



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

LA DIMENSIONE CIVILE DELLA
GESTIONE DELLE CRISI NEL
QUADRO DELLA PESD:
REALTÀ E PROSPETTIVE

Antonio Mascia

agosto/2007

CSF PAPERS

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2007

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.

Un significativo consolidamento degli strumenti e delle capacità militari rappresenta un passaggio ineludibile del percorso di ascesa dell'Unione europea al rango di attore internazionale in grado di svolgere il ruolo globale assegnatole dalla *Strategia europea in materia di sicurezza*. L'enfasi che di frequente accompagna asserzioni di tale tenore ha come effetto collaterale quello di adombrare uno strumento fondamentale di cui l'UE si è dotata, e ha provveduto a sviluppare, sin dalla fondazione della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD): la dimensione civile della gestione delle crisi. A dispetto della minore risonanza che ne accompagna l'implementazione, la gestione civile delle crisi (GCC) – impiegata in maniera autonoma o con una funzione complementare rispetto allo strumento militare – può fornire un contributo fondamentale alla capacità dell'UE di operare per accrescere la stabilità e la sicurezza internazionale, anche lontano dai propri confini. Gli straordinari progressi compiuti dall'UE sul versante della GCC le hanno consentito di avviare ben 13 missioni (di cui due di natura mista civile-militare) in meno di un lustro e di acquisire strumenti e competenze quantitativamente e qualitativamente superiori rispetto a quelli dei due principali attori internazionali operanti in tale ambito, le Nazioni Unite e gli Stati Uniti¹.

L'analisi che segue consta di cinque parti: la prima è incentrata sulla definizione del concetto di GCC; la seconda opera a ricostruire il graduale processo di genesi e di sviluppo delle capacità di GCC; la terza concerne le strutture ed i processi di *decision making* che sovrintendono al suo funzionamento; la quarta presenta una sintetica rassegna delle missioni civili PESD fino ad oggi avviate; la quinta, ed ultima, verte sulle questioni irrisolte che minacciano di ostacolare un ulteriore progresso della capacità di GCC.

I) IL CONCETTO DI GESTIONE CIVILE DELLE CRISI NEL QUADRO DELLA PESD

¹ P.V. JAKOBSEN, *The ESDP and Civilian Rapid Reaction: Adding Value is Harder than Expected*, in «European Security», 15 (3), September 2006, p. 299.

Il concetto di GCC è parte essenziale della PESD. Nonostante il riferimento alla GCC compaia già nel 1999², e da lì in poi ricorra in molti documenti ufficiali dell'Unione Europea, essa è stata a lungo, e per certi versi tuttora rimane, un aspetto poco noto, una sorta di oggetto misterioso della PESD³. La GCC è sovente descritta in termini approssimativi e viene non di rado relegata ad un ruolo marginale rispetto alla dimensione militare della gestione della crisi.

Una questione preliminare attiene, quindi, al terreno definitorio. Come nota Nowak, la mancanza di chiarezza nella definizione della GCC, discende, in prima approssimazione, da due elementi⁴: l'uno ha natura, per così dire, istituzionale, l'altro scaturisce dal peculiare carattere, parzialmente inedito, degli strumenti sottesi alla GCC. In primo luogo, la dimensione civile della gestione delle crisi risente di una parziale sovrapposizione tra gli strumenti posti in essere sotto il primo pilastro e quelli creati sotto il secondo⁵. La difficoltà di tracciare una condivisa linea di demarcazione tra le aree di intervento della Commissione e quelle del Consiglio costituisce un elemento, almeno potenzialmente, foriero di contese, e certamente pone problemi nient'affatto trascurabili in termini di efficienza operativa. La GCC di cui ci si occupa in questa sede si situa nel secondo pilastro, ove trovano posto tutte le missioni PESD. Sotto il primo pilastro si collocano, invece, le misure di prevenzione dei conflitti concepite in un'ottica di lungo periodo e comprendenti: l'assistenza allo sviluppo, gli interventi di *peace-*

² L'espressione viene usata per la prima volta nella *Relazione della Presidenza al Consiglio europeo di Helsinki sul "rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e difesa" e sulla "gestione non militare delle crisi da parte dell'Unione europea"*, Allegato IV alle *Conclusioni della presidenza*, Consiglio europeo di Helsinki, 10-11 dicembre 1999,

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300-r1.i9.htm.

³ A. NOWAK, *Civilian crisis management within ESDP*, in A. NOVAK (ed.) *Civilian crisis management: the EU way*, EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper n. 90, Paris, 2006, p. 16.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Come è noto l'edificazione dell'architettura dell'Unione europea su tre pilastri fu introdotta dal Trattato di Maastricht (1992). Il primo pilastro riunisce le tre comunità: La Comunità europea, la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) e la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA); il secondo pilastro è dedicato alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC), retta dal titolo V del Trattato sull'Unione europea (TUE); il terzo pilastro concerne la cooperazione in materia di giustizia e affari interni, disciplinata dal titolo VI del TUE. Il primo pilastro ha natura comunitaria, il secondo e il terzo hanno natura intergovernativa.

building in contesti post-bellici e l'assistenza umanitaria; ma anche misure di gestione delle crisi in un'ottica di breve periodo, come la protezione dei civili e l'addestramento⁶. In secondo luogo, la GCC ha una natura precipua che, come segnala Dwan, non ha equivalenti, anzitutto sul piano lessicale, nel quadro delle Nazioni Unite, dell'OSCE e delle organizzazioni regionali extra-europee⁷.

Cosa si intende, dunque, per gestione civile delle crisi in ambito PESD? Quali sono i principali strumenti di cui l'UE dispone in questo senso? E quali le finalità che si propone di conseguire?

Anche in ragione di quanto detto finora, si può affermare che sia piuttosto arduo fornire una definizione ad un tempo esaustiva e parsimoniosa del concetto di GCC. Quelle finora proposte sono accomunate da un tratto ricorrente: sono definizioni in negativo, e in quanto tali, denotano ampi margini indeterminatezza e sostanziali carenze dal punto di vista del potere descrittivo. Piuttosto che esplicitare quali siano la natura, gli strumenti e gli obiettivi della GCC, segnalano cosa essa non sia, sottolineando come essa *non* abbia a che fare con la sfera militare e *non* richieda il ricorso a strumenti di natura militare né a personale militare⁸.

Nonostante questa sia la tendenza prevalente in letteratura, mi pare possibile sostenere che, sulla scorta dell'analisi dei documenti ufficiali e delle evidenze emerse nel corso delle missioni civili condotte dall'UE a partire dall'inizio del 2003, sia possibile pervenire ad una definizione, in positivo, della GCC. Essa può, seppur con qualche semplificazione, essere indicata come *l'insieme delle operazioni che, mediante l'impiego di forze di polizia o di personale civile altamente specializzato, mirino a*

⁶ Sussiste un ulteriore elemento di sovrapposizione, invero piuttosto marginale, tra il secondo e il terzo pilastro. Esso ha origine con riferimento alle azioni di lotta alla criminalità organizzata o al contrabbando, che, come si vedrà in maniera più approfondita più avanti, possono ricadere tanto tra i compiti assegnati ad una missione di GCC in ambito PESD, quanto tra le misure di cooperazione poste in essere in materia di giustizia e affari interni.

⁷ R. DWAN, *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operation*, in M. KALDOR - M. GLASIUS, a cura di, *Human Security Doctrine for Europe: Projects, Principles, Practicalities*, Routledge, Londra, 2005, p. 1 <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityReport/DwanPaperCivilianCapacities.pdf>.

⁸ Si vedano, per esempio, la già citata R. DWAN R. (2005), p. 1 e C. LINDBORG, a cura di, *European Approaches to Civilian Crisis Management. A Basic Special Report on Roundtable Discussions Held in Washington, D.C., October 2001*, BASIC Special Report, March 2002, p. 4, <http://www.basicint.org/pubs/Research/2002ccm.pdf>.

prevenire l'esplosione di una crisi, ad evitarne un'escalation o a favorire il ripristino dell'ordine e della sicurezza dopo la sua conclusione. Tale definizione contribuisce a chiarire il perimetro dello strumento dell'UE di cui si occupa quest'analisi, indicandone alcuni elementi essenziali che si provvederà a precisare in seguito. Per ora, vale la pena di sottolineare che nell'accezione qui proposta, la GCC contempla l'azione dell'UE in tre differenti stadi: (a) quello della prevenzione di una crisi, sia essa di natura militare o legata al collasso dell'autorità statale, (b) quello della gestione della crisi dopo la sua deflagrazione, (c) quello, infine, dell'intervento a crisi conclusa per azioni di *peace-building* o, più genericamente, di ripristino dell'ordine e della sicurezza.

Nelle pagine che seguono si mostrerà in dettaglio il complesso percorso che, passando attraverso l'adozione di una serie di documenti ufficiali, ha condotto alla precisazione delle aree prioritarie, dei compiti e degli strumenti attorno ai quali sono state costruite le capacità di GCC in ambito PESD .

II) GENESI E SVILUPPO DELLE CAPACITÀ DI GCC

Il 1° gennaio del 2003 ha sancito l'avvio delle missioni di GCC condotte dall'Unione europea in ambito PESD. Da allora sono state intraprese 13 missioni, di cui 11 di natura prettamente civile e 2 di natura mista civile-militare. Il teatro principale del dispiegamento delle capacità di GCC sono stati i Balcani, tuttavia il raggio d'azione dell'UE è andato repentinamente ampliandosi fino a comprendere il Caucaso meridionale, l'Africa sub-sahariana, il Medio Oriente e l'Asia.

La ricostruzione dei passaggi fondamentali di questo eccezionale processo di sviluppo – straordinario per la rapidità dei tempi in cui si è compiuto e per la portata dei risultati conseguiti sul terreno operativo – inizia dalla crisi in Kosovo che chiuse il secolo scorso. L'ennesima crisi balcanica, occorsa sul finire del drammatico decennio che vide la dissoluzione della Federazione jugoslava, viene indicata come l'evento culminante

del percorso di disvelamento dell'inadeguatezza dell'UE sul versante delle capacità militari. L'UE, al cospetto della nuova esplosione di violenza che ebbe luogo lungo i propri turbolenti confini sud-orientali, palesò macroscopiche carenze sul terreno operativo e trasse impulso, proprio da quella crisi, per imprimere una decisiva accelerazione all'accidentato cammino destinato ad approdare alla definizione di strumenti e competenze militari autonome. La crisi in Kosovo, o meglio la gestione post-bellica della crisi, mise a nudo un'ulteriore carenza operativa dell'UE, questa volta afferente alla sfera civile. All'indomani della cessazione del conflitto, le Nazioni Unite lanciarono la missione UNMIK, e nell'ottobre del 1999 l'inviato dell'allora Segretario generale Kofi Annan, Bernard Kouchner, chiese alla comunità internazionale di mettere a disposizione circa 4.700 uomini per una operazione di polizia finalizzata al ripristino e al mantenimento dell'ordine. Alla richiesta fece eco l'appello rivolto ai paesi membri dell'UE da Javier Solana, appena insediato nel ruolo di Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC). I governi dei paesi membri garantirono il proprio impegno ma, nei primi mesi del 2000, non si riuscì ad andare oltre il dispiegamento di circa 2.000 uomini, con un contributo dell'Unione europea pari solamente al 22% del totale⁹. L'esperienza del Kosovo assolse ad una duplice funzione: da una lato costituì lo *shock* a partire dal quale muovere per compiere un salto qualitativo sul versante delle capacità civili, dall'altro si configurò come limpido esempio di crisi al cospetto della quale l'UE avrebbe potuto nuovamente trovarsi.

Un passo preliminare nella creazione di meccanismi e di risorse per la GCC fu compiuto con il Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999. In quell'occasione fu sancito l'avvio della PESD e venne ribadito il fermo proposito di assolvere alle cosiddette *missioni di Petersberg*, già divenute parte dell'*acquis communautaire* con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (maggio 1999). *Le missioni di Petersberg* – adottate dal Consiglio dei ministri degli Esteri e della Difesa dell'Unione Europea Occidentale sette anni prima – includevano, così come si legge all'articolo 17.2 del Trattato di Amsterdam: «le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace».

⁹ R. DWAN, *Op. Cit.*, p. 3.

