



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

POLICY  
PAPER

Italiano/Italian

# L'UE È IN GRADO DI CONTRIBUIRE ALLA RICOSTRUZIONE DEGLI STATI CHE VIVONO SITUAZIONI DI CRISI? UN'ANALISI DELLE CAPACITÀ DELL'EUROPA IN TERMINI DI RISORSE CIVILI

SINTESI

Daniel Korski e Richard Gowan

**Can the EU Rebuild Failing States?  
A Review of Europe's Civilian  
Capacities**

Daniel Korski & Richard Gowan  
Foreword by Jean-Marie Guéhenno



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

## Prefazione di Jean-Marie Guéhenno

Nei prossimi due decenni la persistente debolezza di alcuni stati e regioni potrebbe rappresentare una sfida strategica più importante per la comunità internazionale rispetto all'emergere di nuove potenze come la Cina. Sulla base dell'esperienza che ho maturato in otto anni di attività come incaricato peacekeeping per l'ONU, credo che non siamo preparati ad affrontare una tale sfida. Ci siamo abituati a bilanciare il potere con altro potere, ma non sappiamo come gestire la debolezza: gli stati fragili possono avere necessità di dispiegamenti militari di peacekeeping ma il rafforzamento o la gestione della loro crisi richiede strategie molto più complesse che attingono in gran parte a risorse civili.

Ci si attenderebbe che l'Unione Europea, in teoria la forza civile par excellence, fosse in prima linea in questo sforzo e certamente molto più avanti degli Stati Uniti, spesso criticati per un approccio dominato dalle decisioni del Pentagono. Invece gli americani stanno imparando velocemente la lezione per i problemi affrontati in Iraq e Afghanistan e stanno costruendo con determinazione un proprio schieramento di forze civili. Gli europei, nonostante abbiano definito ambiziosi "obiettivi civili" nel 2004, rischiano di restare indietro.

Nove anni fa, il Rapporto Brahimi fornì un piano d'azione per la trasformazione delle operazioni di pace dell'ONU,

traendo insegnamenti dai disastri degli anni '90. Il risultato è che oggi l'ONU, nonostante i propri limiti, è molto meglio attrezzata rispetto all'UE nell'organizzazione delle proprie forze civili oltre che di quelle militari. Allo stesso modo adesso l'UE deve lavorare a una revisione completa della propria organizzazione e questo report è un buon punto di partenza.

Parte del problema risiede nella difficile contesa tra Commissione Europea e Segretariato del Consiglio nelle situazioni di crisi. Ho osservato in prima persona - in Afghanistan, nella Repubblica Democratica del Congo e in Kosovo - le dannose conseguenze di accordi istituzionali eccessivamente complessi e di una distinzione dogmatica e concettuale tra le questioni di "sicurezza" e di "sviluppo", che non ha alcun significato per il tipo di crisi che affligge gli stati deboli.

Il Trattato di Lisbona fornisce un quadro istituzionale che dovrebbe consentire all'UE di andare oltre queste divisioni interne, estremamente dannose. Questo report è importante perché fornisce un piano di azione per trasformare questa nuova direzione strategica in una realtà operativa. Come gli autori sostengono, è necessario un intervento urgente su vari fronti.

Innanzitutto l'UE e gli stati membri devono sviluppare una migliore comprensione di cosa renda efficace un'operazione di pace multidimensionale: l'importanza della rapidità di intervento, sia per bloccare lo sbocco nella violenza sia per sfruttare al massimo la breve finestra di opportunità che si apre nell'immediato dopoguerra; la necessità di interventi gestiti globalmente per utilizzare al meglio le risorse disponibili, aspetto tragicamente mancante negli sforzi della comunità internazionale in Afghanistan; e, soprattutto, l'importanza di sottoporre ogni forza coinvolta nel progetto (esercito, polizia, contingenti civili) a una visione politica unificata.

