interno, giustizia, economia e finanza); il fatto che gran parte del personale italiano proviene da Amministrazioni pubbliche, con conseguenti difficoltà a reperire tipi di professionalità che stanno soprattutto nel settore privato, nelle università, nei centri di ricerca; la scarsa pubblicizzazione delle opportunità e delle posizioni. Inoltre, per il personale inquadrato mancano incentivi all'invio in missione e garanzie adeguate sia finanziarie sia normative.

Dal seminario, ci si attende che scaturiscano indicazioni per il Parlamento, dove è in discussione una legge sull'invio di personale italiano all'esterno -si tratta di fornire garanzie al personale civile nella sua specificità-. Si discuterà della proposta di un documento strategico italiano sulla gestione civile delle crisi, la cui stesura sarebbe eventualmente affidata a un comitato interministeriale.

Infine, si discuterà come assicurare un adeguato collegamento tra Roma e Bruxelles, in modo che i processi di pianificazione delle missioni funzionino meglio e che l'Italia possa farsi maggiormente ascoltare nelle sedi decisionali.

L'agenda dei lavori, che si svolgeranno alla Farnesina, nella Sala delle Conferenze Internazionali, prevede, domani, mercoledì 4 novembre, una sessione plenaria d'apertura, con un saluto ai partecipanti da parte del direttore generale per l'integrazione europea del Ministero degli Esteri, ambasciatore Fabio Fabbri, e con la presentazione dell'iniziativa da parte del ministro Piergiorgio Cherubini, della direzione generale per l'integrazione europea, e di Gianni Bonvicini, vicepresidente esecutivo dello IAI.

I lavori proseguiranno, poi, in gruppi di lavoro, dedicati: 1) al reclutamento ed all'addestramento del personale civile; 2) alle lezioni finora tratte e all'efficacia delle missioni civili europee nell'ambito della sicurezza e della difesa; 3) agli aspetti legali e finanziari della partecipazione dell'Italia alle missioni civili.

Dopo domani, giovedì 5 novembre, la sessione di chiusura, presieduta da Stefano Silvestri, presidente dello IAI, vedrà interventi del ministro Cherubini, del sottosegretario agli esteri Alfredo Mantica e di rappresentanti della presidenza di turno svedese del Consiglio dei Ministri dell'Ue e del segretariato del Consiglio dei Ministri dell'Ue.

Verrà proiettato un documentario e saranno ascoltate testimonianze di protagonisti di primo piano delle missioni civili italiane in ambito Ue, al valico di Rafah e in Kosovo, Georgia, Afghanistan.

I giornalisti che lo desiderano potranno assistere alla sessione di chiusura del seminario, dalle 9.30 alle 13.30 di giovedì 5, accreditandosi presso il Ministero degli Esteri o presso lo IAI - tel. 063224360, fax 0632243636, mail IAI.convegni@gmail.com - nome e cognome, testata, documento professionale.