

XV legislatura

LE MISSIONI PESD

Operazioni, strutture, capacità

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

*n. 49
Luglio 2006*

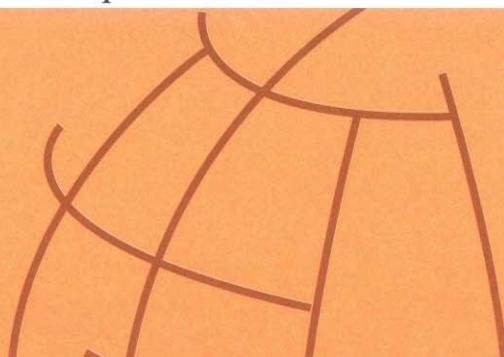


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XV legislatura

LE MISSIONI PESD

Operazioni, strutture, capacità

*A cura di Riccardo Alcaro
dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

*n. 49
Luglio 2006*

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

**Ufficio ricerche nel settore della politica estera
e di difesa**

Consigliere parlamentare

capo ufficio

Marco Serafin

_2974

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06
6706_4336

**Ufficio dei Rapporti con gli Organismi
Internazionali** (Assemblee Nato e Ueo)

Consigliere parlamentare

capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

LE MISSIONI PESD

Operazioni, strutture, capacità

*di Riccardo Alcaro**

Negli ultimi anni l'Unione Europea ha compiuto significativi progressi nel coordinamento delle politiche nazionali di sicurezza e difesa, nell'intento di rafforzare il suo profilo di attore internazionale di sicurezza. A partire dal 2003 sono state lanciate numerose operazioni all'estero – sia civili sia militari – condotte sotto l'egida dell'Ue, nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa (Pezd).

Lo scopo di questo lavoro è offrire, in primo luogo, una panoramica sulle missioni Pezd, chiarendo quali siano gli ambiti di intervento e gli obiettivi strategici e fornendo un rapido riepilogo di tutte le operazioni, sia quelle concluse sia quelle in corso. In secondo luogo, vengono illustrate le modalità di avvio e controllo delle operazioni, fornendo dettagli sul quadro istituzionale di riferimento, sulla cooperazione con la Nato, sui rapporti con i paesi terzi, sui meccanismi di finanziamento e sullo sviluppo delle capacità civili-militari richieste per sostenere lo sforzo operativo. Segue infine una conclusione, che fa il punto sui progressi compiuti dall'Ue finora in ambito Pezd e indica gli ambiti nei quali in futuro sarà necessario intervenire.

* L'autore è ricercatore presso l'Istituto affari internazionali. L'autore ringrazia Marco Zambotti per la preziosa collaborazione.

INDICE

Introduzione

1. Le operazioni su campo: obiettivi e ambiti di intervento

- 1.1 Obiettivi
- 1.2 Tipologia
- 1.3 Le missioni nei Balcani
- 1.4 Le missioni in Africa
- 1.5 Le missioni in Medio Oriente
- 1.6 Le altre missioni

2. La gestione delle operazioni: quadro istituzionale e capacità

- 2.1 Le istituzioni responsabili della Pesd
- 2.2 Le istituzioni preposte alla Pesd
- 2.3 Il processo di avvio delle operazioni
 - 2.3.1 Il controllo delle operazioni: il modello della ‘nazione-quadro’ e gli accordi Ue-Nato
Berlin Plus
- 2.4 La partecipazione di stati terzi
- 2.5 Il finanziamento delle operazioni
- 2.6 Lo sviluppo delle capacità

3. Conclusione

APPENDICE

Le missioni Pesd

LE MISSIONI PESD

Operazioni, strutture, capacità

di Riccardo Alcaro

Introduzione

L'Unione Europea ha investito notevoli risorse per consolidare il proprio ruolo di attore internazionale in materia di sicurezza.

Va notato in premessa che gli stati europei sono stati o sono tuttora impegnati in varie operazioni di mantenimento, consolidamento o ristabilimento della pace, che non sono dirette dall'Ue, ma da altre organizzazioni internazionali (la Nato o le Nazioni Unite). Gli europei forniscono in particolare la stragrande maggioranza degli effettivi per le operazioni della Nato in Kosovo e in Afghanistan¹.

Gli ultimi anni hanno però fatto registrare un incremento di attività legate alla difesa e alla sicurezza promosse e gestite direttamente dall'Unione Europea. Sono queste attività che vengono esaminate nel presente lavoro.

I recenti sforzi dell'Ue costituiscono l'ultimo sviluppo di un processo cominciato all'indomani della fine della guerra fredda e portato avanti faticosamente e tra mille difficoltà.

La dolorosa esperienza delle guerre balcaniche rese evidente come il fondamento della difesa dell'Europa avesse subito una trasformazione strutturale: ridotta la dimensione della difesa territoriale basata sulla deterrenza, l'intervento all'estero in operazioni di ristabilimento della pace o stabilizzazione emerse come strumento prioritario di sicurezza collettiva. L'impreparazione – sia in termini strategici sia in termini di capacità – delle forze armate europee a questo mutato scenario geopolitico fu una delle ragioni dell'impotenza mostrata dagli europei di fronte alle tragedie balcaniche. Peraltro, l'intervento in Bosnia nel 1995 e quello in Kosovo nel 1999 palesarono anche un crescente divario in termini di capacità e tecnologie militari tra le forze americane e quelle europee, che impediva un'efficace cooperazione militare tra gli alleati.

Anche alla luce di queste esperienze, gli stati membri dell'Ue maturarono la convinzione che l'impegno militare non potesse essere escluso dalla sfera dell'azione esterna dell'Unione Europea, e che anzi lo sviluppo di una dimensione comune della difesa fosse funzionale a salvaguardare gli interessi di sicurezza dell'Unione, nonché ad accrescerne prestigio e influenza nel mondo. Gli scenari di intervento in cui era ipotizzabile l'impiego di forze armate Ue – operazioni di *peacekeeping*, stabilizzazione pre- e post-conflitto, ricostruzione, ecc. – richiedevano lo sviluppo di una vasta gamma di capacità di diverso genere, cui i singoli paesi europei potevano far fronte solo collettivamente ed in modo coordinato.

¹ L'Italia mantiene più di tremila soldati nei Balcani (2370 in Kosovo, 900 in Bosnia, un centinaio in Albania e qualche decina in Macedonia) e quasi 1700 in Afghanistan. In tutto circa novemila militari italiani sono impegnati in missioni all'estero (compresi i soldati di stanza in Iraq, presto destinati al rientro).

Sul finire degli anni Novanta e in quelli immediatamente successivi l'Unione Europea ha così avviato il processo di costituzione di una **Politica europea di sicurezza e difesa** (Pesd), che in pochi anni è stata dotata di una sua struttura istituzionale e di comando, di obiettivi strategici e di direttive per lo sviluppo delle capacità.

Il fatto che questo processo abbia avuto (e abbia tuttora) luogo in un settore tanto sensibile per la sovranità degli stati come la difesa ha comportato che l'azione collettiva seguisse un binario intergovernativo anziché comunitario. Ciò ha contribuito a rendere lo sviluppo della dimensione europea di sicurezza e difesa irregolare e non privo di ambiguità, soprattutto per ciò che riguarda le strategie a monte dell'impiego di forze armate sotto l'egida dell'Ue.

L'irruzione del terrorismo jihadista sulla scena internazionale e la strategia di risposta adottata dagli Stati Uniti – con particolare riguardo all'impiego della forza – ha colto gli europei nuovamente impreparati. La mancanza di una comune cornice strategica di riferimento è una delle ragioni della frattura verificatasi all'interno dell'Ue in occasione dell'intervento armato in Iraq nel 2003. L'aspra divisione tra il partito a favore della guerra e quello contrario è sembrata allora minare alla base l'ambizione dell'Unione Europea di recitare una parte di rilievo nel contesto internazionale di sicurezza.

Contrariamente alle aspettative, però, l'incapacità di trovare una risposta comune alla crisi irachena ha innescato un energico tentativo di recupero di una dimensione collettiva di sicurezza e difesa.

Nella seconda metà di quello stesso 2003 l'Ue ha discusso e approvato una *Strategia di sicurezza europea*, che chiarisce il quadro di intervento dell'azione esterna dell'Ue in materia di sicurezza e non esclude, a tal proposito, l'uso della forza (cfr. § 2.1). Sempre nel 2003 hanno preso avvio le prime missioni civili e militari Pesd, e di queste una (quella nella Repubblica democratica del Congo, cfr. § 2.4) è stata condotta in autonomia, senza cioè l'aiuto della Nato. Con quest'ultima, del resto, l'Ue ha raggiunto un accordo definitivo in tema di cooperazione militare (gli accordi *Berlin Plus*, cfr. § 3.4) proprio nel marzo 2003, pochi giorni prima dell'inizio dell'invasione dell'Iraq.

L'impulso dato in quel momento di crisi alla Pesd da parte dei governi europei si è consolidato negli anni successivi.

Al momento l'Ue ha concluso quattro missioni, due militari e due civili; altre undici, di cui due militari, sono in corso; una – militare – è sul punto di divenire operativa; un'ultima, infine, è al vaglio delle autorità europee.

Anche l'area di intervento è andata espandendosi: dopo l'Africa equatoriale e i Balcani, l'Ue ha lanciato missioni Pesd anche in Medio Oriente, nel Caucaso e in Indonesia.

Sulla base anche delle esperienze maturate sul campo l'Ue ha lavorato parallelamente alla definizione degli obiettivi strategici delle missioni, allo sviluppo delle capacità civili-militari e alla creazione di meccanismi di cooperazione con altre organizzazioni internazionali, in primo luogo con la Nato².

² Per un quadro dettagliato della fase di gestazione e lancio della Pesd, cfr. Nicole Gnesotto (a cura di), *La politica di sicurezza e difesa dell'Ue. I primi cinque anni (1999-2004)*, Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione Europea, Parigi, 2004.

1. Le operazioni sul campo: obiettivi e ambiti di intervento

1.1 Obiettivi

La definizione degli obiettivi strategici della Pesd – e conseguentemente la natura delle missioni in essa inquadrate e inquadrabili – è oggetto di un dibattito ancora in corso. Esiste tuttavia una cornice di riferimento: si tratta dei cosiddetti **compiti di Petersberg**, definiti dall’Unione dell’Europa occidentale (Ueo) nel 1992 e poi incorporati nel Trattato di Amsterdam del 1997³. L’articolo 17 (2) del trattato circoscrive l’ambito delle missioni Pesd all’esecuzione di tre ‘compiti’ fondamentali:

- a) *missioni umanitarie e di soccorso*, come per esempio l’evacuazione di cittadini di stati membri dell’Ue da aree di crisi;
- b) *missioni di mantenimento della pace (peace-keeping)* per prevenire l’erompere di un conflitto tra due stati;
- c) *missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (peace-making)*, come per es. l’imposizione di una zona demilitarizzata per separare due fazioni in guerra.

L’adozione dei compiti di Petersberg, non privi di una certa indefinitezza, ha consentito alle diverse correnti politiche dell’Europa della difesa – gli atlantisti, i fautori di una più ampia autonomia militare europea e i neutrali – di trovare una base di consenso sui modi di impiego della Pesd. Tuttavia, man mano che l’Ue affinava il proprio profilo di sicurezza, a fronte dell’emergere di minacce nuove e asimmetriche, la piattaforma offerta dai compiti di Petersberg, per quanto flessibile, si è dimostrata insufficiente a sorreggere il sistema europeo di sicurezza e difesa⁴.