Secondo aspetto: gli stati membri non devono gestire la mobilitazione delle forze civili in modo secondario; devono identificare le giuste competenze, fornire la corretta formazione e creare gli incentivi appropriati per attrarre le migliori professionalità, oltre che applicare procedure sistematiche di debriefing e trasformare interventi ad hoc disgiunti da parte di singoli paesi in un impegno pan-europeo più sistematico.

Terzo aspetto: il sistema, sia a Bruxelles che nelle varie missioni, deve riflettere il nuovo approccio per rendere realmente efficaci le operazioni di pace. Nessun organo burocratico o consiglio - per quanto eminenti siano i membri che lo compongono - può "microgestire" aspetti complessi di un impegno multidimensionale a distanza. Ciò che serve è che Bruxelles fornisca una supervisione e gestione strategica con punti di riferimento chiari a un rappresentante nominato dall'UE presente sul campo, avente autorità su tutte le forze che rappresentano l'UE e con il potere necessario per prendere decisioni concrete.

L'integrità della catena militare di comando è un aspetto specifico da prendere in considerazione, ma un'eccessiva distanza tra componenti civili e militari di un'operazione non è fruttuosa, come gli Stati Uniti hanno scoperto in Iraq e la NATO ha constatato in Afghanistan. Nel contempo, i maggiori sforzi dell'UE per l'integrazione sul campo devono trovare stessa applicazione anche a Bruxelles. Il Trattato di Lisbona e la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna consentono di snellire il funzionamento della "macchina" Europa: l'efficacia operativa richiede una pianificazione più integrata oltre a consulenza e direzione consolidate. Allo stesso tempo, le missioni sul campo necessitano di assistenza pratica e può rendersi necessario creare dal nulla nuove competenze. L'UE, come l'ONU, non è stata creata per gestire delle operazioni. Il suo compito è quello di creare le capacità per tale incarico e, seguendo l'esempio dell'ONU, dovrebbe riuscire a evitare di commettere gli stessi errori.

Questo report critica duramente l'operato dell'UE come "forza di intervento civile", a fin di bene ovviamente, ma la buona notizia è che nessun gruppo di paesi nel mondo ha un potenziale di risorse civili come l'UE e che i sondaggi di opinione svolti in oltre 50 paesi mostrano il parere positivo dei cittadini affinché l'influenza globale dell'UE venga potenziata rispetto a quella di altri grandi poteri. Si tratta di uno straordinario voto di fiducia. L'Europa saprà essere all'altezza di un tale aspettativa?

## Sintesi

L'Unione Europea si vanta delle sue cosiddette "forze di intervento civili".<sup>1</sup> L'UE dovrebbe essere in grado di dispiegare quasi 10.000 unità di polizia in contesti remoti, sfruttare le competenze di oltre 40.000 diplomatici, attingere al budget più corposo del mondo per lo sviluppo e verificare che i civili dislocati nelle zone operative collaborino strettamente con le forze militari. In termini di potere, si tratta di un aspetto fondamentale per il mondo odierno, dove la stabilità di Afghanistan, Yemen o Somalia risulta essere la chiave per la sicurezza sulle strade di Amburgo, Marsiglia e Manchester.

Tuttavia questo presunto "potere civile" è in gran parte illusorio. L'UE fa fatica a trovare civili da arruolare per missioni ESDP (sicurezza e difesa in Europa) e i risultati degli interventi sono spesso deludenti. Ad esempio, le organizzazioni criminali internazionali vedono ancora i Balcani come "la terra promessa",<sup>2</sup> nonostante il fatto che le forze di addestramento dell'UE operino nella regione da quasi un decennio. Dieci anni dopo la creazione dell'ESDP, la maggior parte delle missioni UE restano di dimensioni ridotte, carenti di ambizione e strategicamente irrilevanti.