La PESD veniva inserita nel quadro della PESC – di cui diveniva un aspetto precipuo, concernente proprio la gestione della crisi – esplicitando il proprio carattere bidimensionale (militare e civile), che consentiva all’UE di affiancare ai tradizionali strumenti di imposizione della forza, una panoplia di strumenti complementari di natura non militare. Si dischiudevano le porte al processo di definizione del concetto di GCC.

Il primo contributo in tal senso venne dal Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999. Nell’allegato 2 all’Allegato IV alle Conclusioni della Presidenza si legge: «gli Stati membri, l’Unione o entrambi hanno maturato un’esperienza notevole e dispongono di congrue risorse in vari settori quali, ad esempio, la polizia civile, l’assistenza umanitaria, la riabilitazione amministrativa e giuridica, i servizi di ricerca e salvataggio, l’osservazione elettorale e il monitoraggio della situazione dei diritti dell’uomo, ecc. [...] Per far fronte più rapidamente e con maggiore incisività all’insorgere di situazioni di crisi l’Unione ha bisogno di potenziare le capacità di risposta e l’efficacia dei suoi strumenti e risorse e la loro sinergia»¹⁰.

Da tali constatazione discendeva l’esigenza di introdurre un *Piano d’azione* che fu costruito attorno a tre punti focali:

- 1) rafforzare la sinergia e le capacità di risposta delle risorse disponibili a livello nazionale e comunitario con il proposito di evitare dannose duplicazioni e di accrescere le *performance* sul piano operativo, preservando, tuttavia, la facoltà di ciascun Paese contribuente di valutare caso per caso in merito al dispiegamento dei mezzi e delle capacità di cui dispone;
- 2) intensificare e agevolare il contributo dell’UE alle attività di altre organizzazioni, quali ONU e OSCE, impegnate con un ruolo di guida in particolari crisi; nonché il consolidamento della capacità dell’UE di condurre missioni autonomamente;
- 3) assicurare la coerenza inter-pilastro.

Il *Piano d’azione* segnala inoltre una serie di compiti propedeutici alle realizzazione degli obiettivi di GCC, tra i quali: (a) lo sviluppo di una capacità di reazione rapida; (b) l’elaborazione di un inventario delle risorse nazionali e comunitarie; (c) la compilazione

¹⁰ *Relazione della Presidenza sulla gestione non militare delle crisi da parte dell’Unione europea*, Allegato 2 all’Allegato IV, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Helsinki, 10-11 Dicembre 1999, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300-r1.i9.htm.

di un *database* recante informazioni di carattere quantitativo e qualitativo relative a mezzi, capacità e conoscenze; (d) il conferimento di priorità allo sviluppo di capacità di polizia civile; (e) l'istituzione di meccanismi di finanziamento rapido.

Il percorso di definizione delle capacità di GCC proseguì con il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira (Portogallo) tenutosi nel giugno del 2000. In quella sede l'UE decise di rafforzare le proprie capacità focalizzando l'attenzione su quei settori in cui permanevano significative lacune da parte dei principali attori internazionali. Il proposito a cui si fece esplicito riferimento fu quello di creare un «valore aggiunto», incrementando, da un lato, le capacità di reazione dell'UE, e dall'altro accrescendo le capacità di risposta alle richieste provenienti da altre organizzazioni.

Il principale contributo offerto dal Consiglio europeo di Feira consistette nell'individuazione delle *quattro aree prioritarie* della GCC e nella specificazione di un obiettivo concreto (*Headline Goal*)¹¹, da raggiungere entro il 2003, per una di esse.

La prima area prioritaria fu riservata alla polizia (*civilian police*). Venne riconosciuta la centralità del ruolo della polizia nel quadro delle operazioni di gestione internazionale delle crisi e venne fissato a 5.000 agenti l'obiettivo finale a cui avrebbero dovuto gradualmente tendere i paesi membri¹². Venne inoltre posta enfasi sulla necessità di consolidare le capacità di dispiegamento rapido per: (a) missioni di prevenzione o contenimento di crisi e conflitti interni sul modello di MINUGUA nel Guatemala; (b) missioni di stabilizzazione e di ripristino della legalità, quali UNMIK in Kosovo e UNTAET a Timor Est; (c) missioni di supporto alla polizia locale per garantire il rispetto dei diritti umani come accadde con WEU/MAPE in Albania, WEUPOL a

¹¹ Il metodo adottato per accrescere le capacità di GCC – mutuato dal metodo utilizzato sul versante militare – si fonda su due momenti: quello della definizione quantitativa di obiettivi concreti da raggiungere entro una precisa data e quello delle conferenze in cui gli Stati membri si impegnano a fornire specifiche quantità di risorse umane e materiali. Il primo momento culmina nella approvazione del cosiddetto *Headline Goal*; il secondo si concretizza con lo svolgimento, delle *Civilian Capabilities Improvement Conferences* che si svolgono al termine di ogni anno.

¹² Vale la pena di segnalare che tale quota non si discosta di molto da quella richiesta dalle Nazioni Unite nel quadro dell'operazione UNMIK e che al momento in cui si svolgeva il Consiglio europeo di Feira lo spiegamento di forze di polizia inviate dagli Stati membri dell'UE non superava di molto le 3.000 unità.

Mostar, ONUSAL in Salvador¹³. L'UE si impegnava, infine, a creare la capacità di dispiegamento rapido (entro 30 giorni) di 1.000 ufficiali di polizia.

La seconda area prioritaria fu indicata nel rafforzamento dello stato di diritto (*rule of law*). Essa concerneva principalmente l'assistenza al ripristino dei sistemi giudiziari o penitenziari dei paesi in cui l'UE è chiamata ad intervenire. Le missioni di *rule of law* richiedono all'UE: (a) di selezionare giudici, pubblici ministeri, esperti in materia penitenziaria da impiegare direttamente nelle operazioni di sostegno alla pace; (b) di individuare modalità per l'addestramento di funzionari ed esperti locali; (c) di concepire linee-guida per la riforma delle strutture esistenti nei contesti in cui essa sia chiamata ad intervenire.

La terza area prioritaria riguardava il rafforzamento dell'amministrazione civile (*civilian administration*). L'UE si proponeva di assumere, in particolari contingenze, un ruolo di indirizzo per la riforma o la riorganizzazione dei sistemi amministrativi di paesi che si trovino ad affrontare una crisi. Analogamente a quanto accade per le missioni di *rule of law*, l'UE si impegnava a svolgere missioni di sostituzione – in cui i rappresentanti inviati dagli Stati membri assumono *ad interim* funzioni normalmente svolte dalle autorità locali – di consolidamento delle istituzioni e di addestramento o consulenza di ufficiali locali.

La quarta area prioritaria attiene alla protezione civile (*civil protection*). Questa tipologia di missioni, invero, presenta carattere piuttosto indefinito e per certi verso anomalo rispetto a quello delle missioni rientranti nelle precedenti tre aree prioritarie. Le missioni di *civil protection*, a ben vedere, non si discostano molto da quelle di assistenza umanitaria (primo pilastro), dal momento che si estendono fino a ricoprire anche le fattispecie della ricerca e del salvataggio nel corso delle operazioni di soccorso che si rendano necessarie per far fronte a catastrofi naturali, tecnologiche e ambientali.

¹³ Il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 indicherà due concetti di impiego delle forze di polizia: *rafforzare* le polizie locali e *sostituirsi* alle polizie locali. Nel primo caso gli elementi facenti parte delle forze di polizia dell'UE assumono l'incarico di condurre principalmente azioni di addestramento, formazione, assistenza, controllo o consulenza. In tale contesto, il proposito è quello di accrescere l'efficacia e di elevare le capacità e gli strumenti a disposizione delle polizie locali agli standard internazionali, con particolare riferimento ai diritti umani. Nel secondo caso le forze di polizia dell'UE svolgono funzioni esecutive al fine di contribuire al ripristino della sicurezza pubblica e agevolando il processo di riattivazione degli organi giudiziari e delle strutture penitenziarie.

Gli obiettivi relativi alle quattro aree prioritarie¹⁴ identificate a Feira vengono precisati nel corso del Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001. Con riferimento alle missioni di polizia viene approvato un *Piano d'azione* mirante, da un lato, a conferire ulteriore coerenza alle risorse e agli strumenti disponibili e, dall'altro, a creare strutture che sovrintendano alla gestione delle forze di polizia operanti nel quadro della GCC¹⁵. Viene, proprio in questa direzione, dato avvio al processo di costituzione di *Integrated Police Units* (IPUs), vale a dire – in accordo con la definizione datane già in occasione del Consiglio europeo di Feira – unità «consistenti, rapidamente schierabili, flessibili e interoperabili» concepite per agire con «compiti esecutivi in situazioni non stabilizzate, soprattutto nel passaggio da un comando militare iniziale al successivo comando civile»¹⁶.

Il Consiglio europeo di Göteborg, inoltre, colmò un'importante lacuna mediante l'indicazione di obiettivi concreti per la GCC nelle aree del rafforzamento dello stato di diritto, del consolidamento dell'amministrazione civile e della protezione civile¹⁷.

Per quanto concerne le missioni di *rule of law* si stabiliva di creare, entro la conclusione del 2003, una forza di 200 unità adeguatamente addestrate in grado di operare, con un preavviso limitato (30 giorni), negli ambiti giudiziario, penale e penitenziario.

Con riferimento alle missioni di *civil administration* si tentava, in primo luogo, di circoscrivere e di classificare le funzioni che gli esperti inviati dai paesi membri

¹⁴ E' il caso di anticipare che fu presto individuata una quinta area prioritaria (sulla quale si tornerà più avanti specificamente): quella delle missioni di monitoraggio. Le missioni di monitoraggio si configurano come uno strumento a cui l'UE può ricorrere nelle differenti fasi della GCC, le cui attività primarie consistono nella osservazione, nel monitoraggio e nella stesura, per conto dell'organizzazione titolare della missione, di rapporti aventi in oggetto la situazione generale relativa alla sicurezza di un paese oppure il rispetto di uno specifico accordo.

¹⁵ *Police Action Plan*, Allegato I, *Göteborg European Council Presidency Report on the European Union Security and Defence Policy*, Consiglio europeo di Göteborg, 15-16 Giugno 2001, <http://www.iss-eu.org/chailot/chai51e.pdf>, pp. 41-42.

¹⁶ Tale definizione viene riportata nell'Appendice IV (*Obiettivi concreti per la polizia*) delle Conclusioni della Presidenza al Consiglio europeo di Santa Maria da Feira, 19-20 giugno 2000, p. 20, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00200-r1.%20ann1.i0.pdf.

¹⁷ *New Concrete Targets for Civilian Aspect of Crisis Management*, Allegato III, *Göteborg European Council Presidency Report on the European Union Security and Defence Policy*, Consiglio europeo di Göteborg, 15-16 Giugno 2001, <http://www.iss-eu.org/chailot/chai51e.pdf>, pp. 44-52.

sarebbero stati chiamati a svolgere. L'ampio spettro di funzioni richieste in tale genere di operazioni veniva, quindi, diviso in tre categorie: (a) funzioni amministrative di carattere generale; (b) funzioni sociali; (c) funzioni legate alle reti infrastrutturali. Tra le prime rientrano la gestione delle procedure di registrazione anagrafica e catastale, delle procedure elettorali e di quelle fiscali; le seconde concernono l'istruzione e la fornitura di servizi sociali e sanitari; le terze chiamano in causa le competenze e gli strumenti necessari a garantire il funzionamento delle reti idrica, energetica, delle telecomunicazioni e dei trasporti. Il Consiglio europeo non stabilì, in quell'occasione, una quota precisa di esperti per questa area prioritaria.

Per le missioni di *civil protection* viene fissato l'obiettivo di creare, entro la fine del 2003 due o tre gruppi, composti da circa dieci membri ciascuno, in grado di essere inviati sul luogo della crisi entro 3-7 ore dalla mobilitazione, oltre ad un gruppo di 2.000 esperti attivabili con un preavviso limitato.

Il progresso fatto registrare nel processo di implementazione degli strumenti per la gestione delle crisi in ambito PESD veniva riconosciuto in occasione del Consiglio europeo di Laeken del dicembre del 2001. Nelle *Dichiarazione relativa all'operatività della politica europea comune di sicurezza e di difesa* si scriveva quanto segue: «grazie al proseguimento dello sviluppo della PESD, al rafforzamento delle sue capacità, sia civili che militari, e alla creazione nel suo ambito delle strutture appropriate, *l'Unione è ormai capace di condurre operazioni di gestione delle crisi. Lo sviluppo dei mezzi e delle capacità di cui può disporre consentirà all'Unione di svolgere progressivamente operazioni sempre più complesse*»¹⁸.