La **Strategia di sicurezza europea**⁵, adottata nel dicembre 2003, include esplicitamente l’impegno militare nel novero degli strumenti a disposizione dell’Ue per far fronte alle principali minacce alla sua sicurezza: il terrorismo internazionale; la proliferazione di armi di distruzione di massa; gli stati falliti; le crisi regionali; e la criminalità organizzata.

Il documento Solana (come viene anche chiamato, dal nome del suo ispiratore, l’alto rappresentante per la politica estera dell’Ue Javier Solana), chiarisce che la Pesd è parte di un più ampio complesso di strumenti politici integrati che dovrebbe rendere l’Ue capace di agire per disinnescare o gestire le crisi. Sottolineando la necessità di sviluppare capacità per interventi rapidi e flessibili (in conformità al carattere asimmetrico delle minacce individuate), il documento prospetta operazioni Pesd in cui la componente militare funga da complemento o sia propriamente integrata con quella civile. È chiaro che, nel momento in cui tutte le capacità di risposta alle crisi dell’Unione Europea – comprese quindi le missioni militari Pesd – vengono chiamate a fornire il loro contributo in operazioni di contrasto al terrorismo⁶ o alla proliferazione di

³ Il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, ha emendato il Trattato di Maastricht. Ad esso è subentrato nel 2003 il Trattato di Nizza (stipulato nel 2000).

⁴ Cfr. Martin Ortega, “Oltre Petersberg: le missioni della forza militare dell’Ue”, in Nicole Gnesotto (a cura di), *op. cit.*, pp. 79-95.

⁵ Ufficio del segretario generale del Consiglio dell’Ue e alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune, *Un’Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf.

⁶ Già il Consiglio europeo di Siviglia (nel giugno 2002) aveva adottato una dichiarazione in cui attribuiva alla Pesd un ruolo nell’ambito del contrasto al terrorismo internazionale (cfr. Consiglio europeo, *Dichiarazione sul contributo della Pesc, compresa la Pesd, alla lotta contro il terrorismo*, p. 32 e ss., www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/72651.pdf).

armi non convenzionali⁷, e soprattutto ad integrare o supportare missioni di assistenza tecnica o *capacity-building*, l'orizzonte tracciato dai compiti di Petersberg è superato⁸.

La Pesd è stata così ancorata al campo della *prevenzione dei conflitti* e della *gestione delle crisi*, nonché a quello dell'*assistenza nella lotta al terrorismo*, nel rispetto dei principi che guidano l'azione esterna dell'Ue, sanciti dai trattati istitutivi. Questo vincolo giuridico – che distingue la politica di difesa dell'Ue da quella degli stati sovrani, spesso priva di rigidi limiti costituzionali – dispone che le operazioni Pesd siano conformi al dettato della Carta delle Nazioni Unite. Ciò vuol dire che, nel caso in cui l'operazione preveda l'impiego della forza armata, è necessario un esplicito mandato da parte del Consiglio di sicurezza, com'è di fatto avvenuto finora. Tuttavia, in mancanza di una disposizione giuridica più precisa, non è possibile escludere in anticipo casi-limite, come una crisi umanitaria che richieda un rapido intervento, in cui il Consiglio dell'Ue si senta costretto ad autorizzare una missione militare anche senza una risoluzione del Consiglio di sicurezza. Ciò naturalmente non pregiudica il vincolo, questo sì esplicito, della conformità delle missioni Ue alla Carta dell'Onu.

1.2 Tipologia

Solitamente e per comodità si distinguono le missioni Pesd in *militari* e *civili*. Questa distinzione però ha un certo carattere artificiale, perché il coordinamento, in vista di una funzionale integrazione, della componente militare con quella civile costituisce uno dei tratti caratteristici della Pesd (in più di un caso una missione civile è seguita ad una militare; in altri casi, in Bosnia e presto in Congo, missioni militari e civili operano contemporaneamente).

La componente militare assolve a compiti di protezione dei civili e mantenimento della sicurezza (e attività collegate), ma prevede anche assistenza e consulenza tecniche nella gestione delle forze armate, nella pianificazione delle operazioni, nella logistica e nel trasporto strategico.

La componente 'civile'⁹ comprende attività di diverso genere, inquadrabili a grandi linee in tre categorie:

a) *assistenza nel settore della sicurezza* – missioni di *capacity-building*, solitamente di polizia, che comprendono attività di addestramento e consulenza, supporto tecnico e logistico;

b) *assistenza nel settore dell'amministrazione giudiziaria e civile* – le cosiddette missioni di 'stato di diritto', che includono addestramento, consulenza e assistenza del personale dell'apparato giudiziario e amministrativo;

c) *monitoraggio* – missioni dislocate in zone di potenziale conflitto, solitamente per monitorare le frontiere, ma anche a verifica dell'attuazione di accordi per la sospensione delle ostilità tra fazioni in lotta.

⁷ Contestualmente alla *Strategia di sicurezza*, il Consiglio europeo del dicembre 2003 ha anche adottato una *Strategia di lotta alla proliferazione di armi di distruzione di massa*, che contempla il ricorso all'uso di mezzi coercitivi qualora la diplomazia non dovesse risultare sufficiente a risolvere un contenzioso. Non è chiaro però in che modo le operazioni Pesd possano essere fatte rientrare in questo quadro.

⁸ Per una visione ad ampio raggio di tutte le attività di risposta alle crisi gestite dall'Unione Europea, cfr. International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability Revisited*, Crisis Group Europe Report N° 180, 17 gennaio 2005, www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3220&l=1.

⁹ La dimensione 'civile' della Pesd è stata delineata al Consiglio europeo di Santa Maria da Feira (giugno 2000), che ha indicato come ambiti di intervento la cooperazione di polizia, l'assistenza giudiziaria, l'assistenza all'amministrazione civile e la protezione civile.

Sia le missioni civili sia quelle militari sono estremamente variabili per consistenza numerica (si va per es. dai circa settemila soldati di Althea in Bosnia ai dieci esperti di diritto di Themis in Georgia, cfr. §§ 2.3 e 2.6), per composizione e per strutture di comando e responsabilità.

A numerose missioni Pesd (a tutte quelle militari) hanno preso parte anche stati non membri dell'Ue. I rapporti tra membri e non membri dell'Ue – anche per ciò che riguarda il finanziamento della missione – sono regolati da accordi ad hoc, anche se il settore è in evoluzione verso un sistema più efficiente (cfr. § 3.5).

Solitamente i capi-missione delle operazioni civili lavorano a stretto contatto con i rappresentanti speciali dell'alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) dell'Ue Solana.

Le operazioni militari, invece, prevedono una diversa catena di comando a seconda che siano condotte in autonomia dall'Unione Europea oppure in collaborazione con la Nato (cfr. § 3.4). Nel primo caso il comando dell'operazione è affidato ad uno dei membri dell'Ue (la cosiddetta 'nazione-quadro'), nel secondo alle istituzioni della Nato (in base agli accordi *Berlin Plus*).

Il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni restano comunque responsabilità delle istituzioni europee, segnatamente del Consiglio dei ministri dell'Ue e del suo organo ausiliario in materia Pesd, il Comitato politico e di sicurezza (Cops) (cfr. §§ 3.1 e 3.2).

La Pesd non ha vincoli geografici. Le sue principali aree di azione sono state finora i Balcani e l'Africa, ma si è anche intervenuto in Europa orientale, in Medio Oriente e in Indonesia.

1.3 Le missioni nei Balcani

Probabilmente i Balcani costituiscono il più rilevante banco di prova dell'efficacia della *Strategia di sicurezza europea*. In quest'area, dove si intrecciano almeno quattro delle cinque grandi minacce individuate dallo staff di Solana (resta esclusa solo la proliferazione di armi di distruzione di massa), l'Ue ha investito una parte considerevole della sua credibilità di attore internazionale.

In conformità al dettato della *Strategia di sicurezza*, l'Ue ha adottato un approccio multidimensionale per affrontare le molteplici questioni che travagliano l'area balcanica: sotto l'ombrello del Processo di stabilizzazione e associazione, l'iniziativa politica volta alla definitiva pacificazione dell'area balcanica in vista di una futura integrazione nell'Unione, misure di carattere politico (rapporti diplomatici, relazioni commerciali, ecc.) si sovrappongono ad un'intensa attività nell'ambito della sicurezza. Dal 2003 ad oggi, l'Ue ha condotto o conduce cinque operazioni Pesd – due militari e tre civili – in Bosnia-Erzegovina e nella ex repubblica jugoslava di Macedonia¹⁰, mentre una sesta in Kosovo è al vaglio delle autorità europee.

BOSNIA-ERZEGOVINA

In Bosnia-Erzegovina operano due missioni Pesd – una di polizia e una militare.

La missione militare – **Eufor Althea** – è di gran lunga la più consistente in termini numerici e la più ambiziosa in termini di mandato. I 6300 soldati che la compongono – provenienti da ventidue membri dell'Ue¹¹ e da undici paesi terzi¹² –

¹⁰ Questo paese è solitamente indicato nei documenti ufficiali con l'acronimo Fyrom (*Former Yugoslav Republic of Macedonia*). In questo lavoro si fa uso, per comodità, del semplice nome 'Macedonia'.

¹¹ Non ne fanno parte Cipro, la Danimarca e Malta.

hanno il compito di mantenere la sicurezza, assicurare l'attuazione degli accordi di Dayton/Parigi che posero fine alla guerra nel 1995, e offrire supporto all'alto rappresentante della comunità internazionale e dell'Ue in Bosnia-Erzegovina Lord Ashdown. La missione risponde alle richieste contenute in due risoluzioni del Consiglio di sicurezza, la 1575 (2004) e la 1639 (2005), entrambe adottate nell'ambito del Capitolo VII della Carta, che autorizza l'uso della forza.

La missione, lanciata il 2 dicembre 2004, ha preso le consegne dalla precedente missione Nato Sfor. Poiché la maggior parte delle truppe di Sfor erano europee, di fatto il passaggio di consegne si è concretizzato in un cambio di bandiera, cioè in una diversa catena di comando. Althea è una missione inquadrata negli accordi Ue-Nato *Berlin Plus*, in base ai quali l'Ue fa uso delle capacità di comando delle operazioni della Nato, mentre il comando delle operazioni è affidato al D-Saceur¹³. Il comandante delle forze, cioè la massima autorità militare sul campo, è il generale dell'Esercito italiano Gian Marco Chiarini (l'Italia contribuisce alla missione in modo significativo anche in termini numerici: quasi novecento dei 6300 effettivi sono infatti italiani). Come in tutte le operazioni Pesd il Comitato politico e di sicurezza mantiene il controllo politico, mentre l'ultima istanza è prerogativa del Consiglio dei ministri.

In conformità al mandato piuttosto ampio che ha istituito l'operazione, il contingente Ue è impegnato in una numerosa serie di attività: mantenimento della sicurezza, sequestro di armi, smobilitazione di ex combattenti non inquadrati nei corpi di sicurezza ufficiali bosniaci, sminamento. Althea offre anche consulenza per l'ammodernamento delle forze armate bosniache e sostiene le forze di polizia locali, qualora esse non siano in grado di espletare le proprie mansioni, nella lotta alla criminalità organizzata. Qui più che altrove è evidente il nesso tra le missioni Pesd di stabilizzazione e gli interessi di sicurezza dell'Ue, dato che il fenomeno criminale, molto diffuso nei Balcani, incide direttamente sulle condizioni di sicurezza interne dei paesi dell'Ue, soprattutto per quanto riguarda il contrabbando e il traffico illecito di persone. Infine, Althea coopera con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia nella caccia ai maggiori criminali di guerra ancora a piede libero, come Ratko Mladic e Radovan Karadzic.