## Il modello Bosnia

La missione UE del 2003 per la formazione delle forze di polizia in Bosnia ha costituito un modello per le missioni

successive: la “creazione di competenze” attraverso una riforma a lungo termine delle forze di polizia e delle procedure per la sicurezza, solitamente attraverso l'intervento di piccoli team di esperti europei incaricati di addestrare e assistere le forze di polizia locali.

Il “modello Bosnia” può aver avuto senso nei Balcani, una regione le cui forze di polizia risalivano all'epoca comunista,<sup>3</sup> ma altrove questo modello ha dimostrato la sua inefficacia. L'UE si è concentrata sulla riforma giudiziaria in luoghi in cui la sicurezza basilare non è ancora del tutto garantita come in Iraq, Afghanistan e Congo, o in altri contesti in cui la popolazione locale non ha alcun interesse a collaborare politicamente, come accade nei territori palestinesi.

I luoghi di intervento futuro da parte dell'UE non sembrano avere caratteristiche simili ai Balcani; la prossima generazione di sfide che si presenta richiederà di porre un'enfasi decisamente maggiore sulle capacità di gestione della crisi. L'esperienza acquisita dall'UE in sei anni di missioni ESDP non pone questo organismo in posizione favorevole per affrontare tali problematiche. Quando l'UE ha operato in contesti ostili, il personale è stato solitamente protetto dalle truppe ONU, NATO o degli Stati Uniti; quando è riuscita a intervenire in modo rapido e senza protezione, come ad Aceh e in Georgia, le sue forze civili sono state sottoposte a forti tensioni. Le missioni civili dell'UE sono drammaticamente impreparate a far fronte a minacce per la propria sicurezza e l'UE ha fatto fatica a coordinare le attività dei suoi civili con quelle delle forze militari, persino quelle impiegate nelle attività di peacekeeping.

## **Il problema degli stati membri**

L'UE non dispone di forze civili permanenti e si affida quindi agli stati membri per ottenere il personale da inviare in missione. La maggior parte dei governi è in difetto su questo punto.

Il cosiddetto Civilian Headline Goal (CHG), approvato nel 2004, era un tentativo strutturato per far sì che gli stati membri mettessero a disposizione dei civili per potenziali operazioni. Ciascuno stato membro garantì la disponibilità di un certo numero di civili; tuttavia il processo CHG non sembra aver aiutato l'UE a realizzare efficaci interventi sul campo. Le missioni ESDP di più alto profilo degli ultimi anni (in Kosovo e Afghanistan) non hanno mai ottenuto piena incisività; la sola missione in Afghanistan vede una carenza di 130 operatori.

Alcune delle difficoltà di reperimento del personale sono comuni a tutti gli stati membri. Il personale civile tende ad avere incarichi giornalieri presso tribunali o stazioni di polizia e molti di loro non sono disposti a trascorrere sei mesi o periodi più lunghi lontano dalle proprie famiglie. Gli incentivi per i manager che decidono il dislocamento del proprio personale sono molto ridotti; quando un datore di lavoro riceve una richiesta di questo genere, sa che nella

maggior parte dei casi garantire la disponibilità del proprio dipendente causerà solo problemi economici e organizzativi. Anche i civili che hanno dato la propria disponibilità a recarsi in zone remote possono non essere troppo entusiasti davanti alla prospettiva di trascorrere sei mesi a Helmand in Afghanistan.

Tuttavia, nonostante questi problemi comuni, i singoli stati membri devono accollarsi gran parte della colpa per il triste stato del reclutamento per le missioni ESDP. Il nostro sondaggio globale sulle forze civili dei 27 stati membri rivela approcci diversi alle attività di formazione, pianificazione, debriefing e reclutamento e, ovviamente rispetto al numero di civili inviati in missione. Alcuni paesi sembrano prendere molto sul serio le proprie responsabilità in tema di ESDP, mentre altri mostrano un impegno assolutamente scarso.<sup>4</sup>