A poco meno di un anno di distanza, nel corso della *Civilian Capabilities Improvement Conference* del 19 novembre 2002, veniva dichiarato che «gli obiettivi concreti fissati dal Consiglio per il 2003 con riferimento alle aree prioritarie (polizia, rafforzamento dello stato di diritto, rafforzamento dell'amministrazione civile e protezione civile) sono stati sopravanzati per effetto dell'impegno volontario degli stati membri» e che, consapevole delle competenze raggiunte e degli strumenti di cui si era dotata, l'UE si

¹⁸ *Dichiarazione relativa all'operatività della politica europea comune di sicurezza e di difesa*, Allegato II, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Laeken, 14-15 Dicembre 2001, corsivi aggiunti, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf.

apprestava a porre in essere, a partire dal primo gennaio del 2003, la prima missione di polizia dell'UE, la prima missione PESD in assoluto¹⁹.

Con l'avvio della missione EUPM in Bosnia-Erzegovina si chiude la prima fase del processo di acquisizione e di sviluppo delle capacità di GCC. Da quel momento in avanti la creazione di nuove capacità o il consolidamento di quelle esistenti e la loro implementazione presero a procedere lungo percorsi paralleli tenuti assieme da una dinamica di interazione che non ha mancato di esercitare ripercussioni positive su entrambi i versanti: nuovi strumenti hanno consentito nuove missioni o un più elevato grado di efficienza; le lezioni apprese e le carenze mostrate hanno dato impulso a nuovi interventi.

Prima di addentrarsi nell'analisi dell'implementazione della GCC e del sua seconda fase di sviluppo, che saranno oggetto rispettivamente dei paragrafi IV e V, è necessario soffermarsi sugli organi preposti alla gestione della dimensione civile della PESD.

III) LE STRUTTURE DELLA GCC

Come detto, la PESD ha natura intergovernativa; le decisioni spettano in via esclusiva al Consiglio dei Ministri dell'Unione europea e più precisamente al Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE) che si esprime mediante *Joint Actions* adottate per consenso.

La struttura organizzativa deputata al coordinamento e al comando delle missioni civili PESD, che hanno luogo sotto la responsabilità dell'Alto Rappresentante per la PESC, fu definita in occasione del Consiglio europeo di Santa Maria da Feira (2000). Il ruolo di vertice nella gestione delle operazioni PESD, siano esse militari o civili, viene assegnato al Comitato politico e di sicurezza (CPS). In esso siedono i rappresentanti di ciascuno stato membro (a livello di alti funzionari o ambasciatori) ed uno della Commissione. Il CPS, istituito con carattere permanente nel gennaio del 2001, è

¹⁹ *Civilian Crisis Management Capability Conference. Dichiarazione ministeriale*, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 19 Novembre 2002, <http://www.iss-eu.org/chaillet/chai57e.pdf>, pp. 145-146.

chiamato ad esercitare una funzione di controllo sulla situazione internazionale nei settori che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e contribuisce – talvolta affiancato dal Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) – al processo di *decision-making*, formulando pareri per il Consiglio. Il CPS in linea con quanto disposto dall'art. 25 del Trattato di Nizza si fa carico, su esplicita delega del Consiglio, del controllo politico e della direzione strategica delle operazioni.

Se il CPS sovrintende indifferentemente a tutte le operazioni PESD, gli organi specificamente competenti per la dimensione civile sono la *Police Unit* istituita presso il Segretariato generale del Consiglio e il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM). Quest'ultimo, istituito nel maggio del 2000 con l'iniziale funzione di predisporre le strategie per le aree prioritarie della GCC, assunse presto il compito di supervisione delle operazioni civili, in stretta collaborazione con il CPS. Tra le finalità del CIVCOM si segnalano: (a) il contributo all'incremento della coerenza inter-pilastro per quanto attiene agli strumenti di GCC e (b) l'attività di impulso all'incremento delle capacità di risposta alle crisi.

Organismi di rilevanza marginale sono il Meccanismo di Coordinamento per gli aspetti civili della gestione delle crisi e il *Joint Situation Centre* (SITCEN). Il primo fu istituito nel dicembre del 2000 presso il Segretariato generale del Consiglio con la funzione di creare e aggiornare periodicamente un *database* relativo alle competenze e alle risorse di ciascuno stato membro in materia di GCC; allo stato attuale mantiene funzioni residuali, essenzialmente di carattere consultivo. Il secondo fu istituito nel gennaio del 2003; ha una natura mista civile e militare e si divide in: (a) *Civilian Intelligence Cell*, composta da analisti dell'*intelligence* civile che si occupano di monitorare la situazione politica internazionale; (b) *General Operations Unit*, che fornisce un supporto operativo costante e che si occupa di analisi non afferenti alla sfera dell'*intelligence*; (c) *Communications Unit*, che gestisce le questioni concernenti la sicurezza delle comunicazioni e guida il *Communications Centre* del Consiglio.

Meritano una menzione particolare i Rappresentanti Speciali dell'Unione europea (RSUE) che assolvono alla funzione pivotale di tramite tra CPS e i capi delle missioni PESD e tra questi ultimi e l'Alto Rappresentante per la PESC.

Veniamo ora al processo di *decision-making*. L'iniziativa per l'avvio di una missione può originare da una proposta del CPS, dell'Alto Rappresentante, oppure di uno o più

stati membri. L'ultima modalità è quella finora risultata prevalente; in tal caso, le valutazioni preliminari sulla opportunità di dare corso ad una missione vengono svolte in una fase preliminare secondo procedure di natura informale²⁰. La decisione finale, come anticipato, viene adottata dal Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne per consenso. I lunghi lavori preparatori sono svolti dal CPS che, nel caso delle missioni civili, viene affiancato dal CIVCOM oltre che dal COREPER. Durante l'intero processo di redazione della bozza di *Joint Action* la Commissione viene costantemente consultata. Gli Stati membri possono esprimere il proprio dissenso rispetto alla missione mediante l'astensione motivata; qualora la *Joint Action* non riceva il sostegno di almeno due terzi dei voti ponderati, la si ritiene respinta.

Nel luglio del 2007 il Consiglio ha approvato un documento – redatto dal CIVCOM – denominato *Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management*²¹. Si tratta di un documento di importanza fondamentale, reso pubblico solo parzialmente, che va a semplificare e ad elevare il grado di coerenza delle strutture di comando e di controllo della GCC con l'introduzione della figura del Comandante delle operazioni civili (CivOpCdr), che sarà incaricato di esercitare il comando ed il controllo a livello strategico di tutto ciò che concerne la pianificazione e la conduzione delle operazioni civili PESD, agendo sotto il controllo politico e la direzione strategica del CPS e sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante.

IV) L'IMPLEMENTAZIONE DELLE CAPACITÀ DI GCC: LE MISSIONI CIVILI PESD²²

²⁰ R. ALCARO (a cura di), *Le missioni PESD. Operazioni, strutture, capacità*, Dossier n. 49, Servizio Studi - Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, Roma, Luglio 2006.

²¹ Una versione parziale del documento in questione (parte *declassified*) è disponibile all'indirizzo: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09919-ex01.en07.pdf>

²² Per informazioni dettagliate con riferimento alle basi legali, alla durata, al numero degli uomini impiegati, al *budget*, ai compiti e al comando delle missioni civili PESD, si rimanda all'Appendice 1, pp. 32-35.

Il primo gennaio del 2003, sulla base della *Joint Action* adottata dal Consiglio nel marzo dell'anno precedente²³, l'UE dava inizio alla prima missione civile in ambito PESD, subentrando alla missione di polizia *International Police Task Force* condotta dalle Nazioni Unite in Bosnia-Erzegovina. L'operazione, denominata *EU Police Mission* (EUPM), coinvolgeva oltre 500 uomini (442 provenienti dagli stati membri dell'UE) che avrebbero operato con un mandato di tre anni – poi prolungato – al fine di contribuire, in linea con obiettivi generali stabiliti dagli Accordi di Dayton, alla creazione di forze di polizia rispondenti agli standard europei e internazionali. L'operazione è tuttora in corso e vede impegnati 142 ufficiali di polizia e 24 esperti civili.

Le seconda missione di GCC ebbe luogo, ancora nei Balcani, e più precisamente nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia a partire dal 15 dicembre del 2003. L'operazione *EUPOL Proxima* – che fece seguito alla missione militare *EUFOR Concordia* – vide il dispiegamento di circa 200 uomini incaricati di contribuire al ripristino della legalità e dell'ordine e di affiancarsi alle forze di polizia locali nella lotta alla criminalità organizzata. Tra i compiti della missione rientrava, inoltre, quello di coadiuvare le autorità macedoni nel processo di riforma delle forze di polizia e del Ministero degli Interni, e nel percorso di creazione di efficaci forze di polizia di frontiera. L'operazione *EUPOL Proxima* è giunta a conclusione il 31 dicembre del 2005.

La terza missione, la prima di *rule of law*, spinse l'UE fino al Caucaso meridionale, in Georgia, dove il suo personale, all'indomani della rivoluzione condotta dal Mikhail Saakashvili, fu chiamato a contribuire al consolidamento delle istituzioni statuali locali. L'operazione *EUJUST Themis* iniziò il 16 luglio del 2004 e si concretizzò nell'invio di 10 civili (magistrati ed esperti in materia di diritto) che, nell'arco di 12 mesi, assisterono le autorità georgiane in un progetto di riforma generale della giustizia penale, finalizzato, tra l'altro, a creare efficaci strumenti di contrasto alla corruzione, a definire un nuovo Codice di procedura penale e a perfezionare meccanismi di cooperazione internazionale e regionale nel settore della giustizia penale.

La missione successiva dilatava ulteriormente il raggio d'azione della GCC in ambito PESD estendendolo fino all'Africa sub-sahariana e più precisamente fino alla Repubblica democratica del Congo. Qui, nell'aprile del 2005, a circa un anno e mezzo

²³ *Joint Action* del Consiglio 2002/2107/PESC del 11 marzo 2002.

dalla conclusione della missione militare *Artemis*, l'UE diede avvio alla missione civile *EUPOL Kinshasa*, nel corso della quale 29 uomini (tra funzionari di polizia ed esperti civili) contribuirono alla creazione di una Unità Integrata di Polizia (IPU, nell'acronimo inglese) rispondente agli standard internazionali e assistettero le autorità governative locali nel più ampio processo di riforma della Polizia Nazionale Congolese. L'operazione si è conclusa il 30 giugno del 2007.

L'8 giugno, a soli due mesi di distanza dall'inizio di *EUPOL Kinshasa*, la Repubblica democratica del Congo fu teatro del lancio di una nuova missione, complementare rispetto alla precedente: l'operazione *EUSEC DR Congo*. Tale missione presentava, per la prima volta, una doppia componente (militare-civile) e prevedeva l'impiego di una dozzina di uomini tra militari ed esperti civili incaricati di assistere le autorità locali nella riforma del settore della sicurezza. La scadenza della missione, più volte prorogata, è stata fissata alla fine di luglio del 2008.

Il 1° luglio del 2005 fu la volta dell'Iraq. Con l'operazione *EUJUST Lex* – che si inseriva nell'ampio quadro di aiuti finanziari dell'UE alla ricostruzione del paese e nasceva su invito del governo iracheno di transizione – si predispose l'impiego di 20 esperti civili in materia di diritto e sicurezza, incaricati di provvedere alla formazione di giudici, magistrati inquirenti, funzionari di polizia e di polizia penitenziaria. Delle attività di formazione, che hanno luogo sia in territorio europeo che in Iraq, hanno finora beneficiato oltre 1.000 persone. In assenza di ulteriori proroghe, la missione dovrebbe concludersi il 31 dicembre del 2007.

Ancora nel mese di luglio del 2005, l'UE – su diretto invito dell'Unione Africana (UA) – avviò un'operazione di sostegno missione alla missione *AMIS II* condotta dalla stessa UA in Darfur (Sudan occidentale). L'operazione denominata *AMIS II EU Supporting Action* presentava una duplice componente civile-militare. Per quanto concerne la componente civile (CIVPOL) si vide il dispiegamento di circa 30 ufficiali di polizia con la funzione di coadiuvare gli sforzi delle forze di polizia messe in campo dall'UA. La missione, che prevedeva una durata iniziale di 6 mesi è tuttora in corso.