Contestualmente ad Althea è attiva in Bosnia un'operazione Pesd di polizia – **EU Police Mission** o **Eupm** –, con il compito di assistere le autorità bosniache a sviluppare un corpo di polizia indipendente da influenze politiche, immune da logiche settarie e, più in generale, in linea con gli standard europei. Eupm, prima operazione Pesd in ordine di tempo, è operativa dal 1 gennaio 2003. Essa impiega al momento 170 funzionari di polizia e 28 funzionari civili (provenienti da più di trenta paesi¹⁴, 13 dall'Italia), nonché circa duecento agenti di polizia bosniaci, sotto la guida del generale Vincenzo Coppola dell'Arma dei carabinieri. Il generale Coppola riferisce all'alto rappresentante per la Pesca Solana attraverso il rappresentante speciale dell'Ue in Bosnia. La missione, che doveva originariamente concludersi a fine 2005, è stata prolungata di due anni e dotata di un mandato più ampio. Ciò è avvenuto anche per ovviare a diverse carenze – in termini di organizzazione, competenza dello staff,

¹² Albania, Argentina, Bulgaria, Canada, Cile, Marocco, Norvegia, Nuova Zelanda, Romania, Svizzera e Turchia.

¹³ Il vice-comandante supremo delle forze alleate in Europa, per prassi un europeo.

¹⁴ Tra cui tutti i paesi Ue ad eccezione di Malta.

credibilità presso le autorità locali – palesate nel corso dei difficili primi tre anni di vita dell'operazione¹⁵.

MACEDONIA

In Macedonia, sede finora di tre successive missioni Pesd (una militare e due di polizia), l'Ue ha conseguito risultati generalmente riconosciuti come positivi¹⁶. Per garantire l'attuazione degli accordi di Ohrid, che avevano posto fine alle violenze tra i macedoni di etnia albanese e quelli di origine slava nel corso del 2001, l'Ue ha deciso l'invio nel paese di una missione militare – la prima in ambito Pesd. L'operazione, preceduta da una risoluzione del Consiglio di sicurezza (la 1317), è stata denominata **Eufor Concordia** e si componeva di circa 400 effettivi (27 dall'Italia), provenienti da 26 paesi. L'operazione, cominciata il 31 marzo 2003, si è conclusa con successo il 15 dicembre successivo. Anche in quel caso, come in Bosnia successivamente, le forze Ue sono subentrate ad una missione Nato (denominata *Allied Harmony*) in compiti e funzioni. L'operazione è stata pertanto anche il primo banco di prova – superata, a parere degli esperti – per gli accordi *Berlin Plus*, che regolano la cooperazione militare tra l'Ue e la Nato.

Concordia è stata immediatamente seguita da una missione di polizia – **Eupol Proxima** – con il compito di fornire assistenza alle autorità locali nel settore della sicurezza, in particolare fornendo supporto alla lotta alla criminalità organizzata e nel controllo e nella gestione delle frontiere. A Proxima, estinta a fine 2005, è subentrato lo **EU Police Assistance Team** o **Eupat**. Il mandato di Eupat dovrebbe concludersi il 15 giugno 2006. Eupat è una missione di *follow-on* (ovvero di sostanziale continuazione delle funzioni espletate dalla missione precedente) a ranghi ridotti (due sono i funzionari italiani distaccati).

Il passaggio di consegne tra Proxima e Eupat, comunque, è avvenuto più per motivi burocratici che sostanziali – la Macedonia non vuole essere inserita nel meccanismo Ue che finanzia le operazioni di gestione delle crisi, perché ritiene possa nuocere alle sue ambizioni di adesione all'Unione. Eupat ha fornito una soluzione interinale in vista del lancio di una effettiva missione di *follow-on*, che non dissipi i buoni risultati ottenuti finora.

Il successo delle operazioni Pesd in Macedonia si spiega in primo luogo con il miglioramento delle condizioni di sicurezza locali al momento dell'arrivo della prima missione Ue, Concordia, e con la cooperazione offerta dalle autorità locali. È stato anche rilevato come in Macedonia si sia fatta attenzione a non ripetere gli errori commessi da Eupm in Bosnia, in particolare mantenendo stretti contatti con le autorità macedoni e conquistandosi il favore della popolazione locale¹⁷.

¹⁵ L'International Crisis Group, centro di ricerche indipendente per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi che vanta una notevole esperienza nei Balcani, ha più volte espresso riserve circa l'efficacia dell'azione di Eupm (cfr. International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability Revisited*, cit., pp. 49-52, e *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU*, Crisis Group Europe Report N° 164, 6 settembre 2005, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3645&l=1>).

¹⁶ Cfr. International Crisis Group, *EU Crisis Response Capability Revisited*, cit., pp. 48-49, e *Macedonia: Wobbling toward Europe*, Crisis Group Europe Briefing N° 41, 12 gennaio 2006, www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3869&l=1, pp. 8-9.

¹⁷ *Ibidem*.

KOSOVO

Il 10 aprile scorso il Consiglio dell'Ue ha istituito un gruppo di pianificazione con l'incarico di stabilire le condizioni di impiego di un'operazione Pesd in Kosovo. L'operazione, chiamata per ora Eupt Kosovo, si concentrerebbe su alcuni aspetti civili della gestione delle crisi che sono ora affidati a Unmik, la missione di amministrazione civile dell'Onu in Kosovo. Il lancio dell'operazione in Kosovo è conforme al processo di progressivo incremento del ruolo e delle funzioni dell'Ue nell'amministrazione della provincia.

1.4 Le missioni in Africa

L'Africa è stata il principale ambito di intervento della Pesd dopo i Balcani. In tutto sono state o vengono portate avanti quattro missioni, mentre una quinta diventerà operativa in breve tempo. La 'prolificità' di operazioni Pesd in Africa si spiega essenzialmente con il fatto che un unico paese africano – la Repubblica democratica del Congo – ha ospitato tre missioni e presto sarà sede di una quarta. Non esiste quindi un indirizzo formale volto a privilegiare l'Africa rispetto ad altre zone. Tuttavia, le esperienze sul campo tendono a creare basi più solide per interventi futuri. Diversi paesi europei inoltre hanno interessi diretti alla stabilità di alcune regioni africane, dove mantengono consolidati legami in ragione della passata stagione imperialista. Infine, essendo generalmente fuori dell'orbita Nato, il contesto africano offre con più facilità la possibilità di intraprendere operazioni militari Pesd in autonomia (al di fuori cioè degli accordi *Berlin Plus*).

REPUBBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO

La prima operazione Pesd nella Repubblica democratica del Congo (Rdc) ha avuto luogo tra giugno e settembre 2003 e ha avuto carattere militare. La missione – denominata **Artemis** – ha offerto la possibilità di sperimentare per la prima volta le capacità dell'Ue di operare senza l'aiuto della Nato.

L'occasione si è presentata quando il segretario generale dell'Onu ha richiesto all'Unione Europea di rilevare temporaneamente il contingente delle Nazioni Unite (missione Onu Monuc), in attesa dell'arrivo di un nuovo contingente (missione Onu Monuc II). Si trattava in sostanza di assolvere al compito di conservare stabili le condizioni di sicurezza dell'Ituri, una regione nel nordest del paese soggetta da tempo a instabilità e violenze interetniche. Più in dettaglio, la risoluzione 1484 del Consiglio di sicurezza dell'Onu ha richiesto alle forze Ue di proteggere i campi profughi, di garantire la sicurezza dell'aeroporto di Bunia (capitale dell'Ituri), e di difendere i civili, compreso il personale dell'Onu e di altri organismi presenti sul campo.

L'Ue ha sviluppato l'operazione in autonomia, secondo il previsto modello della "nazione quadro", che ha trovato così una prima applicazione. La nazione quadro di Artemis è stata la Francia, cui apparteneva la quasi totalità dei circa duemila soldati inviati nella Rdc. Conseguentemente, il quartier generale delle operazioni è stato stabilito presso il Centro di pianificazione e attuazione delle operazioni di Parigi e il comando delle operazioni è stato affidato al generale francese Neveux. Il comandante delle forze, il francese Thonier, di stanza in Uganda, ha lavorato a contatto con il rappresentante speciale di Solana nella regione dei Grandi Laghi (l'italiano Aldo Ajello).

Da un punto di vista politico, Artemis è stata un successo. Ha dimostrato la capacità d'azione autonoma dell'Ue in questioni di difesa, è stata dispiegata in tempi

rapidi, ha assolto ai suoi compiti con sufficiente efficacia e ha passato come da programma le consegne alla missione Onu. Tuttavia alcune considerazioni si impongono. Innanzitutto, è stata essenzialmente un'operazione francese sotto bandiera Ue, sebbene il contributo politico e logistico offerto da paesi come la Gran Bretagna ha con ogni probabilità facilitato lo svolgimento della missione. Inoltre la breve durata del mandato – appena tre mesi – e la relativa modestia degli obiettivi – in sostanza, fare da ‘collante’ tra due missioni Onu – ha impedito che le numerose difficoltà incontrate pregiudicassero il buon esito dell'operazione.

L'Ue ha comunque mantenuto costante il suo impegno nella Rdc anche successivamente al completamento di Artemis. A Kinshasa, la capitale della Rdc, è attiva da gennaio 2005 una missione di polizia – **Eupol Kinshasa** – con l'incarico di fornire assistenza e consulenza all'Unità integrata di polizia congolese, a sostegno del processo di transizione nella Rdc. Composta da circa trenta funzionari esperti di polizia (tra cui due italiani) e guidata dal portoghese Adilio Custodio, dovrebbe concludersi in occasione delle elezioni nella Rdc, nel giugno 2006.

L'Ue fornisce ulteriore assistenza alla Rdc anche nel campo della sicurezza militare. La missione **Eusec Congo**, composta da una dozzina di esperti di sicurezza e guidata dal francese Jean-Pierre Joana, offre consulenza per la riforma dell'apparato militare e di sicurezza congolese. Lanciata nel maggio 2004 per un periodo di dodici mesi, è stata prolungata fino a giugno 2007¹⁸.

Infine, dietro richiesta delle Nazioni Unite, il Consiglio dell'Ue ha approvato il 23 marzo scorso il lancio di una nuova missione a Kinshasa – **Eufor RD Congo** – in occasione dell'avvio del processo elettorale nel giugno 2006. L'operazione è iniziata ufficialmente il 12 giugno. Come per Artemis, si tratta di un'operazione militare condotta in autonomia dall'Ue. A differenza di Artemis, però, la composizione del contingente, di circa 400-450 soldati (con un ulteriore contingente, di circa 1500 soldati, schierato di riserva in un paese vicino) rispecchia più fedelmente il carattere multinazionale dell'iniziativa. Francia e Germania assicurano comunque il grosso delle forze. La Germania funge da ‘nazione-quadro’: conseguentemente, il quartier generale è presso Potsdam, nei dintorni di Berlino e il comando delle operazioni è stato dato al generale tedesco Karlheinz Viereck. Comandante delle forze è il francese Christian Damay. Il compito di Eufor RD Congo, secondo quanto previsto dalla risoluzione 1671 del Consiglio di sicurezza dell'Onu, è sostenere le attività della missione Onu Monuc per la durata delle elezioni¹⁹.