## **I professionisti**

*Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito*

I paesi membri dell'Unione Europea che operano in modo ottimale dispongono di un ampio percorso formativo (spesso obbligatorio) per i civili, hanno sviluppato processi di pianificazione intergovernativa e chiedono riscontro al personale impiegato nelle missioni per trarre insegnamenti dall'esperienza fatta. Finlandia e Germania hanno redatto dei piani per potenziare al massimo le capacità degli operatori civili e altri paesi appartenenti a questo gruppo si sono impegnati a fare lo stesso. Il reclutamento in questi paesi avviene in modo attento e con un approccio globale, spesso con il supporto di unità interdipartimentali e tutti i sei paesi attribuiscono grande importanza all'integrazione tra forze civili e militari.

## **I volenterosi**

*Austria, Belgio, Francia, Irlanda, Italia e Romania*

Questi paesi mostrano il desiderio di costruire una forza di intervento civile ma ancora devono lavorare molto. Se da una parte Francia, Italia e Romania contribuiscono generosamente alle missioni civili ESDP in termini numerici, per altri aspetti risultano carenti. Nessuno di questi paesi sembra essersi seriamente impegnato nelle attività di reclutamento e le procedure di debriefing in Francia e Italia risultano estremamente carenti. Le procedure di reclutamento sono scarse in tutti questi paesi, tranne il Belgio, e pochi offrono un approccio globale all'addestramento e alla formazione. Tuttavia constatiamo segni di impegno: Italia, Belgio e Francia dispongono di unità permanenti di pianificazione ESDP e la formazione è obbligatoria nella maggior parte di questi paesi.

## **Gli agnostici**

*Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Spagna*

Questi sette paesi sembrano non essere convinti

dell'importanza delle missioni civili. La pianificazione è problematica per tutti e sette; tutti i paesi mostrano una scarsa collaborazione interministeriale e ammettono che la gestione delle crisi tramite invio di forze civili non riceve grande visibilità politica. Le attività di debriefing nella maggior parte di questi paesi hanno carattere informale e non sono collegate a nessun sistema di gestione e implementazione dei feedback. La Spagna è un caso curioso di "potenza civile sulla carta" con solo il 2,8% di risorse civili messe a disposizione rispetto all'impegno CHG assunto, il che la rende da questo punto di vista il paese meno serio dell'UE.

### **Gli indifferenti**

*Bulgaria, Cipro, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo e Malta*

Tranne la Lituania, che sembra stia tentando di migliorare il proprio operato, nessun paese di questa categoria sembra prendere sul serio l'impegno di sviluppare un contingente di forze civili. Solamente la Grecia e Malta prevedono l'addestramento obbligatorio per le forze di polizia; Lituania, Estonia e Lettonia formano esclusivamente il personale destinato in Afghanistan. Anche le procedure di pianificazione e debriefing in questi paesi sono fortemente carenti.

### **Il problema Bruxelles**

Se la maggior parte delle responsabilità per le carenze di contingenti civili nelle missioni ESDP sono attribuibili agli stati membri, le istituzioni di Bruxelles non devono sentirsi sollevate. Le lotte intestine tra Commissione e Consiglio sono state particolarmente dannose. La Commissione Europea ha alle spalle un lungo passato di interventi di assistenza e sviluppo; d'altra parte le missioni ESDP gestite dal Consiglio dovrebbero concentrarsi su situazioni di emergenza che richiedono una risposta in tempi rapidi. In teoria, questo approccio "sviluppo contro sicurezza" avrebbe potuto consentire ai due organismi di creare "sfere di influenza" diverse in cui la Commissione si sarebbe concentrata sul lavoro di creazione delle competenze e il Consiglio sulla realizzazione delle missioni ESDP in risposta alle situazioni di crisi. Nella pratica invece si è creata una grande confusione e le continue polemiche tra i due organismi hanno ostacolato la capacità dell'UE di intervenire in modo coerente durante il cosiddetto "ciclo del conflitto".