L'ultimo trimestre del 2005 vide il varo due missioni di monitoraggio²⁴. La prima – denominata *Aceh Monitoring Mission (AMM)* – ebbe luogo nella provincia nord-occidentale indonesiana di Aceh e prese inizio il 1° settembre, a corollario dell'impegno profuso dall'UE nella ricostruzione della regione asiatica sud-orientale all'indomani del devastante *tsunami* del dicembre 2004. *AMM* Prevedeva l'invio di 128 addetti al monitoraggio (accanto ad altri 91 provenienti da paesi del Sud-est asiatico) con il compito di vigilare sul rispetto delle decisioni convenute nel *Memorandum of Understanding* firmato il 15 agosto di quell'anno tra le autorità governative indonesiane e il GAM, il movimento per l'indipendenza della provincia di Aceh. La missione è giunta a conclusione il 15 dicembre del 2006.

La seconda missione di monitoraggio o, per meglio dire, di assistenza alla gestione dei confini, fu lanciata il 30 novembre nei Territori palestinesi. *Eu Border Assistance Rafah (EU BAM Rafah)* prevedeva l'impiego di 75 ufficiali doganali ed esperti incaricati di monitorare il valico di Rafah – unico punto di transito tra Egitto e striscia di Gaza – all'indomani della stipulazione di un accordo tra governo israeliano e Autorità Nazionale Palestinese sulla gestione della delicata frontiera (*Accordo di movimento e accesso*). La missione, inizialmente concepita per 12 mesi, è ancora in corso e dovrebbe concludersi il 24 maggio del 2008.

Il 2005 si concluse con la missione *EU Police Assistance Team (EUPAT)* che di fatto andava a sostituire *EUPOL Proxima* nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia. Rispetto a quest'ultima la nuova missione presentava una sostanziale riduzione del contingente – da 200 a 30 uomini – e una delimitazione del suo mandato: gli ufficiali di polizia inviati dall'UE avevano, infatti, il compito di assistere le autorità locali nella

²⁴ L'UE è impegnata in una terza missione di monitoraggio – anche in questo caso trattasi di assistenza alla gestione dei confini – che fu avviata al confine tra Ucraina e Moldavia il 1° dicembre 2005, su esplicita richiesta dei due paesi. Questa missione, tuttavia, presenta un carattere peculiare, poiché è stata istituita e viene gestita dalla Commissione sotto la supervisione dell'Alto Rappresentante per la PESC Javier Solana, al di fuori dei meccanismi di GCC della PESD. Nel quadro di *EU BAM Moldova*, 69 ufficiali doganali ed esperti dell'UE coadiuvati da circa 50 ufficiali locali vigilano sulla frontiera e svolgono attività di formazione in materia di lotta alla corruzione, al contrabbando, e ai traffici illegali in genere, che hanno luogo lungo l'area di confine tra i due paesi. Il termine della missione *EU BAM Moldova* è fissato per il 1° dicembre 2007.

creazione di forze di polizia rispondenti agli standard europei, con particolare attenzione alle capacità di controllo dei confini, di mantenimento dell'ordine pubblico, di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata. La missione *EUPAT* è terminata il 14 giugno del 2005.

Nel corso del 2006 si è provveduto a dare inizio ad una sola operazione: la missione *Eupol Co-ordinating Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS)*. La missione – avviata il 1° gennaio e destinata a protrarsi per un triennio – consta di 33 ufficiali di polizia ed esperti civili che incaricati di: (a) assistere la polizia civile palestinese nella implementazione del *Police Development Programme*; (b) formare ed addestrare gli ufficiali destinati ad operare a livello di distretto e di Quartier Generale; (c) coordinare l'assistenza proveniente da paesi membri dell'UE e da paesi terzi; (d) fornire servizi di consulenza su questioni di diritto penale concernenti l'esercizio delle attività di polizia.

Dal 17 giugno del 2007 la GCC è operativa anche in Afghanistan mediante la missione *EUPOL Afghanistan*. Per tre anni 160 uomini, tra ufficiali di polizia ed esperti in materia di giustizia e di imposizione della legge (*law enforcement*), sono impegnati, con compiti di monitoraggio, addestramento, e consulenza, a coadiuvare le autorità governative afgane nel percorso di formazione delle forze di polizia locali. Il personale dispiegato dall'UE dovrebbe, inoltre, assolvere alla funzione di coordinamento delle azioni dei paesi già impegnati in questo ambito. Ulteriori compiti verranno definiti in un *Piano d'azione* di prossima pubblicazione.

La più recente missione civile nel quadro della PESD è *EUPOL RD Congo*, subentrata a *EUPOL Kinshasa* a partire dal 1° luglio del 2007. La missione, di durata annuale, può contare su 39 uomini che opereranno in sostanziale continuità con *EUPOL Kinshasa*, dalla quale ereditano la quasi totalità delle funzioni.

Questa sintetica rassegna delle missioni civili PESD mostra un complesso quadro da cui emergono nitidamente due aspetti: (a) la marcata eterogeneità qualitativa e quantitativa, in termini di risorse umane e materiali, delle missioni intraprese; (b) la dispersione geografica delle medesime. Nel tentativo di ordinare e rendere intelligibile la messe di informazioni insita nella descrizione fin qui proposta, pare opportuno abbandonare l'aspetto cronologico – utile nel momento in cui ci si proponeva di dare conto della

rapidità con cui si è passati dal versante della pianificazione a quello della implementazione delle missioni – per gettare luce proprio sugli aspetti della differenziazione e della dispersione geografica delle operazioni civili condotte dall’UE. La tabella 1, pur con qualche semplificazione, si propone di fornire un quadro sinottico delle missioni civili PESD fino ad oggi intraprese.

Un’attenta analisi delle operazioni di GCC in ambito PESD consente di constatare il carattere artificioso di una classificazione delle missioni fondata sulla distinzione tra aree prioritarie – prevalente nei documenti ufficiali – e suggerisce l’opportunità di sostituirla con una tripartizione tra (1) missioni di polizia; (2) missioni di consolidamento delle strutture dello stato di diritto; (3) missioni di monitoraggio. Va precisato che in ciascuna missione, con gradazioni differenti a seconda della contingenza in cui sono chiamate ad intervenire, le forze dell’UE operano una triplice funzione: esecutiva (o di sostituzione), formativa (o di addestramento) e di *mentoring* (ossia di guida e di consulenza).

A partire dal gennaio del 2003 l’UE ha, dunque, intrapreso 13 missioni di GCC (di cui due a componente mista civile-militare), 8 delle quali sono correntemente operative e vedono complessivamente l’impiego di 600 uomini tra ufficiali di polizia ed esperti civili. Tali missioni hanno richiesto il ricorso all’intera gamma di capacità sviluppate nel quadro della dimensione civile della PESD con una chiara prevalenza delle operazioni di polizia: ben 9 missioni, al cospetto di 2 missioni di *rule of law* e di altrettante di monitoraggio.

Tabella 1 – Quadro sinottico delle missioni civili PESD

	EUROPA	AFRICA	MEDIO ORIENTE	ASIA
MISSIONI DI POLIZIA	EUPM (442-166) EUPOL Proxima* (200) EUPAT* (30)	EUPOL Kinshasa* (29) EUSEC DR Congo** (12) Supporto ad AMIS II** (31) EUPOL RD Congo (39)	EUPOL COOPS (33)	EUPOL Afghanistan (160)
MISSIONI DI RAFFORZAMENTO DELLO STATO DI DIRITTO	EUJUST* Themis (10)		EUJUST Lex (20)	
MISSIONI DI MONITORAGGIO			EU BAM Rafah (75)	AMM Aceh* (80)

Note: si indicano con un asterisco le missioni giunte a conclusione e con due asterischi quelle a componente mista militare-civile. I dati riportati tra parentesi si riferiscono al personale impiegato in ciascuna missione.

Le missioni presentano: (a) un assai differente livello di impegno in termini di personale inviato – dai 20 esperti civili impegnati nell’ambito di *EUJUST Lex* in Iraq agli oltre 400 poliziotti impegnati durante il primo triennio di *EUPM* in Bosnia-Erzegovina –; (b) una durata ampiamente variabile – dai 12 mesi di *EUJUST Themis* ai cinque anni, ancora da ultimare, per la missione *EUPM* in Bosnia-Erzegovina –; (c) di risorse finanziarie²⁵.

²⁵ Per i dati relativi al budget di ciascuna operazione di rimanda all’Appendice 1, pp. 32-35

L'iniziale, oltre che principale, terreno di intervento dell'UE sono stati i Balcani, con le operazioni di polizia avviate nel 2003 in Bosnia-Erzegovina e nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia. Da allora ha avuto luogo un processo di progressiva dilatazione del raggio d'azione della dimensione civile della PESD che ha condotto il personale dell'UE, prima, nel Caucaso meridionale e nell'Africa sub-sahariana, poi, in Medio Oriente e in Asia orientale e, più di recente, in Afghanistan²⁶.

V) LA SECONDA FASE DI SVILUPPO DELLA GCC: LA CREAZIONE DELLE CAPACITA' DI REAZIONE RAPIDA

Parallelamente allo svolgimento delle missioni civili, e facendo tesoro delle lacune e delle carenze palesatesi nel corso delle medesime, l'UE ha continuato ad accrescere le proprie competenze ed i propri strumenti. Le priorità strategiche che hanno guidato l'intero processo sono state, in ordine crescente di rilevanza:

- 1) provvedere ad un incremento complessivo sul piano qualitativo e su quello quantitativo delle capacità di GCC;
- 2) acquisire di un più elevato grado di coerenza tra le differenti capacità.
- 3) sviluppare capacità di reazione rapida;

Intanto il 2003 – l'anno che si era aperto con il lancio della prima missione PESD ma anche, e soprattutto, con le profonde divergenze in seno all'UE, e tra alcuni suoi membri e gli Stati Uniti sulla guerra in Iraq – si chiudeva con la pubblicazione della *Strategia europea in materia di sicurezza*²⁷.

Il documento strategico redatto dall'Alto Rappresentante per la PESC faceva riferimento alla centralità delle capacità di GCC in almeno due passaggi fondamentali. Nella sezione dedicata agli obiettivi strategici si sosteneva chiaramente l'inadeguatezza

²⁶ Sul carattere tutt'altro che lineare di tale dinamica espansiva tornerò in sede di conclusioni.

²⁷ *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles, 12 Dicembre 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.

di una architettura della sicurezza costruita attorno a strumenti di natura meramente militare: «nessuna delle nuove minacce è di natura puramente militare, né alcuna di esse può essere affrontata con mezzi solamente militari. Ciascuna di esse richiede invece una combinazione di strumenti», tra i quali vengono menzionati «i mezzi di polizia», quelli «giudiziari» e, più genericamente, quelli afferenti alla «gestione civile delle crisi»²⁸.

Poco oltre, ancor più esplicitamente, si affermava: «In quasi tutti gli interventi, l'efficacia militare è stata seguita dal caos civile. Abbiamo bisogno di una maggiore capacità di utilizzare le risorse civili nelle situazioni di crisi e post-crisi»²⁹.

Alcune delle linee guida indicate dalla *Strategia europea in materia di sicurezza* furono tradotte in termini di capacità di GCC mediante un nuovo *Piano d'azione* per gli aspetti civili dalla PESD e attraverso la definizione del *Civilian Headline Goal 2008*, che furono approvati dal Consiglio europeo rispettivamente nel giugno e nel dicembre del 2004.

Il *Piano d'azione* elevava il numero persi proponeva di creare i presupposti per una più efficiente interazione tra le capacità sviluppate nel quadro di ciascuna area prioritaria. L'eccessiva rigidità della struttura fondata sulle quattro aree prioritarie originarie (polizia, rafforzamento dello stato di diritto, rafforzamento dell'amministrazione civile e protezione civile) era stata ampiamente posta in discussione dalle evidenze emerse sul versante operativo. Si imponeva, pertanto, l'esigenza di sviluppare la capacità dell'UE di dispiegare risorse di GCC aventi carattere multifunzionale. Veniva quindi introdotto il concetto di «pacchetti (*packages*) di strumenti e competenze» aventi dimensioni, composizione e compiti stabiliti caso per caso e dotati di un elevato grado di flessibilità e di adattabilità alle differenti contingenze operative³⁰.