¹⁸ Per maggiori informazioni sulle condizioni degli apparati di sicurezza civili e militari congolese e sul contributo delle missioni Ue, cfr. International Crisis Group, *Security Sector Reform in the Congo*, Crisis Group Africa Report N° 104, 13 febbraio 2006, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3946&CFID=7403032&CFTOKEN=64021604>.

¹⁹ Dure critiche nei confronti di Eufor RD Congo sono state espresse prima ancora che la missione diventasse operativa. La lentezza del processo che ha portato a lanciare la missione (la richiesta dell'Onu risale al dicembre 2005, la missione è partita sei mesi dopo); la modesta consistenza numerica del contingente (su circa duemila soldati, poco più di un quarto soltanto sono di stanza nella Rdc); la tradizionale riluttanza della ‘nazione-quadro’, la Germania, ad interpretare in modo flessibile dei limiti all'uso della forza imposti dalle regole di ingaggio (al contrario della Francia, che durante Artemis non esitò ad intraprendere azioni ai limiti del suo mandato); il dispiegamento delle forze Ue a Kinshasa e non nell'est del paese, dove sarebbero più necessarie: tutti questi elementi rendono incerta l'efficacia della missione (cfr. Jean-Yves Haine e Bastian Giegerich, *In Congo, a cosmetic EU operation*, “International Herald Tribune”, 13 giugno 2006, p. 6).

DARFUR

Il coinvolgimento europeo negli sforzi internazionali per porre fine alle violenze in Darfur, nel Sudan occidentale, comprende il sostegno alla missione di *peace-keeping* dell'Unione Africana (Ua) Amis II. La missione Ue, decisa nel luglio 2005 dietro richiesta dell'Ua, è stata denominata **Amis EU Supporting Action**. Comprensiva di una doppia componente civile-militare, essa fornisce addestramento delle forze militari e di polizia di Amis II; consulenza nell'ambito della pianificazione delle operazioni; supporto logistico; trasporto tattico e strategico; monitoraggio. In tutto l'Ue impiega circa una quarantina di persone (tra cui sei italiani). Un aspetto importante dell'azione Ue in Darfur è la ricerca di un effettivo coordinamento con l'Ua²⁰ e con le altre organizzazioni impegnate nell'area (Onu e Nato).

1.5 Le missioni in Medio Oriente

TERRITORI PALESTINESI

In conformità all'ambizione europea a giocare un ruolo più rilevante nella gestione del conflitto israelo-palestinese – la cui risoluzione viene dichiarata di “interesse strategico” dalla *Strategia di sicurezza europea* – l'Ue ha di recente avviato due missioni civili Pesd di sostegno all'Autorità nazionale palestinese (Anp). Entrambe le operazioni sono state discusse e lanciate nella seconda metà del 2005, nel tentativo di capitalizzare il breve e modesto periodo di allentamento della tensione seguito al ritiro israeliano dalla Striscia di Gaza (completato nel settembre 2005)²¹.

Nel novembre 2005 l'Ue ha schierato presso Rafah, al confine tra la Striscia di Gaza e l'Egitto, una missione di assistenza nella gestione delle frontiere – la **EU Border Assistance Management** o **EU Bam Rafah**. La missione è stata inviata con lo scopo di facilitare l'attuazione di un accordo tra il governo israeliano e l'Anp sulle modalità di gestione dell'unico punto di passaggio tra la Striscia di Gaza e l'Egitto, appunto la città di Rafah (Accordo sul movimento e l'accesso). Il contributo europeo va dalla supervisione e valutazione delle capacità palestinesi di gestione della frontiera alla fornitura di assistenza tecnica e consulenza nell'ambito del controllo delle dogane. Pur non avendo autorità esecutive, EU Bam Rafah può disporre il riesame del permesso di transito – si tratti di persone, merci, mezzi di trasporto o bagagli – qualora abbia ravvisato una qualche inadempienza alle disposizioni contenute nell'Accordo sul movimento e l'accesso. In pieno regime operativo la missione dispone di un personale di circa 75 funzionari distaccati dagli stati membri (l'Italia ne ha inviati dieci), sotto il comando del generale Pietro Pistolesi dell'Arma dei carabinieri, che riferisce all'alto rappresentante per la Pesc Solana attraverso il rappresentante speciale dell'Ue in Medio Oriente. La durata della missione è di dodici mesi.

Da gennaio 2006, inoltre, è attiva nei Territori palestinesi un'operazione Pesd di polizia – **Eupol Copps**²². Lo scopo della missione è triplice: in primo luogo, fornire

²⁰ Per maggiori informazioni sulle relazioni tra Ue e Ua nel Darfur, compresa l'assistenza Ue nel settore militare, cfr. International Crisis Group, *The EU/AU Partnership in Darfur: Not Yet a Winning Combination*, Crisis Group Africa Report N° 99, 25 ottobre 2005, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3766&l=1>.

²¹ Per un quadro più ampio dell'assistenza europea all'Anp, cfr. Riccardo Alcaro, *L'assistenza europea e americana all'Autorità nazionale palestinese. Stato attuale e prospettive future dopo la vittoria elettorale di Hamas*, Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, Contributi di Istituti di ricerca specializzati, n. 42, aprile 2006.

²² 'Copps' sta per *Co-ordinating Office for Palestinian Police Support*.

supporto al processo di definizione dei compiti e dei poteri dei corpi di polizia palestinesi; in secondo luogo, facilitare l'assistenza nel settore dei singoli stati membri dell'Ue e, se richiesto, di altri attori internazionali; in terzo luogo, fornire consulenza tecnica per gli aspetti di diritto penale che riguardano le attività di polizia. La missione, composta da una trentina di esperti guidati dal britannico Jonathan McIvor, ha una durata di tre anni.

IRAQ

Le divisioni intereuropee in merito all'intervento armato in Iraq hanno reso impossibile l'adozione di una politica comune. Tuttavia l'Ue, grazie soprattutto all'azione della Commissione, si è sforzata di delineare un quadro di intervento comunitario compatibile con i principi che ne guidano l'azione esterna. Nel contesto generale dell'assistenza diplomatica e finanziaria alle istituzioni irachene l'Ue ha deciso di inserire anche un'iniziativa Pesd di assistenza giudiziaria e civile (di 'stato di diritto'). Obiettivo della missione – chiamata **Eujust Lex** – è, da una parte, la formazione di circa cinquecento tra giudici, magistrati inquirenti e funzionari di polizia e di polizia penitenziaria nella gestione amministrativa dei rispettivi settori; dall'altra, la formazione tecnica di circa 250 tra giudici e magistrati inquirenti. A causa delle precarie condizioni di sicurezza dell'Iraq, l'addestramento ha luogo in Europa (un ufficiale di collegamento Ue è stato distaccato a Bagdad). La missione, guidata dal britannico Stephen White, ha preso le mosse nel luglio 2005 per la durata di un anno (la scadenza è stata di recente portata ad ottobre 2006). Tuttavia, poiché un anno è anche il periodo previsto per il completamento del ciclo di formazione dei funzionari giudiziari e civili iracheni, è probabile che la durata di Eujust Lex venga estesa.

1.6 Le altre missioni

GEORGIA

Dal 16 luglio 2004 al 16 luglio 2005 è stata operativa in Georgia una missione di 'stato di diritto' – **Eujust Themis** – composta da circa dieci esperti di diritto europei (coadiuvati da uno staff locale) sotto la guida del giudice francese Sylvie Pantz. A differenza di Eujust Lex, l'obiettivo della missione in Georgia non era la formazione del personale locale, quanto offrire consulenza altamente specializzata ad una commissione governativa georgiana incaricata di elaborare una strategia di riforma del sistema giudiziario del paese. L'opera di Themis è stata apprezzata tanto nell'Ue quanto in Georgia. Le raccomandazioni della missione al governo georgiano hanno fornito la base per le misure concordate dalle autorità europee e georgiane nell'ambito della Politica europea di vicinato²³.

CONFINE MOLDAVO-UCRAINO

Lo scorso dicembre l'Ue ha lanciato una missione di assistenza nella gestione delle frontiere e nel controllo delle dogane al confine tra l'Ucraina e la Moldavia – **EU Border Assistance Management**. L'obiettivo è migliorare le capacità delle autorità di

²³ La Politica europea di vicinato (Pev) è un'iniziativa di cooperazione a largo raggio con tutti i paesi a ridosso o in prossimità dei confini esterni dell'Unione Europea. Mentre la Pev fornisce il quadro strategico generale di riferimento, la politica si sostanzia in accordi politico-tecnici – detti "piani d'azione" – concordati bilateralmente tra l'Ue e i paesi vicini. I piani d'azione contengono solitamente una rubrica dedicata alla cooperazione nel settore giudiziario (per una panoramica sulla Pev, cfr. Riccardo Alcaro e Michele Comelli, *La politica europea di vicinato*, Istituto affari internazionali, Quaderni Iai, n. 22, marzo 2005).

frontiera ucraine e moldave fornendo addestramento e consulenza; facilitando la cooperazione transfrontaliera; e sostenendo il contrasto ai traffici illegali. La missione, che è destinata a durare due anni, è guidata dall'ungherese Ferenc Banfi e ha posto il suo quartier generale a Odessa (Crimea).

L'operazione è stata attivata in seguito alla richiesta congiunta dei presidenti di Moldavia e Ucraina di assistenza e sostegno Ue nel controllo di un segmento di frontiera altamente problematico: quello che separa l'Ucraina dalla regione moldava separatista della Transnistria. La questione occupa un posto di rilievo negli accordi stretti tra l'Ue e la Moldavia e l'Ucraina nel contesto della Politica europea di vicinato. Da questo punto di vista, la missione Pesd offre un contributo diretto alla stabilizzazione futura di un'area in prossimità dei confini esterni dell'Ue, coerentemente alle direttive strategiche del documento Solana (che individua nella stabilità del vicinato europeo un interesse di sicurezza prioritario).

ACEH

A partire dal 15 settembre 2005 una missione civile Pesd è operativa nella regione di Aceh, nella parte nord-occidentale dell'isola di Sumatra, in Indonesia. L'obiettivo della missione è monitorare l'effettiva attuazione di alcuni aspetti dell'accordo di pace raggiunto dal governo centrale di Giacarta e dal movimento armato indipendentista Gam.

La missione – *Aceh Monitoring Mission* o **Amm** – comprendeva all'inizio circa duecento persone, metà delle quali dai membri dell'Ue e il resto dalla Norvegia, dalla Svizzera e da cinque paesi Asean²⁴. In occasione della prima estensione del mandato fino a giugno 2006 il personale è stato ridotto a circa la metà. La durata della missione è stata successivamente estesa fino al 15 settembre 2006. Il quartier generale è nella principale città della regione, Banda Aceh. La guida della missione è affidata all'olandese Pieter Feith.

Amm è una missione di monitoraggio più complessa di quelle ai confini ucraino-moldavo e egizio-palestinese. Si tratta in questo caso di vigilare sull'attuazione di un difficile accordo tra fazioni armate in lotta. Più precisamente, Amm ha provveduto alla supervisione della smobilitazione del Gam, così come alla consegna e distruzione delle armi del movimento separatista. Vigila inoltre sul reintegro dei membri del Gam, sulla situazione umanitaria (che ha il dovere di sostenere), e sulle modifiche legislative derivanti dall'attuazione degli accordi di pace. Ha inoltre l'autorità di giudicare sui casi oggetto di disputa tra le parti e di trattare le denunce di presunte violazioni degli accordi. Non ha però alcun ruolo negoziale.