La burocrazia soggiacente le missioni ESDP pone problematiche aggiuntive. In alcuni contesti la cattiva gestione ha visto l'UE rappresentata da ben cinque organismi diversi, con la conseguenza inevitabile di una politica incoerente e conflittuale. Una cultura di microgestione da parte di Bruxelles significa che gli operatori UE sul campo sono spesso cauti nel prendere posizioni forti per timore di essere contraddetti dall'e-mail successiva in arrivo dalla sede istituzionale. Questo problema è aggravato dalla

tendenza di Bruxelles a concentrarsi su aspetti superficiali per evitare discussioni più sostanziali. I rappresentanti degli stati membri possono trascorrere ore a discutere di interpreti e veicoli corazzati, ma tenderanno di evitare di affrontare questioni reali. A tutto questo si aggiunge il fatto che le controversie all'interno del Segretariato del Consiglio ostacolano i tentativi di garantire che le componenti civili e militari dell'ESDP collaborino efficacemente e i vari enti responsabili sembrano impantanati in rapporti alimentati da conflitto e sfiducia.

### **Un nuovo concetto di missione**

Se l'UE vuole ottenere risultati proporzionali alle proprie potenzialità, dovrà ripensare il proprio approccio agli interventi all'estero in modo radicale a partire dal concetto stesso di missione ESDP.

Se il modello Bosnia si è dimostrato ragionevolmente efficace nei Balcani, non risulta adatto nella gestione di molte altre situazioni di crisi che l'UE dovrà plausibilmente affrontare nei prossimi anni. La nuova generazione di missioni ESDP avrà caratteristiche più simili alle esperienze a Gaza, in Afghanistan e Somalia, fluide, violente e con una divisione poco netta tra "buoni e cattivi". Per rispondere in modo efficace a scenari di questo tipo, l'UE dovrà adattare i propri meccanismi e il personale operante affinché ci si concentri su tre fattori: rapidità, sicurezza e autosufficienza.

**Rapidità.** Il successo di una missione spesso dipende dal numero di operatori che è possibile inviare sul campo nei primi tre-sei mesi. Se da una parte l'UE da tempo riconosce questa affermazione in teoria, dall'altra raramente la mette in pratica.

**Sicurezza.** I pericoli per le missioni ESDP sono in aumento. I civili non sempre possono contare sulla protezione delle forze militari per garantire la propria sicurezza.

**Autosufficienza.** Il personale civile dovrà mostrare maggiore intraprendenza e l'alta dirigenza di Bruxelles dovrà essere preparata a conferire la necessaria autonomia a chi opera sul campo. Ciò è particolarmente importante nei casi in cui l'UE desideri inserire contingenti civili in contesti estesi e pericolosi con scarse infrastrutture come in Afghanistan o Africa centrale.

### **Partnership di assistenza scalabile**

Per garantire che rapidità, sicurezza e autosufficienza siano il fulcro degli interventi futuri, l'UE deve scartare l'idea che le missioni civili siano migliori se progettate da diplomatici e dirigenti del Consiglio Europeo a Bruxelles. La responsabilità deve passare ai civili impiegati sul campo che l'UE dovrebbe dispiegare in fase iniziale per sviluppare partnership di assistenza scalabili con i paesi che vivono situazioni di instabilità.

L'UE dispone già di un modello utile per questo: l'EUSR o Rappresentante Speciale per l'Unione Europea. L'UE dovrebbe nominare degli EUSR in ognuno dei 20 paesi che ritiene siano a maggior rischio di instabilità<sup>5</sup>; ognuno dovrebbe gestire un ufficio composto da un team di esperti. Al primo segno di pericolo, l'UE dovrebbe richiedere ai team di prevenzione e valutazione dei conflitti nelle missioni degli EUSR di diagnosticare le fonti di tensione, proporre occasioni di dialogo tra le parti in conflitto e fornire assistenza agli operatori UE locali. Qualora si verifichi un conflitto grave e venga creata una vera e propria missione ESDP, i team devono essere integrati con altre unità dagli incaricati alla pianificazione del Segretariato del Consiglio, la Commissione e i governi UE.