I nuovi parametri vennero quindi sviluppati ed esplicitati nel *Civilian Headline Goal 2008*. Il documento, preparato dal CPS in collaborazione con il CIVCOM, definiva una serie di obiettivi prioritari da raggiungere entro il 2008. Tra questi si segnalano:

²⁸ *Ibidem*, p. 7.

²⁹ *Ibidem*, p. 12.

³⁰ *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 17-18 Giugno 2004, [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/ActionPlanfor%20CivilianAspectsofESDP/\\$file/ActionPlanfor%20CivilianAspectsofESDP.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/ActionPlanfor%20CivilianAspectsofESDP/$file/ActionPlanfor%20CivilianAspectsofESDP.pdf), p. 3.

- 1) il superamento dello schema quadripartito introdotto a Feira con l'introduzione di due nuove aree prioritarie: quella concernente le capacità di gestione delle missioni di monitoraggio e quella delle relative competenze necessarie a supportare i Rappresentanti speciali dell'UE, con particolare riferimento alle attività di riforma del settore della sicurezza (missioni SSR, *Security Sector Reform*), ai processi di disarmo, smobilitazione, reintegrazione (missioni DDR, *Disarmament, Demobilization, Reintegration*), e alle aree della tutela dei diritti umani, dei *political affairs*, della mediazione, del controllo delle frontiere, dei media.
- 2) Lo sviluppo delle capacità di dispiegamento di *Integrated Civilian Packages* in grado di far fronte alle specifiche necessità operative dettate dal contesto in cui l'UE si troverà ad operare facendo ricorso all'ampia gamma di strumenti e competenze acquisite.
- 3) Il conseguimento della capacità di condurre contemporaneamente più missioni a differenti livelli di impegno, inclusa almeno una missione di sostituzione da avviare con un preavviso limitato in un contesto non favorevole. Il parallelo incremento dell'efficacia e della qualità degli strumenti e delle competenze di GCC e l'adozione delle misure necessarie a sostenere operazioni di più a lunga durata.
- 4) Lo sviluppo delle capacità di prevenzione dei conflitti;
- 5) L'acquisizione di *capacità di reazione rapida*, ossia di capacità tali da consentire:
(a) di decidere di avviare una missione entro 5 giorni dall'approvazione del Concetto di gestione della crisi da parte del Consiglio; (b) di dispiegare alcune risorse umane e materiali entro 30 giorni dalla decisione di lanciare una missione.
- 6) L'accrescimento della cooperazione e del coordinamento tra dimensione civile e dimensione militare della PESD e tra competenze del Consiglio e competenze della Commissione.

L'anno seguente, in linea con quanto stabilito dal *Civilian Headline Goal 2008*, è stata data priorità allo sviluppo di capacità di dispiegamento rapido con la creazione di *Civilian Response Teams* (CRT). I CRT costituiscono uno strumento dotato di capacità di reazione rapida e di flessibilità nelle dimensioni e nella composizione. Essi sono formati da esperti, pre-selezionati dagli Stati membri sulla base di procedure e di criteri comuni, che possono essere mobilitati e dispiegati entro 5 giorni, per missioni di durata

non superiore ai tre mesi³¹. I CRT hanno una composizione mista e prevedono l'inclusione di personale specializzato in una o più aree della GCC accanto ad esperti nelle procedure dell'UE (incluse quelle relative alla gestione delle risorse finanziarie e delle risorse umane), e ad esperti nell'ambito delle funzioni di supporto alle missioni (pianificazione, logistica, sicurezza, supporto medico)

I CRT sono chiamati a svolgere essenzialmente le tre seguenti funzioni³²:

- a) eseguire una valutazione o intraprendere missioni di *fact-finding* durante una crisi o per impedirne l'esplosione e, laddove necessario, fornire indicazioni per lo sviluppo di una strategia per la gestione della crisi;
- b) stabilire una rapida presenza sul terreno, dopo l'adozione di una *Joint Action* da parte del Consiglio, e supportare le prime fasi operative di una più ampia operazione di gestione civile delle crisi;
- c) svolgere, ove necessaria, una tempestiva azione di supporto ai meccanismi di gestione delle crisi già esistenti utilizzando le specifiche competenze di cui dispongono con particolare riferimento alle funzioni di prevenzione dei conflitti, di mediazione, di stabilizzazione e di *confidence-building*.

Nella prima tipologia di missione la decisione di dispiegare un CRT spetta al CPS, nelle rimanenti due al Consiglio. Alla fine del 2006 il *pool* di esperti a partire dal quale saranno selezionati i membri dei CRT è giunto alla quota prestabilita di 100 uomini³³. Alcuni di questi esperti sono stati impiegati per la prima volta, su base individuale, nelle missioni civili in corso nella Repubblica Democratica del Congo e in Afghanistan.

Le capacità di reazione rapida non si limitano, tuttavia, ai CRT. Accanto ad essi hanno preso forma strumenti più agili e flessibili come le Unità integrate di polizia (IPU) e le

³¹ *Multinational Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – CIVILIAN RESPONSE TEAMS*, Documento del Segretariato generale, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 23 Giugno 2005), p. 1, [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/crtheadlinegoal2008/\\$file/crtheadlinegoal2008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/crtheadlinegoal2008/$file/crtheadlinegoal2008.pdf)

³² *Ibidem*, p. 2.

³³ L'attuale *pool* di esperti consta di 21 ufficiali di polizia, 18 esperti nel settore del consolidamento dello stato di diritto, 12 nell'ambito dell'amministrazione civile e 5 in quello della protezione civile; 7 nel monitoraggio, 18 nei *political affairs* e 19 nel supporto amministrativo e logistico.

Unità formate di polizia (FPU) chiamate ad intervenire con compiti esecutivi in situazioni connotate da un elevato grado di instabilità.

L'ultimo passo compiuto in direzione di un'elevazione delle *performance* dell'UE in termini di tempestività nella risposta alle crisi è quello che ha condotto alla creazione di una Forza di Gendarmeria europea (EGF, nell'acronimo inglese). In linea con quanto previsto dalla Dichiarazione di intenti firmata il 17 settembre 2004³⁴, EGF è una forza di reazione rapida concepita per intervenire immediatamente dopo la conclusione di un conflitto, anche in teatri operativi connotati da elevata instabilità, con il compito di contribuire al ripristino dell'ordine e della sicurezza. Ne fanno parte in via esclusiva le forze di polizia con *status* militare di Francia (Gendarmerie Nazionale), Italia (Carabinieri), Spagna (Guardia Civil), Paesi Bassi (Marecheussée) e Portogallo (Guardia Nacional Republicana); ad esse si affianca dal marzo 2007 la Polonia (Gendarmeria Militare Polacca), a cui è stato conferito lo *status* di partner. I paesi in questione si fanno carico interamente degli oneri finanziari connessi alla gestione di EGF.

La Gendarmeria europea – dichiarata operativa il 20 luglio del 2006 – ha istituito il proprio Quartier Generale permanente a Vicenza. Vi risiedono circa 30 ufficiali provenienti dai cinque paesi membri che possono far conto su 800 uomini dispiegabili entro 30 giorni, e su 2.300 da utilizzare nelle fasi avanzate della gestione di una crisi. Al vertice della struttura di comando di EGF si colloca il CIMIN (Comitato Interministeriale di Alto Livello), composto dai rappresentanti dei ministeri della Difesa di ciascun paese, con le funzioni di coordinamento politico-miliare e di nomina del comandante di EGF³⁵.

Va precisato che, sebbene sia stata messa a disposizione dell'Unione fin dalla sua creazione, EGF rimane a tutti gli effetti un'iniziativa autonoma dei cinque paesi fondatori, che hanno facoltà di servirsene per la partecipazione ad operazioni internazionali di gestione delle crisi di matrice differente da quella europea³⁶. Nelle

³⁴ *Dichiarazione di Intenti*, Nordwijk, 17 Settembre 2004,

<http://nuke.eurogendfor.eu/LinkClick.aspx?fileticket=61oPqQoZkdo%3d&tabid=107&mid=441>.

³⁵ Il 26 giugno del 2007 la carica di Comandante della EGF è stata assegnata al Colonnello Giovanni Truglio.

³⁶ A. MISSIROLI (2007), *Op. cit.*, p. 67.

circostanze in cui viene chiamata ad agire in ambito PESD la EGF opera sotto il controllo del CPS.

Parallelamente alla graduale introduzione di strumenti atti ad accrescere le capacità di reazione rapida l'UE provvede ad aumentare il personale disponibile nell'ambito della GCC. Alla fine del 2004, anche alla luce dell'introduzione di due nuove aree prioritarie, la dimensione civile della PESD poteva contare, almeno in via potenziale, su oltre 12.800 uomini, così ripartiti³⁷:

- Polizia: 5761 uomini, di cui 1.400 dispiegabili in 30 giorni;
- Rafforzamento dello stato di diritto: 631 uomini, di cui 60 dispiegabili entro 60 giorni;
- Rafforzamento dell'amministrazione civile: 562 uomini;
- Protezione civile: 4988 uomini di cui circa 20-30 operativi entro 3-7 ore dalla mobilitazione, e 2.000 attivabili con un preavviso limitato;
- Monitoraggio: 505 uomini;
- Supporto ai Rappresentanti speciali: 391 uomini.

LE QUESTIONI IRRISOLTE

La ricostruzione degli obiettivi conseguiti dall'UE sul versante della GCC ha mostrato una serie, per certi versi impressionante, di progressi. Il percorso di sviluppo delle capacità di GCC in ambito PESD è andato ben oltre l'iniziale proposito di coordinare le risorse a disposizione degli stati membri. L'UE non si limita più a perseguire gli obiettivi di accrescere la coerenza e di favorire l'interazione tra le capacità e gli strumenti già posseduti a livello nazionale, ma esercita una preziosa funzione di impulso finalizzata alla creazione di nuove capacità e all'acquisizione di nuovi strumenti da

³⁷ I dati che seguono sono tratti dalla Dichiarazione ministeriale approvata al termine della *Civilian Capabilities Commitment Conference* del 24 novembre 2004, <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai75e.pdf>, pp. 286-290. Da allora non sono state proposte modifiche, né aggiornamenti.

parte degli stati membri³⁸. L'esito di tale processo è il primato detenuto a livello mondiale dall'UE nel campo della GCC.

Dall'inizio del 2003, da quando cioè l'UE è passata dalla pianificazione all'implementazione della GCC, sono state poste in essere ben 13 missioni, che hanno consentito di testare sul terreno operativo le capacità acquisite e di apprendere preziose lezioni per cercare di ovviare alle carenze e alle inefficienze via via palesatesi. Ne è derivata, come visto, una dilatazione delle competenze (da quattro a sei aree prioritarie) e un consolidamento degli aspetti di eccellenza che consentono oggi all'UE di prepararsi – probabilmente a partire dall'autunno 2007 – ad affrontare una missione senza precedenti, per dimensioni e mandato in Kosovo.

Tutto ciò non deve, tuttavia, indurre a trascurare una serie di elementi di debolezza, in taluni casi di natura congenita, che minacciano di ostacolare il conseguimento di ulteriori successi sul terreno della GCC. Nelle pagine che seguono si indicano quattro problemi la cui rapida soluzione pare cruciale in questo senso: (I) il coordinamento inter-pilastro (civile-civile) e intra-pilastro (civile-militare), (II) il finanziamento, (III) il reclutamento e l'addestramento del personale da impiegare nelle missioni di GCC, (IV) la definizione dei limiti del raggio d'azione della PESD.

Il problema del coordinamento e della coerenza inter-pilastro – il cosiddetto coordinamento civile-civile – ha carattere strutturale e scaturisce, come illustrato precedentemente³⁹, dal fatto che l'UE preveda la coesistenza di strumenti per la gestione civile delle crisi in ciascuno dei suoi pilastri costitutivi. Come noto, i più significativi problemi hanno luogo tra primo e secondo pilastro, tra le competenze della Commissione e quelle del Consiglio. E' piuttosto difficile operare una chiara «divisione del lavoro»⁴⁰ e una soddisfacente distinzione tra gli obiettivi rientranti nelle missioni PESD e gli obiettivi comunitari. Renata Dwan sottolinea come si sia cercato tracciare una linea di demarcazione ponendo enfasi, ora, sulla contrapposizione tra misure di carattere tipicamente statale e misure di carattere non governativo, ora, tra gestione delle crisi in senso stretto e dispiegamento di strumenti e di politiche di lungo periodo⁴¹.

³⁸ A. NOWAK, *Op. Cit.*, p. 36.