Amm si è conquistata il rispetto delle comunità locali e, in generale, la sua opera viene giudicata positivamente²⁵. Essa fra l'altro è anche testimonianza del valore aggiunto che l'ombrello Ue è in grado di fornire in alcuni casi. A parere degli esperti, infatti, l'Ue ha condotto un'operazione di fondamentale importanza in un'area geopolitica dove non sarebbe stata accettata né la presenza di missioni Onu né di paesi

²⁴ L'Asean – *Association of South-East Asian Nations* – è un'organizzazione regionale del Sudest asiatico. I paesi Asean che prendono parte ad Amm sono il Brunei, le Filippine, la Malesia, Singapore e la Thailandia.

²⁵ Sull'argomento, cfr. International Crisis Group, *Aceh: So Far, So Good*, Crisis Group Asia Briefing N° 44, 13 dicembre 2005, www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3831&l=1; cfr anche *Aceh: Now for the Hard Part*, Crisis Group Asia Briefing N° 48, 29 marzo 2006, www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4049&CFID=7403032&CFTOKEN=64021604, in particolare le pp. 8-9.

come gli Stati Uniti o l'Australia²⁶. È indubbio che il buon esito dell'operazione, oltre a incrementare le capacità europee di gestione delle crisi in un settore delicato come la verifica dell'attuazione di accordi di pace, giovi al prestigio dell'Ue nel mondo e dia ulteriore impulso allo sviluppo delle sue iniziative di sicurezza e difesa.

2 La gestione delle operazioni: quadro istituzionale e capacità

2.1 Le istituzioni responsabili della Pesd

La Pesd è una politica interamente intergovernativa, in cui si applica la regola del consenso e su cui ha autorità esclusivamente il Consiglio dei ministri dell'Ue. Ovviamente nessuno stato membro può essere costretto contro la sua volontà ad impiegare personale e risorse finanziarie per una missione. L'unica forma di flessibilità ammessa è la possibilità di astensione²⁷. A livello formale, non esiste neanche un consiglio dei ministri della difesa dell'Ue, le decisioni in materia Pesd spettando al **Consiglio affari generali e relazioni esterne** (Cagre), e cioè ai ministri degli esteri e quelli incaricati degli affari europei. Per prassi, comunque, quando il Cagre si riunisce per discutere questioni legate alla Pesd i ministri degli esteri sono affiancati da quelli della difesa. Naturalmente, infine, sull'intera sfera dell'azione esterna dell'Ue esercita uno stretto controllo il Consiglio europeo.

La Pesd rientra nella Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) – il “secondo pilastro” dell'Ue²⁸, sotto la responsabilità dell'**alto rappresentante per la Pesc**, carica istituzionale creata dal Trattato di Amsterdam e affidata fin dall'inizio (autunno 1999) allo spagnolo Javier Solana. A lui spetta il compito di rappresentare l'Ue all'estero (in coabitazione con il presidente di turno del Consiglio) e di indirizzare, in accordo con il Consiglio, l'azione esterna dell'Unione per ciò che attiene al secondo pilastro.

Nell'esercizio delle sue funzioni, l'alto rappresentante si avvale di un'unità politica composta da funzionari distaccati dagli stati membri. Egli ha facoltà di nominare dei *rappresentanti speciali* dell'Ue, il più delle volte inviati in contesti regionali o sub-regionali di crisi. Termini e durata del mandato dei rappresentanti speciali variano sensibilmente. Qualora una missione Pesd sia operativa nella regione di competenza, il rappresentante speciale è invitato a cooperare con il capo-missione,

²⁶ Cfr. Frances G. Burwell, David C. Gompert, Leslie S. Lebl, Jan M. Modal, Walter B. Slocombe, *Transatlantic Transformation. Building a NATO-EU Security Architecture*, Atlantic Council of the United States, Policy Paper, marzo 2006, www.acus.org/docs/0603-Transatlantic_Transformation.pdf.

²⁷ La Danimarca ha negoziato un vincolo speciale, la c.d. “clausola di partecipazione”, in base alla quale è automaticamente esentata dalla partecipazione ad una missione, a meno che non decida diversamente.

²⁸ La struttura a “pilastri” dell'Unione è stata decisa a Maastricht. Il primo pilastro è costituito dalle Comunità europee; il secondo consiste della politica estera (e di difesa) comune; il terzo riguarda la cooperazione negli affari interni e giudiziari. Mentre il primo pilastro ha un solido fondamento comunitario, gli altri due sono intergovernativi (sebbene il terzo sia stato negli anni parzialmente comunitarizzato). La Pesc rappresenta a sua volta solo un aspetto dell'azione esterna dell'Unione, che viene svolta in modo trasversale ai pilastri da diversi organi e agenzie. La Commissione recita la parte principale nella gestione dei rapporti internazionali legati al primo pilastro (relazioni commerciali), così come nell'aiuto allo sviluppo e in quello umanitario. Diverse configurazioni del Consiglio (giustizia e affari interni, energia e trasporti, Ecofin) trattano questioni specifiche su cui il Cagre non ha competenza diretta. Poiché le operazioni Pesd sono spesso parte di strategie più a vasto raggio che implicano interventi in settori disparati, si è segnalata l'opportunità di istituire funzionali meccanismi di coordinamento tra le istituzioni europee (per esempio, tra la Commissione e il Consiglio in operazioni di ricostruzione, che possono comprendere tanto l'invio di forze armate, sotto la responsabilità del secondo, quanto l'erogazione di aiuti, gestita dalla prima).

agendo spesso come *trait d'union* con l'alto rappresentante Solana e quindi con il Consiglio.

2.2 Le istituzioni preposte alla Pesd

L'esecuzione della Pesd è affidata ad una complessa struttura istituzionale, non immune dai rischi di sovrapposizione di competenze delle istituzioni e degli organi ausiliari coinvolti. Nel tempo, comunque, è venuta definendosi una struttura di vertice che rispecchia un disegno più razionale e più funzionale²⁹.

Il controllo politico e la direzione strategica di tutte le operazioni Pesd – militari e civili – è affidato al **Comitato politico e di sicurezza (Cops)**, organo permanente composto da alti funzionari o ambasciatori da tutti gli stati membri e da un rappresentante della Commissione. Il Cops è stato istituito dall'articolo 25 del Trattato di Nizza, ma ha iniziato le sue funzioni anticipatamente all'entrata in vigore del trattato (1 febbraio 2003) grazie ad una decisione del Consiglio ad inizio 2001. In base ai termini del trattato, il Cagre può delegare al Cops i poteri decisionali attinenti alla gestione politico-strategica delle operazioni di gestione delle crisi e prevenzione dei conflitti. Conformemente al suo carattere di organo ausiliario, il Cops prepara i lavori del Cagre in materia Pesd – coadiuvato, per gli aspetti amministrativi e finanziari, dal Coreper³⁰.

Per gli aspetti civili della gestione delle crisi il Cops si avvale dell'assistenza del *Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (Civcom)*. Per le questioni militari, invece, gli si affianca una rudimentale struttura militare, composta dal Comitato militare e dallo Stato maggiore.

Il **Comitato militare** dell'Unione Europea, il massimo organo militare dell'Ue, è composto dai capi di stato maggiore della difesa di ogni stato membro (o dai loro delegati militari). Il suo presidente (solitamente un generale a quattro stelle), viene selezionato dal comitato stesso e nominato dal Consiglio per la durata (indicativa) di tre anni. Dal 9 aprile 2004 la carica è occupata dal generale Rolando Mosca Moschini delle Forze armate italiane. Il presidente del Comitato militare partecipa alle sedute del Consiglio quando si prendono decisioni con implicazioni di difesa. Il Comitato militare offre consulenza e fornisce raccomandazioni al Cops su questioni militari.

Il Comitato militare usufruisce della consulenza dello **Stato maggiore** dell'Ue, istituito in seno al segretariato del Consiglio e composto da circa settanta militari distaccati dagli stati membri. Lo Stato maggiore fornisce allerta rapida; valutazione della situazione; pianificazione strategica; identificazione delle forze europee nazionali e multinazionali per le operazioni.

A differenza del Cops, il Comitato militare e lo Stato maggiore non sono fondati sul Trattato Ue, ma sono il prodotto di cooperazione intergovernativa (come quasi tutto in ambito Pesd). Essi, come il Cops, sono chiamati a cooperare con le autorità della Nato nell'ambito delle operazioni sotto gli accordi *Berlin Plus* (parte dei membri del Comitato militare dell'Ue siedono anche nel Comitato militare della Nato).

²⁹ Una pletera di comitati e sub-comitati, cellule e direzioni interne alle maggiori istituzioni europee concorrono allo sviluppo delle attività della Pesd. Per brevità in questo lavoro ci si limiterà alle principali.

³⁰ Il Coreper – Comitato dei rappresentanti permanenti – è il principale organo ausiliario del Consiglio dei ministri dell'Ue, di cui prepara i lavori in ogni ambito di competenza dell'Ue. I confini tra le attribuzioni del Cops e del Coreper non sono definiti con chiarezza, e ciò ha originato qualche frizione tra i due comitati.

2.3 Il processo di avvio delle operazioni

La valutazione iniziale sulle possibilità di realizzazione di una missione in ambito Pesd viene svolta ‘a monte’ a livello prevalentemente informale. Le autorità degli stati membri e dell’Ue si consultano sulle condizioni politiche, giuridiche, finanziarie e operative dell’eventuale operazione. Qualora sia in discussione una missione militare che richieda la cooperazione con la Nato, le autorità delle due organizzazioni e degli stati membri conducono colloqui preliminari per definire il profilo dell’intervento. Altrimenti, le medesime questioni vengono discusse con lo stato membro che si appresta a fungere da ‘nazione-quadro’. Nel caso di una missione civile (o per ciò che attiene alla componente civile di un’operazione), le istituzioni europee, e in primo luogo la Commissione, vengono coinvolte in misura più marcata.

In questa fase l’alto rappresentante per la Pesc e il Cops si adoperano per coordinare i colloqui. In alcuni casi essi possono anche svolgere il ruolo di ‘iniziatori’ delle consultazioni.

La preparazione delle missioni militari – composizione, indicazione degli obiettivi e dei mezzi, ecc. – è competenza dello Stato maggiore, che presenta al Comitato militare una serie di opzioni. Il Comitato militare esamina le proposte e dà le sue raccomandazioni al Cops, che prepara i lavori del Cagre per la decisione finale. Diversi agenti, invece, concorrono alla preparazione delle missioni civili: lo stesso Stato maggiore (per gli aspetti di sicurezza legati a missioni civili o per le missioni di polizia), il Civcom, la Commissione, nonché diverse direzioni e uffici interni al Consiglio. In generale, però, non è possibile distinguere con nettezza le competenze di un ufficio rispetto ad un altro, considerando la doppia natura – civile e militare – della Pesd (senza dimenticare la tendenza alla sovrapposizione della burocrazia europea).

I colloqui preliminari coinvolgono anche paesi terzi che abbiano mostrato interesse a partecipare all’operazione (nel caso di un’operazione sotto gli accordi *Berlin Plus*, vengono consultati tutti i membri della Nato).

Questo foro di discussione ‘a monte’ è il luogo dove effettivamente viene presa la decisione se dar avvio o meno ad una missione Pesd. Questo spiega perché nessuno stato membro abbia mai esercitato il suo diritto di veto al momento della decisione formale.