Delegare è fondamentale: gli EUSR saranno responsabili per tutti gli aspetti legati a qualsiasi intervento UE e riferiranno agli ambasciatori UE residenti piuttosto che a Bruxelles. Qualora vi sia necessità di potenziare una missione, l'EUSR resterà responsabile del coordinamento del personale UE operativo comprese, ove possibile, le forze armate.

Eventuali piani per le missioni dovrebbero essere redatti sotto la supervisione dell'EUSR con la sottoscrizione di tutte le istituzioni UE pertinenti e degli stati membri. La redazione del piano sul campo piuttosto che a Bruxelles offre spazio per una reale collaborazione tra rappresentanti UE e governi ospitanti e - aspetto fondamentale - dovrebbe fornire alle missioni UE una maggiore legittimazione da parte della popolazione locale.

### **Rivitalizzare le istituzioni di Bruxelles**

Il nuovo concetto di missione può avere efficacia solo se integrato da un nuovo approccio anche da parte di Bruxelles. Innanzitutto, dando per scontato che il Trattato di Lisbona trovi applicazione, il nuovo alto rappresentante per gli affari esteri dovrebbe nominare un deputato senior affinché supervisioni l'applicazione della politica UE nei paesi fragili e in situazioni di difficoltà. Secondo aspetto: il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) dovrebbe essere strutturato in modo da assistere nelle attività di integrazione sul campo. Il Trattato di Lisbona dichiara che tutte le delegazioni della Commissione si trasformeranno in ambasciate UE, singole unità che rappresentano le diverse istituzioni UE. Queste ambasciate potrebbero dimostrarsi particolarmente efficaci nei 20 paesi compresi nella lista delle aree sensibili se gestite dagli EUSR e integrate nell'organizzazione della missione sopra proposta.

Tuttavia l'integrazione strutturale sarebbe insufficiente. Per garantire che eventuali problemi di intervento trovino soluzione sul nascere, un team misto composto da membri del Consiglio, della Commissione e dall'ISS (think tank sulla sicurezza interno all'UE) dovrebbe svolgere un'analisi semestrale. Ciascuna missione dovrebbe avere dei rappresentanti incaricati della "best practice" che riferiscono direttamente all'EUSR, il quale si occuperebbe

di redigere i report su come evitare gli errori passati. Inoltre, dovrebbe essere creata un'unità di "lesson-learning" all'interno del Segretariato del Consiglio per sintetizzare i report provenienti dal campo. Infine ciascun intervento deve tendere al raggiungimento di una serie di obiettivi, il cui avanzamento dovrebbe essere monitorato regolarmente.

Riteniamo che debba essere data considerazione anche ai collegamenti tra operazioni civili e militari. L'UE dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di trasformare i propri "gruppi di battaglia" – contingenti delle dimensioni di battaglioni (1.500 unità) disponibili sul campo con un preavviso di 15 giorni - in "gruppi di forze" civili-militari. Queste potrebbero essere composte non solo da personale militare con competenze civili, ma anche da esperti civili distaccati in settori chiave.

### **Trovare il personale giusto**

I governi dell'UE devono investire in personale più idoneo. Come primo passo verso l'obiettivo finale di 20 EUSR, il nuovo alto rappresentante potrebbe proporre la pre-nomina di cinque incaricati, ognuno con una competenza specifica, come la capacità di mediazione, e magari anche conoscenze sull'area di intervento. Gli EUSR e i loro team dovrebbero effettuare annualmente dei corsi di formazione, visitare le missioni esistenti ed essere aggiornati regolarmente sulle missioni ESDP.