³⁹ Si rimanda alle pp. 2 e 3.

⁴⁰ P.V. JAKOBSEN, *Op. Cit.*, pp. 305-306.

⁴¹ R. DWAN, *Op. Cit.*, p. 19.

La distinzione che più ricorre è proprio quella concernente l'orizzonte temporale, con la PESD deputata ad agire in via esclusiva sulla base di finalità di carattere contingente, riservando alla Commissione il compito di approntare strategie di ampio respiro temporale. Le evidenze emerse dalla realtà operativa mostrano la limitata praticabilità ed il carattere artificioso di una distinzione tra breve e lungo periodo. Il problema quindi permane e suggerisce di non procrastinarne la soluzione, quantomeno per evitare che si presentino inefficienti quanto dannose sovrapposizioni sul terreno operativo. Il passo preliminare che pare opportuno compiere consiste nel porre in essere una intensa cooperazione tra Commissione e Consiglio⁴².

La questione del coordinamento intra-pilastro – cooperazione civile-militare – concerne invece l'interazione tra capacità e strumenti civili e militari nell'implementazione delle missioni PESD⁴³. Il problema del coordinamento civile-militare scaturisce anzitutto da ragioni di ordine, per così dire, pratico, quali la necessità per le operazioni civili di usufruire, in taluni contesti, della collaborazione che può venire dalle forze militari negli ambiti della pianificazione e del supporto logistico. L'interazione tra risorse civili e militari risulta, inoltre, necessaria per la conduzione del crescente numero di missioni che richiedono il contemporaneo ricorso alle capacità afferenti ad entrambe le sfere costitutive della PESD. In tale direzione si inserisce l'iniziativa di Regno Unito, Francia e Germania che nel dicembre del 2003 ha condotto il Consiglio europeo a stabilire di istituire, in seno allo Stato maggiore dell'Unione europea, la *Cellula civile-militare*⁴⁴. Essa ha il compito di:

1) svolgere funzioni di assistenza alla pianificazione e al coordinamento delle missioni civili;

⁴² Per un approfondimento del punto di vista A.S. HANSEN, *Against all Odds – The Evolution of Planning for ESDP Operations. Civilian Crisis Management from EUPM onwards*, Study 10/06, ZIF - Center for International Peace Operations, Berlin, 2006, pp. 38-40.

⁴³ *Civil-Military Co-ordination (CMCO)*, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 7 Novembre 2003, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st14/st14457.en03.pdf>.

⁴⁴ Per un approfondimento sulle funzioni della *Cellula civile-militare*, si veda G. QUILLE - G. GASPARINI - R. MENOTTI - N. DIROZZI, *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*, Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS, Bruxelles, Giugno 2006, <http://www.isis-europe.org>.

- 2) sviluppare competenze concernenti la gestione delle interazioni civili-militari;
- 3) guidare la pianificazione strategica avanzata per le missioni civili-militari;
- 4) assolvere alla funzione di Quartier Generale per le operazioni che richiedano il ricorso contemporaneo a strumenti e risorse di natura civile e militare, e per le operazioni in cui non sia stato individuato alcun Quartier Generale nazionale;
- 5) rafforzare il comando nazionale designato per condurre un'operazione autonoma dell'UE.

La *Cellula civile-militare* si è effettivamente insediata nel corso del 2005, mentre le capacità relative all'istituzione di un Quartier Generale sono state attivate solo nel gennaio del 2007.

Veniamo ora al secondo problema, quello legato ai meccanismi di finanziamento delle operazioni civili PESD. Tale materia è disciplinata dall'articolo 28.3 del Trattato dell'Unione europea (TUE), che fa ricadere le spese amministrative e le spese operative derivanti da missioni che non abbiano implicazioni nel settore militare o della difesa nel bilancio dell'Unione europea relativo alla PESC (salvo il caso in cui il Consiglio, deliberando all'unanimità, disponga altrimenti)⁴⁵. Per la precisione, il bilancio copre solo i costi comuni, quelli relativi al salario del personale sono invece sostenuti dagli Stati membri⁴⁶.

Il bilancio relativo alla PESC è stato di circa 60 milioni di euro nel 2005, di 102 milioni nel 2006 (+70%) e di oltre 150 milioni nel 2007 (+ 50%). Sebbene, come si vede, gli ultimi anni siano stati segnati da un marcato incremento, la voce di spesa *PESC* per il 2007 costituisce solamente il 2,5% circa del capitolo (*L'Ue come attore globale*) che riunisce tutte le misure relative all'azione esterna dell'Unione (per un totale di circa 6

⁴⁵ Per un approfondimento sulle modalità di finanziamento delle missioni PESD e sulle prospettive di riforma si veda A. MISSIROLI, *Money Matters: Financing EU Crisis Management* in A. DEIGHTON (ed.) *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Zurich: ETH Zurich, 2006, pp. 43-54.

⁴⁶ La procedura di finanziamento dei CRT si basa su una disciplina differente rispetto a quella relativa alle missioni civili tradizionali. Se un CRT viene dispiegato *prima* dell'eventuale adozione di una *Joint Action* da parte del Consiglio i costi ricadono sui paesi membri partecipanti sulla base del principio utilizzato per le missioni militari per cui *costs lie where they fall*, per cui ciascun partecipante copre i costi relativi agli esperti da esso inviati. Se un CRT viene dispiegato *dopo* l'adozione di una *Joint Action*, i costi ricadono sul bilancio PESC in linea con quanto stabilito dall'articolo 28.3 del TUE.

miliardi di euro), rientranti per lo più sotto il primo pilastro. Tale budget risulta inoltre insufficiente a far fronte al significativo aumento delle missioni registratosi negli ultimi anni – nonostante gran parte (il 77,7% nel 2006) venga utilizzato proprio per le missioni civili⁴⁷ – e al sostanziale incremento delle capacità previsto dal *Civilian Headline Goal 2008*. Si pensi, infine, che con l'imminente varo della missione in Kosovo, l'Ue si troverà a dover condurre la maggiore operazione di gestione civile delle crisi finora realizzata nel quadro della PESD, un'operazione destinata ad assorbire una quota molto ampia del bilancio PESC.

Non è difficile prevedere che parallelamente all'aumento quantitativo e qualitativo delle operazioni di GCC nel quadro della PESD si corra il rischio di assistere all'emergere di una crescente riluttanza dei paesi membri, specie di quelli maggiormente impegnati, a farsi carico dei costi di nuove missioni. In assenza di un sensibile incremento della quota di budget europeo destinato alle missioni PESD pare assai probabile che queste siano destinate ad avere un limitato orizzonte temporale (almeno in fase di progettazione), e che si riduca la capacità dell'Unione di condurre più operazioni contemporaneamente⁴⁸. A ciò si aggiungono due problemi di primaria rilevanza che hanno già modo di dispiegarsi e che concernono: (a) la ristrettezza dei margini di pianificazione e (b) la lunghezza dei tempi di reperimento delle risorse necessarie (non inferiori ai 3-5 mesi per le operazioni di più limitate dimensioni)⁴⁹. Dal primo discende il carattere quasi esclusivamente reattivo delle missioni PESD, dal secondo un ingombrante ostacolo sulla via dell'acquisizione di effettive capacità di spiegamento rapido. Una prima risposta a tali questioni è venuta dalla decisione, approvata dal Consiglio il 18 giugno 2007 di emendare i meccanismi di finanziamento delle missioni in maniera tale da creare le condizioni per un finanziamento rapido delle misure preparatorie concordate in sede di Consiglio⁵⁰.

⁴⁷ Catriona Gourlay nota come la limitatezza del budget per le missioni PESD possa essere ricondotto anche alla ritrosia del Parlamento europeo ad ampliare lo spazio di azione del Consiglio allocando quote crescenti del budget dell'Unione in aree in cui lo stesso Parlamento non ha poteri di co-decisione e possiede solo un limitato margine di supervisione finanziaria. C. GOURLAY, *Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management*, in A. NOWAK, *Op. Cit.*, p. 109.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 109-110.

⁴⁹ Sul punto si vedano: A.S. HANSEN, *Op. Cit.*, pp. 29-30; P.V. JAKOBSEN, *Op. Cit.*, pp. 313-314.

⁵⁰ *Council Presidency Report on ESDP*, Bruxelles, 18 Giugno 2007, p.16.

Quelli di natura finanziaria non sono gli unici elementi di ostacolo allo sviluppo di piene capacità di dispiegamento rapido, accanto ad essi si collocano, infatti, le perduranti difficoltà nel reclutamento e nell'addestramento del personale per le missioni di GCC, il terzo tra i problemi precedentemente indicati. La responsabilità del mancato compimento di progressi significati in tale ambito ricade per gran parte sugli stati membri, che hanno mostrato carenze anzitutto nell'identificazione di un numero congruo di specialisti dispiegabili con un limitato preavviso. Neppure l'introduzione dei CRT, delle IPU, delle FPU e della EGF, che pure non può essere sottovalutata, risolve, se non in maniera parziale, il problema.

Sul versante dell'addestramento si è assistito all'implementazione degli *EU Group on Training Civilian Aspects of Crisis Management*⁵¹, finanziati dalla Commissione, e alla istituzione nel luglio del 2005 dell'*European Security and Defence College* che va a coordinare i differenti istituti per la formazione presenti a livello nazionale. Nonostante questi primi interventi «l'addestramento concernente la dimensione civile permane ad uno stato primordiale. L'addestramento, precedente la missione, finalizzato a far sì che il personale civile reclutato su base prevalentemente individuale venga preparato ad agire in *team* nel momento del suo dispiegamento è ancora molto limitato, e parimenti inadeguati risultano l'addestramento congiunto di esperti civili provenienti dalle quattro aree prioritarie e l'addestramento congiunto di personale civile e personale»⁵².

La questione delle difficoltà nel reperimento del personale necessario per le missioni di GCC è, inoltre, strettamente legato a vincoli di carattere nazionale. In primo luogo, il personale impiegato nelle missioni è composto da un ristretto numero di esperti civili con un elevato grado di specializzazione di cui spesso i paesi membri necessitano all'interno dei propri confini e che pertanto sono riluttanti ad inviare in operazioni all'estero. In secondo luogo, gli esperti in questione hanno un profondo radicamento nel contesto nazionale e non dispongono di incentivi all'avvio di una carriera internazionale⁵³.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10910.en07.pdf>.

⁵¹ L'*EU Group on Training* svolge corsi concernenti le seguenti aree: *rule of law*, diritti umani, democratizzazione e *good governance*, gestione del conflitto, *press and public information*, supporto e amministrazione di una missione. Per approfondimenti, <http://www.eutrainngroup.net>.

⁵² P.V. JAKOBSEN, *Op. Cit.*, p. 311.

⁵³ R. DWAN, *Op. Cit.*, pp. 10-11.

Il quarto problema discende dalla presenza di una lacuna nella definizione delle aree di interesse strategico e nella conseguente impossibilità di circoscrivere la sfera di irraggiamento dell'UE nel quadro delle missioni civili PESD. Nel corso del 2000 fu indicato un raggio d'azione per le operazioni PESD che non andava oltre i 4.000 km di distanza da Bruxelles per le missioni di stabilizzazione o di mantenimento della pace e si arrestava a 10.000 km per le missioni di carattere umanitario⁵⁴. Come si è visto, talune missioni condotte dal 2003 ad oggi non hanno tenuto conto di questi parametri.

La *Strategia europea in materia di sicurezza* sottolinea come nel contesto internazionale post-Guerra Fredda e al cospetto del carattere inedito delle minacce che vanno imponendosi «la prima linea di difesa sarà spesso all'estero»⁵⁵, ma omette di precisarne l'estensione.

I Balcani e l'ampio arco descritto dai confini meridionali e orientali dell'UE non possono che rientrare nell'orizzonte spaziale naturale a cui si rivolgono i *decision-makers* di Bruxelles, è viceversa opportuno chiarire se vi rientrino, ad esempio, l'Africa sub-sahariana o l'Indonesia. E la questione diviene particolarmente importante al cospetto del marcato aumento del numero delle missioni civili PESD e nell'imminenza della missione in Kosovo che richiederà il dispiegamento di un numero di uomini superiore alla somma di tutti quelli dispiegati nelle missioni finora condotte⁵⁶. La PESD dispone di risorse umane e finanziarie limitate che impongono la definizione di un ordine di priorità. Pare opportuno che si creino i presupposti affinché, nella decisione di avviare una missione, il criterio della rilevanza strategica prevalga sulla tendenza a rispondere a pressioni di carattere contingente, siano esse di provenienza endogena o esogena.