Una volta stabiliti tipologia, mandato, obiettivi e mezzi disponibili della missione, il Cagre adotta per consenso un’**azione comune**. Gli stati che si astengono devono motivare la loro decisione³¹. Se si astiene un terzo dei voti secondo la ponderazione³², l’azione comune è respinta in base all’articolo 23 (1) del Trattato di Nizza.

2.3.1 Il comando delle operazioni: il modello della ‘nazione-quadro’ e gli accordi Ue-Nato Berlin Plus

Come si è più volte ricordato in questo studio, il controllo politico e la direzione strategica generale delle operazioni Pesd è competenza del Cops, che assiste il Consiglio affari generali e relazioni esterne.

³¹ Tranne la Danimarca che, come accennato in precedenza, è automaticamente esclusa dalla partecipazione alle missioni militari. L’opzione di *opt out* concessa a Copenaghen non si estende però alle missioni civili e alle decisioni di carattere istituzionale o procedurale (come le nomine).

³² Nella votazioni a maggioranza qualificata del Consiglio dei ministri dell’Ue si applica il criterio del voto ponderato, in base al quale ad ogni stato corrispondono un certo numero di voti stabilito dal trattato.

Nelle operazioni civili, il controllo operativo e la gestione tattica spettano al capo-missione, chiamato a cooperare con i rappresentanti speciali dell'Ue e a riferire all'alto rappresentante per la Pesc.

Nelle operazioni militari condotte in autonomia dall'Unione Europea viene messo in pratica un sistema di attribuzione di compiti e funzioni noto come '**nazione-quadro**', in base al quale uno stato membro prende su di sé l'onere di ospitare nelle sue strutture nazionali il quartier generale delle operazioni. Per esempio, nel caso di Artemis il quartier generale fu istituito presso Saint-Germain, nei dintorni di Parigi, essendo la Francia la nazione-quadro. Per preservare la dimensione europea delle operazioni, una **cellula di pianificazione civile-militare**, istituita in seno allo Stato maggiore dell'Ue, affianca il quartier generale della nazione-quadro nel comando delle operazioni³³. La cellula è divenuta interamente operativa all'inizio del 2006.

Qualora lo ritenga necessario, il Cagre, deliberando all'unanimità, può richiedere la cooperazione della Nato, attivando il complesso di accordi che va sotto il nome di *Berlin Plus*³⁴. In base a quanto è stato reso pubblico dell'accordo (la versione integrale è classificata), l'Alleanza Atlantica mette a disposizione dell'Unione Europea le sue capacità di pianificazione strategica e comando. L'accordo prevede che il comando delle operazioni sia posto presso Shape (*Supreme Headquarters of the Allied Powers in Europe*), a Mons, nei dintorni di Bruxelles, e che il comando delle operazioni sia affidato al vice-comandante supremo delle forze alleate in Europa, che per prassi è un europeo (D-Saceur, *Deputy Supreme Allied Commander in Europe*, oggi il tedesco Reiner Feist). I contatti con le autorità dell'Ue, che mantengono il controllo politico delle operazioni, sono assicurati da una *cellula di collegamento Ue* presso Shape.

2.4 La partecipazione di stati terzi

I rapporti con gli stati terzi che prendono parte alle missioni Pesd sono regolati da accordi ad hoc. Questo sistema è insufficiente perché rallenta l'avvio delle missioni, costringendo ogni volta le parti a negoziare dall'inizio i termini del coinvolgimento alle operazioni. Nel tentativo di raggiungere standard di cooperazione più elevati, l'Ue ha messo a punto un doppio meccanismo di regolazione: l'*accordo-quadro di partecipazione* e l'*accordo-modello di partecipazione*³⁵. In generale, questi accordi prevedono che il personale dello stato terzo resti sotto il comando delle autorità nazionali, lasciando però al capo-missione o al comandante delle operazioni Ue (o Nato, ma per conto dell'Ue) il comando operativo. Gli accordi definiscono anche le modalità di partecipazione finanziaria degli stati terzi ai costi della missione. Gli stati terzi formano insieme ai membri dell'Ue un *comitato dei contribuenti*, in cui vengono

³³ Questo dispositivo di comando è il frutto di un compromesso politico seguito al cosiddetto "incidente di Tervuren". Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo avevano proposto di creare un quartier generale europeo autonomo presso la cittadina belga di Tervuren. L'iniziativa ha provocato la veemente protesta degli Stati Uniti – timorosi che lo sviluppo della Pesd potesse nuocere alla vitalità della Nato – e le resistenze di diversi stati membri (l'incidente occorre tra l'altro nel periodo di maggiore tensione tra gli Usa e il partito europeo contrario alla guerra in Iraq). Grazie alla mediazione britannica, si è deciso di abbandonare il proposito di creare un quartier generale europeo e di istituire, presso lo Stato maggiore dell'Ue, una cellula di pianificazione civile-militare permanente con compiti ausiliari.

³⁴ Gli accordi *Berlin Plus* sono stati negoziati sulla falsariga di un'intesa tra la Nato e l'Ueo (di cui l'Ue ha progressivamente assorbito le funzioni di sicurezza) raggiunta nel 1996 a Berlino (di qui il nome).

³⁵ L'accordo-quadro di partecipazione, della durata di cinque anni, contiene disposizioni più precise e si rivolge ai paesi terzi che più spesso pendono parte alle operazioni Ue: Bulgaria e Romania; Turchia; Norvegia e Islanda; Canada; Russia e Ucraina.

coinvolti nella gestione operativa delle operazioni. Il comitato ha comunque soltanto un ruolo consultivo.

2.5 Il finanziamento delle operazioni

Le autorità europee allestiscono un meccanismo di finanziamento ad hoc per ogni operazione Pesd, il più delle volte incluso nell'azione comune che segna l'avvio ufficiale della missione. 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 Pil³⁶, le spese operative. Ciò vuol dire in sostanza che 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*.

2.6 Lo sviluppo delle capacità

Le capacità – soprattutto quelle militari – costituiscono uno dei punti più delicati della dimensione europea della difesa, per una serie di motivi: esistono enormi differenze tra gli stati membri in termini di personale specializzato, mezzi, tecnologie, spese per la difesa (solo Francia e Gran Bretagna dispongono di capacità autonome di proiezione militare all'estero); il grosso delle forze armate europee è inquadrato strategicamente in datati sistemi di difesa territoriale; il gap tecnologico con gli americani è in continuo aumento, con implicazioni negative per la cooperazione militare interna alla Nato.

Gli sforzi dell'Ue per ovviare a queste difficoltà hanno seguito due criteri fondamentali: facilitare lo sviluppo di capacità civili-militari complementari, in modo da evitare il più possibile inutili duplicazioni e favorire la specializzazione (anche in ragione della estrema riluttanza europea ad incrementare il bilancio per la difesa); sviluppare capacità civili-militari conformi alle tipologie di missioni previste in ambito Pesd.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'Ue ha messo una serie di meccanismi di individuazione delle capacità necessarie e di verifica e revisione dei progressi compiuti. Esiste un *Piano d'azione europeo per le capacità*, soggetto a regolare aggiornamento, che fornisce le linee-guida dello sviluppo delle capacità europee, e sono attivi numerosi gruppi multinazionali incaricati dell'elaborazione progettuale di iniziative volte a rafforzare la consistenza della Pesd. Agli stati membri spetta il compito di reperire le risorse necessarie ad ovviare alle carenze individuate. Lo Stato maggiore dell'Ue fornisce alla presidenza di turno una tabella di marcia che fa il punto della situazione sui progressi raggiunti (o su quelli mancati), nel tentativo di coordinare le iniziative

³⁶ A meno che gli stati membri, all'unanimità, non decidano altrimenti.

nazionali e dare così maggiore coerenza agli sforzi europei (resa più complicata dalla rotazione della presidenza, spesso coincidente con la rotazione delle priorità)³⁷.

Per quanto riguarda il secondo punto, invece, il problema fondamentale cui i governi europei devono far fronte è adattare, in coordinamento tra loro, forze armate tradizionalmente impegnate alla difesa territoriale ad un contesto strategico completamente diverso. Insieme i membri dell'Ue dispongono di circa 1,8 milioni di soldati, ma solo il 10-15% di questi è impiegabile all'estero.

Il Consiglio europeo di Helsinki (dicembre 1999) si era conseguentemente dato un *obiettivo primario* (noto come l'*Helsinki Headline Goal*), in base al quale l'Ue avrebbe dovuto dotarsi entro il 2003 delle capacità necessarie a far fronte ai compiti di Petersberg. Segnatamente, l'obiettivo primario contemplava la creazione di una *Forza di reazione rapida* europea, composta da circa 50-60 mila effettivi, schierabile entro 60 giorni e sostenibile per almeno un anno. Gli stati membri specificarono allora che non era loro intenzione creare un esercito europeo permanente, quanto piuttosto una riserva di unità nazionali a disposizione dell'Ue dietro richiesta unanime del Consiglio.

In occasione della seconda conferenza sulle capacità militari (maggio 2003) i ministri della difesa europei, pur constatando la capacità dell'Ue di far fronte ai compiti di Petersberg, hanno segnalato la persistenza di numerose deficienze inerenti alla rapidità del dispiegamento di forze; all'esiguità delle forze armate schierabili; alla logistica; al trasporto strategico; alle attività C4ISR³⁸.

Sulla scorta di queste elaborazioni, e potendo contare sul più chiaro quadro strategico aperto dal documento Solana, il Cagre ha approvato nel maggio 2004 un nuovo obiettivo primario – l'*Headline Goal 2010*³⁹ – che colloca al centro degli sforzi europei tre elementi: interoperabilità, schierabilità e sostenibilità.

Un importante progresso in questa direzione è stata l'adozione nella primavera 2004 di un'iniziativa promossa da Francia, Germania e Gran Bretagna per la creazione di forze europee specializzate ad alta mobilità, i 'gruppi tattici armati' (*battlegroups*).

I *battlegroups* sono gruppi multinazionali di circa 1500 effettivi (con relativi mezzi di supporto), rapidamente impiegabili in operazioni ad alta intensità sia come forze autonome sia come forze iniziali per successive missioni di più vasta portata. Sono pensati specificamente, anche se non necessariamente, per interventi richiesti dall'Onu, specie nei contesti di crisi interni agli stati falliti. I *battlegroups* possono essere formati da una singola nazione oppure avere una composizione multinazionale,

³⁷ Lo sviluppo di maggiore rilievo in quest'ambito è senza dubbio la creazione nel luglio 2004 dell'**Agenzia europea per la difesa** (Aed), con il compito di sviluppare le capacità europee di difesa, di ricerca, degli approvvigionamenti e degli armamenti. Originariamente l'agenzia doveva nascere con l'entrata in vigore del Trattato costituzionale – che la istituiva formalmente – ma i governi dell'Ue hanno deciso (come nel caso del Cops) di avviarla anticipatamente, nel tentativo di accelerare i processi di coordinamento in materia di difesa. L'Aed è potenzialmente nelle condizioni di favorire l'integrazione del mercato europeo della difesa – un settore in cui vigono rigidi *caveat* nazionali. Essa offre anche l'unica sede ufficiale in cui si riuniscono i ministri europei della difesa, che ne compongono il comitato direttivo (sul ruolo potenziale dell'Aed, cfr. Michele Comelli, Federica DiCamillo e Giovanni Gasparini, *Prospettive della Politica europea di sicurezza e difesa. Le missioni e l'Agenzia europea per la difesa*, Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, Contributi di Istituti di ricerca specializzati, Roma, novembre 2004).