Oltre al personale di alto livello, uno dei principali problemi posti dal reclutamento di personale per le missioni civili è l'assenza di un percorso professionale ESDP completo. La risposta più logica a questo sarebbe definire un riserva di civili a livello europeo, ma pochi stati membri sembrano disposti a impegnarsi in questo senso.<sup>6</sup> Quindi, scegliendo la via del compromesso, l'UE dovrebbe adottare un modello articolato su tre livelli:

- **Livello 1:** Specialisti della materia in questione provenienti da tutta l'UE con contratti di riserva e pronti a partire
- **Livello 2:** Un gruppo più piccolo di dirigenti governativi di medio livello proposti dagli stati membri e suddivisi per aree specifiche di competenza
- **Livello 3:** Un gruppo di personale amministrativo assunto direttamente dalla Commissione Europea e operante come unità a sé stante o impiegato negli hub regionali dell'UE

Questo modello consentirebbe all'UE di assumere il personale necessario sia in ambito professionale che amministrativo consentendo allo stesso tempo agli stati membri di mantenere il controllo sulle missioni tramite gli incarichi senior e di medio livello. Una volta che il personale è stato pre-selezionato e l'UE ha accettato di effettuare una missione, dovrebbe avere il diritto di convocare direttamente il personale.

L'implementazione di questo modello su tre livelli richiede del tempo; nel frattempo dovrebbe essere costituito un "gruppo collaborativo ESDP" per creare il nucleo dell'unità concentrata sul conflitto. Ogni due anni dovrebbe tenersi un concorso per riempire i posti vacanti all'interno del gruppo, suddividendo le varie mansioni tra Commissione, Segretariato del Consiglio e stati membri. A trenta operatori verrebbe offerta una "mini-carriera" di cinque anni comprendente una missione ESDP, il distacco presso altre istituzioni UE, un anno presso l'accademia militare e un lavoro presso il Segretariato del Consiglio.

### Rafforzamento delle attività formative

Per migliorare la formazione, l'UE dovrebbe definire un Istituto Europeo per la Pace centrale. Gli stati membri vorranno continuare a erogare i corsi di formazione per il proprio personale quindi l'obiettivo sarebbe quello di creare un sistema "hub-and-spoke" dove il nuovo istituto diverrebbe il principale ente UE erogatore delle attività formative di base. Per garantire il rispetto di linee guida comuni in tutta l'UE, dovrebbe essere creato un ispettorato della formazione all'interno del Segretariato del Consiglio incaricato di ispezionare le strutture e i programmi nei vari stati membri.

Il modo ottimale per migliorare il processo decisionale del personale UE di fronte a situazioni volatili sul campo tuttavia, è quello di garantire che vi sia una teoria operativa chiara. In quali altri ambiti i vari istituti potranno erogare interventi formativi e cos'altro potranno ispezionare gli ispettori? A tal fine dovrebbe essere creato un gruppo di lavoro per supervisionare la creazione di una "dottrina civile" affidando il lavoro effettivo a esperti esterni.

### Nuove missioni

Il nuovo concetto di missione non risolverà i numerosi problemi interni che l'UE si trova ad affrontare su questioni come approvvigionamenti e finanziamento. Per portare i servizi di assistenza quanto più vicino possibile alla politica reale, l'UE dovrebbe creare un ufficio di assistenza agli interventi facente parte del SEAE. Occorre inoltre porre maggiore attenzione sull'integrazione tra logistica civile e militare e approvvigionamento. A tal fine l'Agenzia Europea per la Difesa potrebbe avere un ruolo più rilevante nelle forniture per i contingenti civili, magari attraverso la nomina di un vicedirettore esecutivo incaricato delle questioni civili e dell'uso civili di beni militari.