⁵⁴ A. MISSIROLI (2007), *Op. cit.*, p. 41.

⁵⁵ *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza, Op. Cit.*, p. 7.

⁵⁶ Si veda l'Appendice 3, pp. 37-38.

Appendice 1 - Quadro sintetico delle operazioni civili PESD¹

Missione	Azione comune del Consiglio	Durata	Personale	Budget	Compiti	Comando
EUPM (Bosnia-Erzegovina)	2002/210/PESC dell'11 marzo 2002	Da 1° genn. 2003 al 31 dic. 2007	536 uomini (442 UE; 94 paesi terzi) per il triennio 2003-2005; circa 358 per il biennio 2006-2007 (166 UE)	38 milioni di € per il triennio 2003-2005	Contributo alla creazione di forze di polizia rispondenti agli standard europei e internazionali; monitoraggio; attività ispettive;	Sven Frederiksen (Danimarca), fino al 31 dic. 2004; Kevin Carty (Irlanda) fino al 21 dic. 2005; Vincenzo Coppola (Italia)
EUPOL Proxima * (Ex Repubblica jugoslava di Macedonia)	2003/681/PESC del 29 settembre 2003	Dal 15 dic. 2003 al 14 dic. 2005	Circa 200 uomini + 150 locali	7,5 milioni di € (costi iniziali); 15 milioni di € (budget annuo)	Contributo al ripristino della legalità e dello stato di diritto; lotta alla criminalità organizzata; riforma delle forze di polizia e del Ministero degli Interni; contributo alla creazione di forze di polizia di frontiera	Bert D'Hooge (Belgio) fino al 14 dic. 2004; Jürgen Scholz (Germania)
EUJUST Themis * (Georgia)	2004/523/PESC del 30 giugno 2004	Dal 16 luglio 2004 al 14 luglio 2005	10 civili esperti in materia di diritto	2,1 milioni di €	Supporto alle autorità locali nella riforma della giustizia penale; contributo alla creazione di un nuovo Codice di procedura penale; sostegno allo sviluppo di meccanismi di cooperazione internazionale e regionale nel settore della giustizia penale	Sylvie Pantz (Francia)
EUPOL Kinshasa * (Repubblica Democratica del Congo)	2004/847/PESC del 9 dicembre 2004	Dal 1° aprile 2005 al 30 giugno 2007	29 uomini tra funzionari di polizia ed esperti civili	4,4 milioni di €	Contributo alla creazione di una IPU (Unità Integrata di Polizia) rispondente agli standard internazionali; assistenza alla riforma e alla riorganizzazione della polizia nazionale congolese	Adilio Custodio (Portogallo)

¹ La tabella è aggiornata al 31 luglio 2007. Si indicano con asterisco le missioni giunte a conclusione

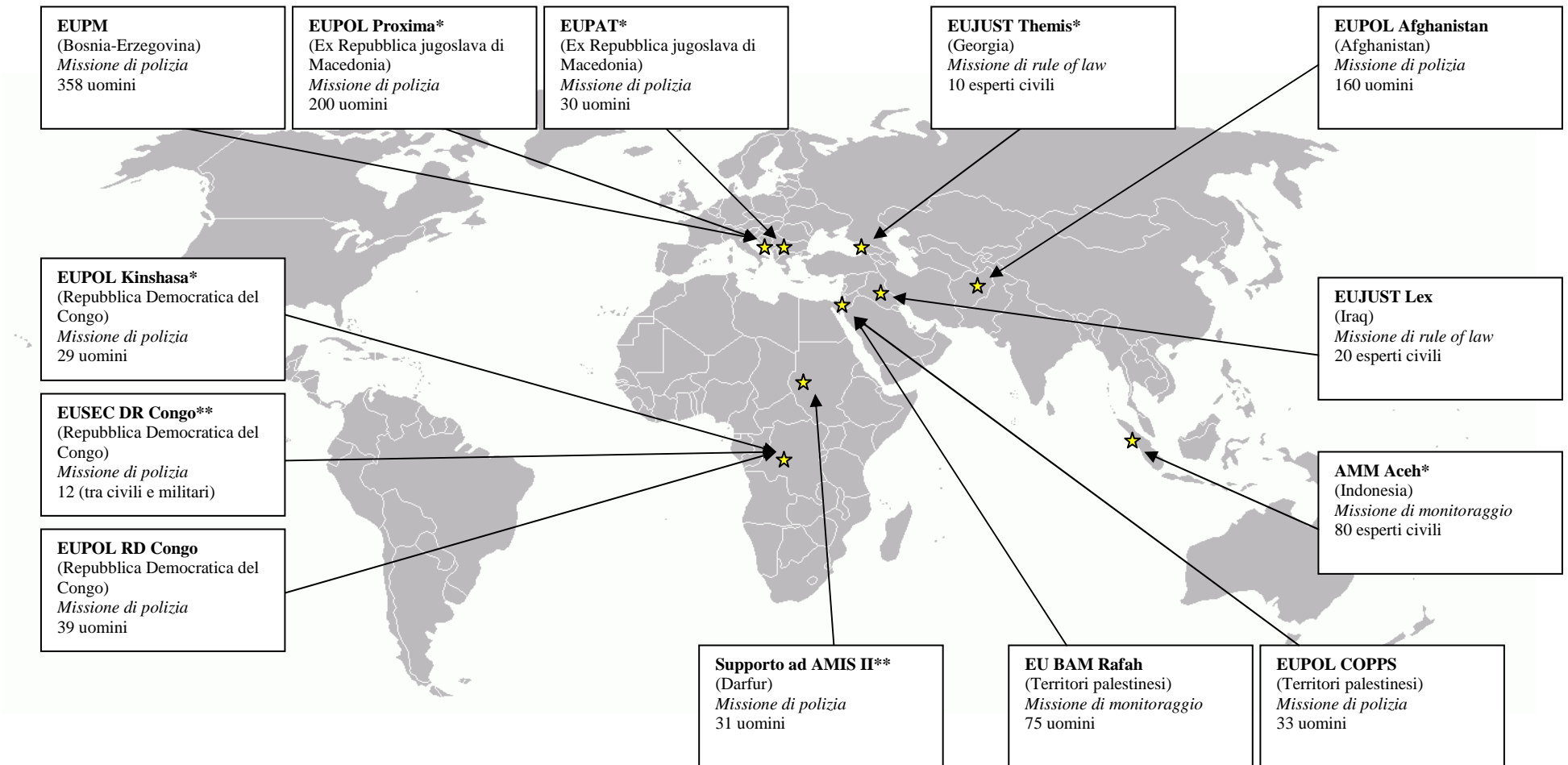
Missione	Azione comune del Consiglio	Durata	Personale	Budget	Compiti	Comando
EUSEC DR Congo ** (Repubblica Democratica del Congo)	2005/355/PESC del 2 maggio 2005	Dall'8 giugno 2005 all'8 giugno 2007 (prorogata)	12 tra militari ed esperti civili	1,6 milioni di €	Contribuire alla riforma del settore della sicurezza in adesione ai principi europei in tema di diritti umani e democrazia	Pierre Joana (Francia)
EUJUST Lex (Iraq)	2005/190/PESC del 7 marzo 2005	Dal 1° luglio 2005 al 31 dic. 2007	20 civili esperti in materia di diritto e sicurezza	11,3 milioni di €	Formazione di giudici, magistrati inquirenti, funzionari di polizia e di polizia penitenziaria	Stephen White (Regno Unito)
Supporto dell'UE ad AMIS II ** (Darfur)	2005/557/PESC del 18 luglio 2005	Dal 18 luglio 2005; inizialmente prevista per 6 mesi è tuttora in corso	31 ufficiali di polizia	2,1 milioni di €	Supporto alla missione dell'Unione Africana nella regione	Pekka Haavisto (Finlandia)
AMM Aceh * (Indonesia)	2005/643/PESC del 9 settembre 2005	Dal 1° sett. 2005 al 15 dic. 2006	219 addetti al monitoraggio (128 UE; 91 paesi terzi); 80 effettivi dopo i primi 6 mesi	9,3 milioni di €	Monitoraggio del rispetto delle decisioni contenute nel <i>Memorandum of Understanding</i> stipulato il 15 agosto del 2005 tra il governo indonesiano e il GAM	Pieter Feith (Paesi Bassi)
EU BAM Rafah (Territori palestinesi)	2005/889/PESC del 12 dicembre 2005	Dal 30 nov. 2005 al 24 maggio 2008	75 tra ufficiali doganali ed esperti civili	18,5 milioni di €	Monitoraggio del valico di Rafah e assistenza diretta alla polizia locale; addestramento di ufficiali doganali locali	Pietro Pistolese (Italia)

** Missione a componente mista militare-civile. I dati fanno riferimento in via esclusiva alla componente civile.

Missione	Azione comune del Consiglio	Durata	Personale	Budget	Compiti	Comando
EUPAT * (Ex Repubblica jugoslava di Macedonia)	2005/826/PESC del 24 nov. 2005	Dal 14 dic. 2005 al 14 giugno 2006	30 uomini	1,5 milioni di €	Contributo alla creazione di forze di polizia rispondenti agli standard europei; addestramento della polizia locale con particolare riferimento al controllo dei confini, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla lotta alla corruzione e al crimine organizzato	Jürgen Scholz (Germania)
EUPOL COPPS (Territori palestinesi)	2005/797/PESC del 14 nov. 2005	Dal 1° genn. 2006 al 31 dic. 2008	33 uomini	6,1 milioni di €	Assistenza alla polizia civile palestinese nella implementazione del <i>Police Development Programme</i> ; formazione e addestramento degli ufficiali operanti a livello di distretto e di Quartier Generale; coordinamento e facilitazione dell'assistenza dei paesi membri e di stati terzi; consulenza su questioni di diritto penale concernenti la polizia	Jonathan McIvor (Regno Unito)
EUPOL Afghanistan	2007/369/PESC del 30 maggio 2007	Dal 17 giugno 2007 al 30 maggio 2010	160 uomini tra ufficiali di polizia ed esperti in materia di giustizia e di <i>law enforcement</i>	43,6 milioni di €	Contributo alla riforma della forze di polizia afgane con attività di monitoraggio, addestramento e consulenza; coordinamento dell'azione dei paesi già impegnati in questo settore; ulteriori compiti da definire in un <i>Action Plan</i> di prossima pubblicazione	Friedrich Eichele (Germania)

Missione	Azione comune del Consiglio	Durata	Personale	Budget	Compiti	Comando
EUPOL RD Congo (Repubblica Democratica del Congo)	2007/405/PESC del 12 giugno 2007	Dal 1° luglio 2007 Al 30 giugno 2008	39 uomini	5,5 milioni di €	Contribuito alla riforma e alla ristrutturazione della polizia nazionale congolese; contribuito al miglioramento dell'interazione tra polizia e sistema giudiziario; contribuito al conseguimento dei risultati perseguiti in materia di SSR, in stretta collaborazione con EUSEC RD Congo e con i progetti della Commissione	Adilio Custodio (Portogallo)

Appendice 2 - Mappa delle operazioni civili PESD



Nota: si indicano con un asterisco le missioni giunte a conclusione e con due asterischi quelle a componente mista militare-civile.

Appendice 3 - La futura missione civile in Kosovo

La futura missione in Kosovo – in cui l’UE sarà chiamata a compiere un marcato salto quantitativo e qualitativo rispetto alle missioni finora poste in essere – costituirà un banco di prova cruciale per le capacità di GCC. La missione in Kosovo presenterà due elementi di eccezionalità: (1) sarà la più ampia missione civile condotta nel quadro della PESC in quasi un lustro di attività, con il dispiegamento di circa 1.800 uomini – vale a dire più della somma di tutti gli uomini impiegati nelle missioni civili che l’hanno preceduta; (2) sarà la prima missione civile con un mandato esecutivo⁵⁷.