³⁸ Comando, controllo, comunicazioni, computer, intelligence, sorveglianza, ricognizione.

³⁹ *Headline Goal 2010*, adottato dal Consiglio affari generali e relazioni esterne il 17 maggio 2004, approvato dal Consiglio europeo del 17-18 giugno 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.

pur restando sotto la guida di un unico stato⁴⁰. A quest'ultimo compete l'allestimento e l'addestramento. Il valore aggiunto dei *battlegroups* è la possibilità di dispiegarli in termini rapidissimi: nelle intenzioni, un *battlegroup* dovrebbe poter essere operativo entro dieci giorni dalla decisione formale circa il suo impiego e sostenere lo sforzo operativo per trenta giorni (per 120 se debitamente rifornito). L'obiettivo più immediato è disporre di 7-9 *battlegroups* entro il 2007, in modo da potere condurre due operazioni contemporaneamente.

Conclusioni

Una valutazione equilibrata delle iniziative intraprese dall'Unione Europea per promuovere la sicurezza internazionale deve tenere conto di due aspetti fondamentali: il primo riguarda gli sforzi degli stati membri di forgiare una politica estera e di difesa comune, coordinando tra loro venticinque apparati politici, di sicurezza e militari diversi; il secondo concerne l'efficacia degli interventi all'estero intrapresi finora.

Quanto al primo aspetto, è indubbio che l'Ue abbia conseguito risultati incoraggianti, tanto più se si considera che la Pesd ha mosso i suoi primi passi solo verso la fine degli anni Novanta. Tra il 1998 e il 2006 l'Unione ha dotato la Pesd di un apparato istituzionale; pianificato lo sviluppo di capacità civili e militari; definito il quadro strategico di riferimento; progredito nel coordinamento delle politiche di spesa e di ricerca e portato avanti l'integrazione nel mercato della difesa (grazie all'Agenzia europea della difesa); lanciato infine a partire dal 2003 una quindicina di operazioni, cinque delle quali militari.

Rimangono tuttavia numerose carenze che limitano le capacità europee di intervento e conseguentemente l'efficacia delle operazioni. Il quadro istituzionale deve essere rafforzato e razionalizzato. Il Trattato costituzionale contempla una soluzione – la cooperazione strutturata e permanente⁴¹ – che rafforzerebbe le basi della dimensione europea della difesa. Anche il quadro strategico di riferimento sarebbe più chiaro e organico se entrasse in vigore il Trattato costituzionale, che amplia e definisce con maggiore precisione gli ambiti di intervento delle operazioni Ue facendo tesoro sia dell'eredità di Petersberg che degli sviluppi successivi. Queste e altre disposizioni correlate del Trattato costituzionale potrebbero in parte essere recuperate anche nel caso in cui il documento venisse definitivamente accantonato. Non sono infatti fonte di disaccordo tra gli stati membri, né figurano tra le materie controverse che, secondo i sondaggi d'opinione, avrebbero portato la maggioranza dell'elettorato francese e olandese a votare 'no' al referendum sul Trattato costituzionale.

Un settore in cui i progressi compiuti, per quanto rilevanti, sono largamente insufficienti è quello delle capacità militari. Lo sviluppo dei *battlegroups* costituisce un importante passo avanti, ma dovrebbe essere accompagnato da una più organica ripartizione dei compiti che consenta una maggiore complementarità. I bilanci della difesa della gran parte dei paesi europei presentano forti squilibri. In particolare si spende massicciamente per il personale e le infrastrutture, a detrimento della ricerca e dei materiali. Gli stati membri mantengono strutture militari in grado, sulla carta, di

⁴⁰ L'Italia è stato uno dei paesi membri più impegnati all'allestimento di *battlegroups*. Nel 2005 ha provveduto a mettere a disposizione dell'Ue un *battlegroup* composto da forze integralmente italiane, mentre nel 2006 guida due gruppi multinazionali.

⁴¹ Questo meccanismo permetterebbe una maggiore cooperazione tra gli stati membri che ne avessero l'intenzione e la capacità.

operare indipendentemente, sebbene in realtà abbiano scarse possibilità e, nella maggior parte dei casi, nessuna possibilità di effettuare efficaci interventi all'estero senza il concorso di altri paesi (ad eccezione della Francia e della Gran Bretagna). In una prospettiva europea, questa duplicazione delle strutture e delle capacità è un problema particolarmente serio: mettere in comune risorse e capacità in alcuni settori strategici è la chiave di volta per realizzare progressi concreti specialmente in un periodo, come l'attuale, di sostanziale ristagno dei bilanci per la difesa.

I rapporti dell'Ue con le altre istituzioni internazionali di sicurezza possono essere migliorati. Questo vale soprattutto per le relazioni con la Nato, con cui, nonostante l'accordo *Berlin Plus*, non mancano motivi di frizione. Sull'argomento esiste una vasta letteratura, e diversi analisti suggeriscono che le due organizzazioni puntino a sviluppare capacità complementari. La via più praticabile sembra però soprattutto quella di un ulteriore rafforzamento dei meccanismi di consultazione e cooperazione.

Per quanto riguarda le operazioni sul campo l'Ue non può accontentarsi di quanto attuato finora. In alcuni ambiti i risultati sono rilevanti. In particolare, gli europei hanno accumulato un notevole e prezioso *know-how* nei diversi aspetti della dimensione civile. I buoni risultati delle missioni militari dell'Ue non vanno sottovalutati, ma hanno sicuramente influito alcune condizioni favorevoli: l'ambiente non ostile, come nel caso della missione Concordia in Macedonia; la breve durata e relativa modestia dei compiti (come per la missione Artemis nella Rdc); il lavoro svolto in precedenza dalle missioni a cui sono subentrate (è il caso della missione Althea in Bosnia, che ha sostituito la missione Nato Sfor).

In generale obiettivi, durata e consistenza delle missioni sono stati finora relativamente modesti, mentre l'Ue ha chiaramente l'ambizione di diventare anche nel campo della sicurezza uno dei principali attori internazionali. L'Unione ha però dimostrato di essere in grado di dare un contributo importante e, in alcuni casi, cruciale sia in campo civile sia in campo militare. Entrambe queste componenti delle missioni europee andrebbero rafforzate, ma una delle priorità, oggi forse la principale, è di migliorarne la sinergia. È infatti proprio questa combinazione dell'elemento civile con quello militare il tratto distintivo dell'emergente profilo dell'Ue come attore internazionale di sicurezza.

APPENDICE

Le missioni Pesd

Europa

Missione militare in Bosnia-Erzegovina: Eufor Altea

Periodo:	Dal 2 dicembre 2004.
Base legale:	Azione comune del Consiglio 2004/569/Pesc del 12 luglio 2004, Azione comune del Consiglio 2004/570/Pesc del 12 luglio 2004 sulla base delle risoluzioni 1551 (2004), 1575 (2004) e, successivamente, 1639 (2005) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.
Obiettivi:	Contribuire alla creazione di un contesto di sicurezza, supportando l'attività dell'alto rappresentante della comunità internazionale e dell'Ue in Bosnia-Erzegovina e l'attuazione del Processo di stabilizzazione ed associazione.
Composizione:	6.200 effettivi provenienti dagli stati membri e da 11 altri paesi (900 italiani).
Costo dell'operazione:	71,7 milioni di euro. Ogni singolo paese impegnato nelle operazioni fa fronte ai costi in cui incorre, sia per quanto riguarda il personale che per quanto riguarda le altre voci di spesa.
Catena di comando:	Missione nel contesto degli accordi Berlin Plus. Il comando dell'operazione ha sede presso il quartier generale supremo delle forze alleate in Europa. Comandante dell'operazione è il vice-comandante supremo delle forze alleate in Europa (D-Saceur), l'ammiraglio Reiner Feist (D). Comandante delle forze è il generale Gian Marco Chiarini (I). Il controllo politico e la direzione strategica sono affidati al Cops in coordinamento, per quanto riguarda le decisioni d'indirizzo, con il Consiglio dell'Unione Europea.

Missione di polizia in Bosnia-Erzegovina: Eupm

Periodo:	Dal primo gennaio 2003.
Base legale:	La missione Eupm si basa su una serie di Azioni comuni del Consiglio (dalla 2002/210/Pesc dell'11 marzo 2002 alla 2005/825/Pesc del 24 novembre 2005).
Obiettivi:	Creare strutture di polizia che, sotto il controllo delle autorità della Bosnia-Erzegovina, rispondano agli standard europei occidentali ed internazionali.
Composizione:	Circa 500 persone tra civili ed agenti di polizia, provenienti da più di trenta paesi (12 italiani).
Costo dell'operazione:	Costi iniziali pari a 14 milioni di euro. 38 milioni di euro di costi di gestione per gli anni 2003 - 2005.
Catena di comando:	Il quartier generale della missione ha sede a Sarajevo. Capo della missione è il generale Vincenzo Coppola (I), che fa riferimento all'alto rappresentante per la Pesc per mezzo del rappresentante speciale Ue per la Bosnia-Erzegovina.

Missione Eufor nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia: Fyrom/Concordia

Periodo:	Dal 31 marzo al 15 dicembre 2003.
----------	-----------------------------------

Base legale:	Azione comune del Consiglio 2003/92/Pesc del 27 gennaio 2003 sulla base della risoluzione 1317 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.
Obiettivi:	Contribuire alla stabilità ed alla sicurezza in Macedonia.
Composizione:	400 effettivi provenienti da 26 paesi (27 italiani).
Costo dell'operazione:	6,2 milioni di euro. Ogni singolo paese impegnato nelle operazioni faceva fronte ai costi in cui incorre, sia riguardo al personale che riguardo alle altre voci di spesa.
Catena di comando:	Missione nel contesto degli accordi <i>Berlin Plus</i> . Il comando dell'operazione aveva sede presso il quartier generale supremo delle forze alleate in Europa. Comandante dell'operazione era il vice-comandante supremo delle forze alleate in Europa (D-Saceur), l'ammiraglio Reiner Feist (D). Comandante delle forze era il generale Luis Nelson Ferreira dos Santos (P). Il controllo politico e la direzione strategica erano affidati al Cops in coordinamento, per quanto riguarda le decisioni d'indirizzo, con il Consiglio dell'Unione Europea.

Missione di polizia nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia: Eupol Proxima

Periodo:	Dal 15 dicembre 2003 al 14 dicembre 2005.
Base legale:	Azione comune del Consiglio 2004/789/Pesc del 22 novembre 2004.
Obiettivi:	Consolidare il rispetto della legalità e dell'ordine per mezzo, tra l'altro, della lotta al crimine organizzato; riformare il ministero degli interni, ivi comprese le forze di polizia; permettere la creazione di forze di polizia di frontiera in modo da promuovere una più ampia gestione integrata dei confini.
Composizione:	170 tra funzionari civili e militari provenienti dagli stati membri e da altri paesi. La missione prevedeva inoltre la collaborazione di circa 150 funzionari locali con mansioni di supporto.
Costo dell'operazione:	Costi iniziali pari a 7,3 milioni di euro. Costi annui di gestione per il 2004 pari a 650.000 euro.
Catena di comando:	Sede della missione era Skopje. A capo della missione si sono avvicendati Bert D'Hooze (B) e Jürgen Scholz (D). L'alto rappresentante per la Pesc era responsabile del controllo politico e della direzione strategica per mezzo del rappresentante speciale dell'Ue in Macedonia.