### Guidare gli stati membri verso la realizzazione dell'incarico

Senza un cambiamento radicale nell'impegno degli stati membri rispetto alle capacità civili, c'è poca speranza per gli interventi ESDP. Il Segretariato del Consiglio dovrebbe chiedere esplicitamente a ogni stato membro di:

- *Aggiornare* periodicamente gli elenchi di civili e delle unità di polizia
- *Definire* un'unità intergovernativa che si occupi della pianificazione di tutte le missioni
- *Creare* pool di finanziamento intergovernativi per il dispiegamento di contingenti civili
- *Formare* un'unità di pianificazione presso il ministero degli affari esteri
- *Garantire* che personale operativo sul campo, civili e forze di polizia ricevano una formazione periodica
- *Sviluppare* un processo sistematico di debriefing per il personale operante sul campo
- *Far partecipare* forze di polizia e civili a esercitazioni militari

L'UE dovrebbe inoltre definire una qualche forma di cassa centrale di compensazione per i dipartimenti/gli organismi coinvolti nelle attività con un tasso di compensazione definito, ad esempio, pari a una volta e mezzo il costo totale associato al dipendente inviato sul campo, un modello che si è dimostrato efficace in Canada.

Potrebbero poi essere adottate ulteriori misure per spingere gli stati membri nella giusta direzione. A ciascun paese del gruppo dei "professionisti" dovrebbe venir chiesto di "adottare" due paesi del gruppo degli "agnostici" con attività di tutoring della dirigenza per la trasmissione delle migliori prassi, ecc... Il Parlamento Europeo dovrebbe prendere in considerazione l'idea di collegare i finanziamenti relativi alle missioni al lavoro di realizzazione dei piani di azione nazionale dei vari paesi. I civili provenienti da paesi che rispettano, ad esempio, i propri impegni CHG per meno del 25% non dovrebbero avere accesso a ruoli dirigenziali nelle missioni ESDP. Per garantire che gli stati membri rispettino gli impegni presi, ciascun Piano d'azione nazionale dovrebbe essere monitorato ogni quattro anni da un altro stato membro. L'ISS dell'UE potrebbe produrre una classifica annuale che denunci pubblicamente le mancanze di chi non ha rispettato gli impegni assunti.

### Rafforzare la legittimazione della democrazia

Infine l'UE dovrebbe istituire un controllo con cadenza quinquennale sulle capacità civili-militari con l'aiuto del Parlamento Europeo oltre che delle autorità nazionali. Un comitato ESDP congiunto, costituito da legislatori europei e nazionali, potrebbe tenere incontri concentrati su ciascun paese con gli EUSR in merito alle specifiche missioni. Per incrementare la supervisione da parte degli enti preposti, dopo l'autorizzazione di un intervento ESDP il Parlamento Europeo dovrebbe richiedere riscontro al Segretariato del Consiglio con un'analisi della situazione, le motivazioni che hanno portato alle scelte fatte e una spiegazione di come la proposta si colleghi alle altre attività internazionali ed europee. Al termine di ciascuna missione, il Consiglio dovrebbe rendere conto anche tramite un'analisi di chiusura dell'intervento, comprensiva di un report su quanto appreso come riferimento per il futuro.

A dieci anni dalla creazione delle missioni ESDP, è tempo che le istituzioni e i leader europei diano fiducia agli uomini e alle donne che dedicano il proprio lavoro ad aiutare gli altri – talvolta mettendo a repentaglio la propria vita per questo – a centinaia o migliaia di chilometri di distanza. L'UE deve selezionare le persone giuste, fornire loro assistenza e poi dotarle dell'autonomia necessaria. Se troverà la volontà di farlo e se gli stati membri contribuiranno con i contingenti civili che le missioni ESDP chiederanno loro, l'Europa si troverà ben preparata a rispondere alle crisi globali che la attendono.

*The full report 'Can the EU rebuild failing states? A review of Europe's Civilian Capacities' by Daniel Korski and Richard Gowan may be found at [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).*

#### **ABOUT ECFR**

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

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

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.

- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

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

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

**[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)**

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

© ECFR October 2009.

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

Contact: [london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)