Ma cerchiamo di ripercorrere i passi di avvicinamento all’imminente missione. L’UE si sta adoperando per consolidare il proprio ruolo in Kosovo dal 2005. Il primo atto sostanziale è stato posto in essere nell’aprile del 2006, quando il Consiglio ha adottato una *Joint Action* che istituiva un gruppo di pianificazione dell’UE – l’*EU Planning Team for Kosovo* (EUPK Kosovo)⁵⁸ – chiamato a definire le linee guida di una possibile operazione civile dell’UE finalizzata al consolidamento dello stato di diritto. EUPK Kosovo iniziò ad operare, sotto la direzione di Casper Klynge, sulla base di un mandato che scadeva il 31 dicembre del 2006 e di una dotazione finanziaria di circa 3 milioni di euro. L’11 dicembre del 2006 il Consiglio ha esteso il mandato di EUPK al 31 maggio del 2007 e definito un budget supplementare di quasi 10,5 milioni di euro⁵⁹.

Il gruppo di pianificazione si è stanziato a Pristina, dove nel giugno del 2006 ha avviato le proprie operazioni di cooperazione e di scambio delle informazioni con le parti internazionali presenti in Kosovo. Il personale di EUPK si rapporta con quello di

⁵⁷ Secondo quanto si legge nel documento *Preparing for a Future International and EU Presence in Kosovo*, redatto dal gruppo di pianificazione dell’UE per il Kosovo, gli ampi compiti esecutivi della futura missione potrebbero riguardare la sfera economica (facoltà di effettuare alcune nomine), quella giudiziaria (attività di indagine), quella legislativa (annullamento di decisioni e leggi che siano in contrasto con lo spirito degli accordi internazionali sullo *status* del Kosovo) e quella politica (sanzione o rimozione di individui che attuino comportamenti atti a ostacolare l’implementazione degli accordi), http://consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/Background_ICO-EUSR_Prep_and_EUPK_in_Kosovo-ENG.pdf.

⁵⁸ Azione comune 2006/304/PESC del 10 aprile 2006.

⁵⁹ Azione comune 2006/918/PESC dell’11 dicembre 2006.

UNMIK per ciò che concerne gli accordi di transizione; con i militari di NATO/KFOR per le questioni inerenti la sicurezza e con il personale dell'OSCE per i settori della sorveglianza e delle formazioni.

Il 15 settembre del 2006 il Consiglio ha adottato una nuova *Joint Action* che istituisce un gruppo dell'UE incaricato di contribuire ai preparativi per l'istituzione di una possibile missione civile internazionale in Kosovo (MCI/RSUE) alla cui guida è stato posto Torbjörn Sohlström⁶⁰.

Le tappe successive hanno visto l'adozione da parte del Consiglio di un *Concetto* per la gestione della futura missione PESD; si profilerebbe l'attribuzione al personale dell'UE di compiti di *mentoring*, di monitoraggio e di consulenza nel settore del *rule of law* oltre che, come detto, di estesi poteri esecutivi.

L'ultimo atto approvato dal Consiglio risale al luglio del 2007⁶¹. Secondo quanto stabilito il gruppo di preparazione MCI/RSUE verrà ribattezzato UCI/RSUE alla luce della proposta globale di accordo sullo *status* del Kosovo del 26 marzo 2007, che prevede un rappresentante civile internazionale in Kosovo, il quale agirà anche in veste di rappresentante speciale dell'Unione europea e sarà assistito da un Ufficio civile internazionale (UCI). Il mandato del gruppo di preparazione viene esteso al 30 novembre del 2007 oppure al 30° giorno successivo all'adozione di una nuova risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che sostituisca la risoluzione 1244 e approvi la nomina di un rappresentante civile internazionale. Alla guida dell'UCI/RSUE, a cui è stata assegnata una dotazione finanziaria di quasi 1,9 milioni di euro, è stato nominato Jonas Jonsson. La missione dovrebbe essere avviata nell'autunno del 2007.

⁶⁰ Azione comune 2006/623/PESC del 15 settembre 2006.

⁶¹ Azione comune 2007/517/PESC del 16 luglio 2007.

BIBLIOGRAFIA

ALCARO R. (2006), a cura di, *Le missioni PESD. Operazioni, strutture, capacità*, Dossier n. 49, Servizio Studi – Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, Roma.

CLEMENTI M. (2004), *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Il Mulino, Bologna,

DWAN R. (2005), *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operation*, in KALDOR M. – GLASIUS M., a cura di, *A Human Security Doctrine for Europe: Projects, Principles, Practicalities*, Routledge, Londra.

<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityReport/DwanPaperCivilianCapacities.pdf>

GNESOTTO N. (2004), a cura di, *La politica di sicurezza e difesa dell'Unione europea: i primi cinque anni (1999-2004)*,

EU Institute for Security Studies, Paris, <http://www.iss-eu.org/books/5esdpit.pdf>.

GOURLAY C. (2005), *EU Civilian Crisis Management: Preparing for Flexible and Rapid Response*, in «European Security Review», 25, March 2005.

GREVI G. - LYNCH D. - MISSIROLI A. (2005), *ESDP Operations*, EU Institute for Security Studies, Paris,

<http://www.iss-eu.org/esdp/09-dvl-am.pdf>.

HANSEN A.S. (2006), *Against all Odds – The Evolution of Planning for ESDP Operations. Civilian Crisis Management from EUPM onwards*, Study 10/06, ZIF - Center for International Peace Operations, Berlin.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2005), *EU Crisis Response Capability Revisited*, Europe Report N° 160, Bruxelles, 17 Gennaio 2005,

<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3220>

JAKOBSEN P.V. (2006), *The ESDP and Civilian Rapid Reaction: Adding Value is Harder than Expected*, in «European Security, 15 (3), September 2006, pp. 299-321.

LINDBORG C. (2002), a cura di, *European Approaches to Civilian Crisis Management. A Basic Special Report on Roundtable Discussions Held in Washington, D.C., October 2001*, BASIC Special Report, March 2002, <http://www.basicint.org/pubs/Research/2002ccm.pdf>.

LINDSTROM G. (2007), *The Headline Goal*, EU Institute for Security Studies, Paris.

<http://www.iss-eu.org/esdp/05-gl.pdf>.

MISSIROLI (2005), *ESDP Bodies*, EU Institute for Security Studies, Paris,

<http://www.iss-eu.org/esdp/08-bodies.pdf>.

MISSIROLI A. (2006), *Money Matters: Financing EU Crisis Management* in DEIGHTON A., a cura di, *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, ETH Zurich, Zurich, pp. 43-54.

MISSIROLI A. (2007), *La difesa europea: politica, obiettivi, strumenti*, in MISSIROLI A. - PANSA A., *La difesa europea*, Il Melangolo, Genova, pp. 13-87.

NOWAK A. (2006), a cura di, *Civilian Crisis Management: The EU Way*, EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper n. 90, Paris.

QUILLE G. - GASPARINI G. - MENOTTI R. - DIROZZI N. (2006) *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*, Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS, Bruxelles, Giugno 2006, <http://www.isis-europe.org>.

DOCUMENTI UFFICIALI DELL'UNIONE EUROPEA

A) Documenti concernenti la definizione e lo sviluppo delle capacità di gestione civile delle crisi in ambito PESD

Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Colonia, 3-4 giugno 1999,
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/kolnit.htm

Relazione della Presidenza sulla gestione non militare delle crisi da parte dell'Unione europea, Allegato 2 all'Allegato IV, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Helsinki, 10-11 Dicembre 1999,
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00300-r1.i9.htm.

Rafforzamento delle capacità dell'Unione europea nel settore degli aspetti civili della gestione delle crisi, Allegato II dell'Allegato VI, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Nizza, 7-9 Dicembre 2000,
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm.

Studio degli obiettivi concreti relativamente agli aspetti civili della gestione delle crisi, Appendice 3, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo Santa Maria da Feira, 19-20 Giugno 2000,
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00200-r1.%20ann1.i0.pdf.

Obiettivi concreti per la polizia, Appendice 4, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo Santa Maria da Feira, 19-20 Giugno 2000,
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00200-r1.%20ann1.i0.pdf.

Police Action Plan, Allegato I, *Göteborg European Council Presidency Report on the European Union Security and Defence Policy*, Consiglio europeo di Göteborg, 15-16 Giugno 2001, pp. 41-42, <http://www.iss-eu.org/chailot/chai51e.pdf>

New Concrete Targets for Civilian Aspect of Crisis Management, Allegato III, Göteborg European Council Presidency Report on the European Union Security and Defence Policy, Consiglio europeo di Göteborg, 15-16 Giugno 2001, <http://www.iss-eu.org/chaillet/chai51e.pdf>, pp. 44-52.

Dichiarazione relativa all'operatività della politica europea comune di sicurezza e di difesa, Allegato II, *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo di Laeken, 14-15 Dicembre 2001, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf.

Civilian Crisis Management Capability Conference. Dichiarazione ministeriale, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 19 Novembre 2002, <http://www.iss-eu.org/chaillet/chai57e.pdf>, pp. 145-146.

Civil-Military Co-ordination (CMCO), Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 7 Novembre 2003, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st14/st14457.en03.pdf>.

Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza, Bruxelles, 12 Dicembre 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.

Action Plan for Civilian Aspects of ESDP, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 17-18 Giugno 2004, [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/ActionPlanfor%20CivilianAspectsofESDP/\\$file/ActionPlanfor%20CivilianAspectsofESDP.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/ActionPlanfor%20CivilianAspectsofESDP/$file/ActionPlanfor%20CivilianAspectsofESDP.pdf).

Dichiarazione di intenti della Forza di Gendarmeria Europea, Noordwijk, 17 Settembre 2004, <http://nuke.eurogendfor.eu/LinkClick.aspx?fileticket=61oPqQoZkdo%3d&tabid=107&mid=441>.

Civilian Capabilities Commitment Conference. Dichiarazione ministeriale, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 22 Novembre 2004, <http://www.iss-eu.org/chaillet/chai75e.pdf>, pp. 286-290.

Civilian Headline Goal 2008, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 7 Dicembre 2004.

Multinational Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – CIVILIAN RESPONSE TEAMS, Documento del Segretariato generale, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 23 Giugno 2005),
[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/crtheadlinegoal2008/\\$file/crtheadlinegoal2008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/crtheadlinegoal2008/$file/crtheadlinegoal2008.pdf).

Civilian Capabilities Improvement Conference. Dichiarazione ministeriale, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 21 Novembre 2005, pp. 346-349,
<http://www.iss-eu.org/chailot/chai87e.pdf>.

Civilian Capabilities Improvement Conference. Dichiarazione ministeriale, Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles 13 Novembre 2006,
<http://www.iss-eu.org/chailot/chai98e.pdf>, pp. 369-374.

Background - Preparing for a Future International and EU Presence in Kosovo, Febbraio 2007, documento disponibile sul sito del Consiglio dell'Unione europea,
http://consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/Background_ICO-EUSR_Prep_and_EUPT_in_Kosovo-ENG.pdf.

Council Presidency Report on ESDP, Bruxelles, 18 June 2007,
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10910.en07.pdf>

Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management, Consiglio dell'Unione europea, 6 Luglio 2007, versione solo parzialmente *declassified* disponibile all'indirizzo:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09919-ex01.en07.pdf>

B) Azioni comuni del Consiglio che sanciscono l'avvio delle missioni civili PESD

Azione comune del Consiglio 2002/210/PESC, 11 Marzo 2002 (EUPM).

Azione comune del Consiglio 2003/681/PESC, 29 Settembre 2003 (EUPOL Proxima).

Azione comune del Consiglio 2004/523/PESC, 28 Giugno 2004 (EUJUST Themis).

Azione comune del Consiglio 2004/847/PESC, 9 Dicembre 2004 (EUPOL Kinshasa).

Azione comune del Consiglio 2005/190/PESC, 7 Marzo 2005 (EUJUST Lex).

Azione comune del Consiglio 2005/355/PESC, 2 Maggio 2005 (EUSEC DR Congo).

Azione comune del Consiglio 2005/557/PESC, 18 Luglio 2005 (Supporto dell'UE ad AMIS II).

Azione comune del Consiglio 2005/643/PESC, 9 Settembre 2005 (AMM Aceh).

Azione comune del Consiglio 2005/797/PESC, 14 Novembre 2005 (EUPOL COPPS).

Azione comune del Consiglio 2005/826/PESC, 24 Novembre 2005 (EUPAT).

Azione comune del Consiglio 2005/889/PESC, 12 Dicembre 2005 (EU BAM Rafah).

Azione comune del Consiglio 2006/304/PESC, 10 Aprile 2006 (EU Planning Team Kosovo).

Azione comune del Consiglio 2007/369/PESC, 30 Maggio 2007 (EUPOL Afghanistan).

Azione comune del Consiglio 2007/405/PESC, 12 Giugno 2007 (EUPOL RD Congo).