Gruppo di consulenza dell'Ue per le attività di polizia nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia: Eupat

Periodo:	Dal 14 dicembre 2005.
Base legale:	Azione comune del Consiglio 2005/826/Pesc del 24 novembre 2005.
Obiettivi:	Sviluppare un servizio di polizia efficiente e professionale, in linea con gli standard europei; monitorare e formare le locali autorità di polizia con particolare riferimento al controllo delle frontiere, al mantenimento dell'ordine pubblico ed alla lotta a corruzione e criminalità organizzata.
Composizione:	30 esperti in attività di polizia (2 italiani).
Costo dell'operazione:	1,5 milioni di euro.
Catena di comando:	Il quartier generale della missione ha sede a Skopje. Capo della missione è Jürgen Scholz (D). Il controllo politico e la direzione strategica della missione sono affidati al Cops che si coordina con l'alto rappresentante per la Pesc per mezzo del rappresentante speciale Ue in Macedonia.

Missione integrata per lo stato di diritto in Georgia: Eujust Themis

Periodo:	Dal 16 luglio 2004 al 16 luglio 2005.
Base legale:	Azione comune del Consiglio 2004/523/Pesc del 30 giugno 2004.
Obiettivi:	Affiancare le autorità competenti georgiane nel processo di riforma del diritto penale e nel loro ruolo di coordinamento nei campi della riforma del sistema giudiziale e delle attività anti-corruzione; contribuire alla pianificazione della nuova legislazione, con particolare riferimento ad un nuovo codice di procedura penale; incentivare lo sviluppo della cooperazione internazionale e regionale nell'ambito della giustizia penale.
Composizione:	Circa 10 esperti civili, affiancati da staff locale.
Costo dell'operazione:	4,65 milioni di euro.
Catena di comando:	La sede della missione era a Tbilisi. Capo della missione era Sylvie Pantz (F), che faceva riferimento all'alto rappresentante per la Pesc per mezzo del rappresentante speciale Ue nel Caucaso meridionale.

Missione di frontiera per il confine tra Moldova e Ucraina: Eubam

Periodo:	Dal primo dicembre 2005 (termine previsto: primo dicembre 2007).
Base legale:	Azione comune del Consiglio 2005/776/Pesc del 7 novembre 2005.
Obiettivi:	Assistere le autorità competenti nella lotta al contrabbando ed al traffico illegale di beni, contribuendo alla formazione di personale specializzato e di strutture efficienti in entrambi i paesi.
Composizione:	69 esperti provenienti dagli stati membri, coadiuvati da uno staff locale di circa 50 persone.
Costo dell'operazione:	8 milioni di euro.
Catena di comando:	Il quartier generale della missione ha sede ad Odessa. Capo della missione è Ferenc Banfi (H), che fa riferimento all'alto rappresentante per la Pesc per mezzo del rappresentante speciale dell'Ue in Moldova.

Africa

Operazione militare nella Repubblica democratica del Congo: Drc/Artemis

Periodo:	Dal 5 giugno al primo settembre 2003.
Base legale:	Azione comune del Consiglio 2003/423/Pesc del 5 giugno 2003 sulla base della risoluzione 1484 (2003) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.
Obiettivi:	Contribuire alla stabilizzazione, alla sicurezza ed al miglioramento delle condizioni umanitarie nella regione di Bunia; garantire la sicurezza dell'aeroporto e la protezione delle persone ospitate nei campi profughi della regione; contribuire alla sicurezza della popolazione civile.
Composizione:	1.800 militari, in massima parte di nazionalità francese.
Costo dell'operazione:	6,2 milioni di euro. Ogni singolo paese impegnato nelle operazioni faceva fronte ai costi in cui incorre, sia per quanto riguarda il personale che per quanto riguarda le altre voci di spesa.
Catena di comando:	Missione basata sul modello della "nazione quadro" con la Francia come attore principale. Il quartier generale dell'operazione aveva sede a Parigi. Il quartier generale sul campo aveva sede ad Entebbe (Uganda). Capo dell'operazione era il generale Bruno Neveux (F). Capo delle forze il generale Thornier (F), che si coordinava con il rappresentante speciale dell'Ue nella regione dei Grandi Laghi.

Missione di polizia a Kinshasa (Repubblica democratica del Congo): Eupol Kinshasa

Periodo: Da gennaio 2005 (termine previsto: giugno 2006).
Base legale: Azione comune del Consiglio 2004/847/Pesc del 9 dicembre 2004.
Obiettivi: Coordinare ed assistere la creazione dell'Unità integrata di polizia, assicurando la formazione del personale e l'adozione di pratiche conformi agli standard internazionali.
Composizione: 30 effettivi (4 italiani).
Costo dell'operazione: 4,37 milioni di euro.
Catena di comando: La sede della missione è a Kinshasa. Capo della missione è Adilio Custodio (P), che fa riferimento all'alto rappresentante per la Pesc per mezzo del rappresentante speciale dell'Ue nella regione dei Grandi Laghi.

Missione nella Repubblica democratica del Congo per la riforma del settore della sicurezza: Eusec DR Congo

Periodo: Dall'8 giugno 2005 (termine previsto: 8 giugno 2007).
Base legale: Azione comune del Consiglio 2005/355/Pesc del 2 maggio 2005.
Obiettivi: Assistere nel processo di integrazione dell'esercito del Congo, migliorandone l'efficienza in materia di sicurezza; contribuire all'identificazione e all'attuazione dei progetti che l'Ue e/o gli stati membri decidano di sostenere nell'area.
Composizione: 12 esperti per la sicurezza.
Costo dell'operazione: 1,6 milioni di euro.
Catena di comando: La sede della missione è a Kinshasa. Capo della missione è Jean-Pierre Joana (F), che fa riferimento all'alto rappresentante per la Pesc per mezzo del rappresentante speciale Ue nella regione.

Missione nella Repubblica democratica del Congo: Eufor RD Congo

Periodo: Da giugno 2006.
Base legale: Azione comune del Consiglio 2006/319/Pesc del 27 aprile 2006 sulla base della risoluzione 1671 (2006) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.
Obiettivi: Assistere e coadiuvare le attività della missione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo con particolare riferimento al libero svolgimento delle elezioni politiche; garantire la protezione della popolazione civile e la sicurezza dell'aeroporto di Kinshasa.
Composizione: 450 militari di stanza a Kinshasa, assistiti da un contingente militare sotto il comando Ue dispiegato al di fuori dei confini dello stato, pronto ad intervenire in caso di necessità.
Costo dell'operazione: 16,7 milioni di euro per un periodo di quattro mesi.
Catena di comando: Il quartier generale della missione ha sede a Potsdam (D). Comandante dell'operazione è il generale Karlheinz Viereck (D); comandante delle forze è il generale Christian Damay (F). Essi si coordinano con l'alto rappresentante per la Pesc per quanto concerne il controllo politico e la direzione strategica.

Azione di sostegno alla missione dell'Unione Africana nella regione del Darfur (Sudan), Amis II

Periodo: Dal 18 luglio 2005.
Base legale: Azione comune del Consiglio 2005/557/Pesc del 18 luglio 2005 sulla base di una serie di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, dalla 1556 (2004) alla 1593 (2005).

Obiettivi:	Assicurare con mezzi civili e militari un'assistenza adeguata e tempestiva alla missione di monitoraggio dell'Unione Africana nella regione.
Composizione:	40 effettivi (6 italiani).
Costo dell'operazione:	1,97 milioni di euro a copertura dei costi della missione civile; 2,12 milioni di euro per quanto riguarda i compiti militari.
Catena di comando:	Sede della missione è Addis Abeba. Capo della missione è Pekka Haavisto (Fin), che fa riferimento all'alto rappresentante per la Pesc per quanto concerne il controllo politico e la direzione strategica.

Medio Oriente

Missione di assistenza nella gestione del confine di Rafah nei territori palestinesi: Eu Bam Rafah

Periodo:	Dal 30 novembre 2005 (termine previsto: 30 novembre 2006).
Base legale:	Azione comune del Consiglio 2005/889/Pesc del 12 dicembre 2005.
Obiettivi:	Monitorare le operazioni presso la frontiera di Rafah, tra l'Egitto e la striscia di Gaza.
Composizione:	75 effettivi, provenienti dagli stati membri (15 italiani).
Costo dell'operazione:	11,475 milioni di euro.
Catena di comando:	Sede della missione è Rafah. Capo della missione è il generale Pietro Pistolese (I), che fa riferimento all'alto rappresentante per la Pesc per mezzo del rappresentante speciale dell'Ue per il processo di pace in Medio Oriente.

Missione di polizia nei territori palestinesi: Eupol Copps

Periodo:	Da gennaio 2006 (termine previsto: gennaio 2009).
Base legale:	Azione comune del Consiglio 2005/797/Pesc del 14 novembre 2005.
Obiettivi:	Assistere le autorità locali nello sviluppo di un corpo di polizia civile palestinese; coadiuvare e formare i funzionari di polizia; fornire consulenza nel settore del diritto penale; coordinare l'assistenza fornita in materia dai singoli paesi membri e, se richiesto, da altri attori internazionali.
Composizione:	33 esperti, provenienti dai paesi membri.
Costo dell'operazione:	6,1 milioni di euro stanziati per l'anno 2006.
Catena di comando:	Il quartier generale della missione ha sede a Ramallah. Capo della missione è Jonathan McIvor (UK), che fa riferimento all'alto rappresentante per la Pesc per quanto riguarda il controllo politico e la direzione strategica.

Missione integrata per lo stato di diritto in Iraq: Eujust lex

Periodo:	Dal primo luglio 2005 (termine previsto: ottobre 2006).
Base legale:	Azione comune del Consiglio 2005/190/Pesc del 7 marzo 2005.
Obiettivi:	Formare circa 770 tra giudici, magistrati inquirenti, funzionari di polizia investigativa e penitenziaria specializzati nella gestione amministrativa dei rispettivi settori e nelle attività d'indagine.
Composizione:	Esperti in materia di diritto e di sicurezza provenienti dai paesi membri.
Costo dell'operazione:	10 milioni di euro.
Catena di comando:	Le attività di formazione hanno luogo all'interno dell'Ue; un ufficio di collegamento ha sede a Baghdad. Capo della missione è Stephen White (UK). Il controllo politico e la direzione strategica della missione sono affidati al Cops in coordinamento, per quanto riguarda le decisioni d'indirizzo, con il Consiglio dell'Unione Europea.

Asia

Missione di vigilanza nella regione di Aceh (Indonesia): Amm

Periodo:	Da settembre 2005 (termine previsto: 15 settembre 2006).
Base legale:	Azione comune del Consiglio 2005/643/Pesc del 9 settembre 2005.
Obiettivi:	Monitorare l'attuazione di vari aspetti dell'accordo di pace siglato tra il governo indonesiano e il movimento armato indipendentista Gam il 15 agosto 2005.
Composizione:	226 effettivi non in armi, provenienti dagli stati membri, da altri stati europei e da cinque paesi Asean.
Costo dell'operazione:	9 milioni di euro stanziati dall'Ue; 6 milioni di euro stanziati dagli stati partecipanti.
Catena di comando:	Il quartier generale della missione ha sede a Banda Aceh. Capo della missione è Pieter Feith (NL). Il controllo politico e la direzione strategica della missione sono affidati al Cops in coordinamento, per quanto riguarda le decisioni d'indirizzo, con il Consiglio dell'Unione Europea.