

L'Unione Europea protagonista per la pace

Di:

Pinzolo Alessandra

INDICE

Introduzione

1. La Politica Estera e gli attori istituzionali

- 1.1 La Politica Estera e di Sicurezza Comune
- 1.2 Gli attori istituzionali della PESC
- 1.3 La Politica di Sicurezza e Difesa Comune e i suoi organi
- 1.4 Altri organi che lavorano in campo PESC

2. Processi e svolgimento delle missioni

- 2.1 La PSDC: Il carattere delle missioni umanitarie
- 2.2 Missioni di Pace per il terrorismo
- 2.3 Il processo di avvio delle operazioni
- 2.4 Il controllo delle operazioni: il modello della ‘nazione-quadro’ e gli accordi Ue-Nato Berlin Plus
- 2.5 La partecipazione di stati terzi
- 2.6 Il finanziamento delle operazioni
- 2.7 Lo sviluppo delle capacità

3. Le missioni di pace: Civili, Militari e Umanitarie

- 3.1 Gli inizi, la Bosnia-Erzegovina
 - 3.2 La Macedonia e l’operazione “Concordia”
 - 3.3 Artemis in Congo
 - 3.4 Gli aiuti umanitari
 - 3.5 L’Afghanistan
 - 3.6 La Siria

Conclusione

APPENDICE L’Unione Europea protagonista per la pace

Introduzione

L'Unione Europea si configura come un'organizzazione che dispone della più vasta gamma di strumenti per la gestione delle crisi politiche, diplomatiche, economiche, umanitarie, finanziarie, di polizia e militari. Essa si pone come obiettivo principale la protezione dei *diritti umani*, sia al suo interno che nel resto del mondo. Al completamento di un lungo processo di formazione strutturale, dal 2003 ad oggi essa ha impiegato molteplici azioni civili, militari e umanitarie nel raggiungimento degli obiettivi prefissati nelle sue missioni di pace. Ad oggi ne contiamo più di 30, metà delle quali non sono ancora terminate. In questo testo considereremo la totale organizzazione, gli organi e gli strumenti di cui l'Unione Europea si avvale nel campo della politica estera, prendendone in specifica gli attori istituzionali, gli obiettivi prefissati e lo svolgimento degli ultimi. Principalmente, ci concentreremo sull'organo europeo di Politica Estera e di Sicurezza Comune. Ne osserveremo la struttura, la composizione e il suo processo formativo e decisionale sulla questione estera. In un secondo momento tratteremo i rapporti tra Unione Europea e NATO nel corso degli anni e dell'acquisizione di totale autonomia della prima in campo estero. Infine tratteremo le missioni più importanti tra le tante svolte dall'UE osservandone i processi di organizzazione, il carattere e l'efficacia. Un argomento che metteremo in risalto è quello della solidarietà tra Stati, richiesta nel trattato sull'Unione, in cui vedremo che l'Unione, lì dove c'è urgenza, scenderà in campo a prescindere dall'opinione di uno Stato membro. Vedremo uno sviluppo di una forza armata europea che si avvale di un reclutamento effettuato da ogni singolo Stato membro in proporzione allo spessore di quest'ultimo. Osserveremo l'organizzazione europea nei riguardi dei disastri ambientali e degli attentati terroristici, trovando conferme di quanto l'azione europea sia svolta nella tutela dei diritti umani. Lo scopo di tale svolgimento è quello di trattare le missioni mettendo in risalto tutto quello che c'è dietro un'azione di pace, dagli organismi alle disposizioni. Mostrare che esiste una vera e propria politica estera formata da molteplici organi di spessore che in campo estero hanno un potere decisionale maggiore anche rispetto al Parlamento europeo.

LA POLITICA ESTERA E GLI ATTORI ISTITUZIONALI

1.1 La politica estera di sicurezza comune

La *PESC* nasce nel 1992 e viene definita uno dei pilastri fondamentali del trattato di Maastricht. Essa si pone come obiettivi:

- Il la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite;
- Il rafforzamento della sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme;
- Il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite,
- La promozione della cooperazione internazionale;
- Il sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

E' la PESC, quindi, a definire i principi generali della politica estera. Essa adotta azioni comuni e strategie comuni allo scopo di rafforzare la cooperazione sistematica tra tutti gli Stati membri per la conduzione della loro politica e l'attuazione di missioni umanitarie. *Le Strategie comuni* costituiscono lo strumento più

articolato attraverso il quale gli Stati membri possono definire i principi di fondo e gli scopi della loro azione comune, che poi si traducono in iniziative concrete di politica estera. Sono proprio tali *azioni comuni* a vincolare gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione. Esse definiscono gli obiettivi, le condizioni e i mezzi di cui l'UE deve disporre. *La cooperazione sistematica*, invece, richiede che gli Stati membri si riuniscano in sede di Consiglio dei Ministri e si consultino costantemente su tutte le questioni di politica estera e di sicurezza che abbiano rilevanza per gli interessi comunitari. Gli Stati membri si impegnano anche a difendere le indicazioni espresse nelle posizioni comuni nelle sedi delle conferenze internazionali.

1.2 Gli attori istituzionali della PESC

Il funzionamento della PESC è basato sul metodo intergovernativo e dunque su una logica di cooperazione tra i governi degli Stati membri e sulla centralità del Consiglio. Per studiare gli organi e le strutture che lavorano in campo di politica estera dobbiamo partire dal *Consiglio europeo*, organo dal quale vengono definiti i principi e gli orientamenti generali della Politica Estera e di Sicurezza. Al cuore del processo di formazione e attuazione di tale politica si colloca, invece, il *Consiglio dei Ministri*. Esso concretizza quelle che sono le proposte del Consiglio Europeo. Tra le formazioni del Consiglio dei ministri, quella responsabile in campo politica estera è il *Consiglio Affari Generali*, composto da tutti i ministri degli esteri degli stati membri. Eccezion fatta per le decisioni di natura militare, nelle quali ne incrementano la composizione anche i ministri della difesa.

La rappresentanza esterna dell'Unione nelle sedi internazionali è attribuita al Presidente del Consiglio europeo, assieme con l'*Alto rappresentante* dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. La figura dell'Alto rappresentante, che fu introdotta dal Trattato di Amsterdam, è stata rafforzata ulteriormente con il Trattato di Lisbona. L'Alto Rappresentante viene concepito con lo scopo di riuscire ad orientare le scelte e l'azione dell'Unione verso ciò che di volta in volta viene individuato come l'interesse comune. Ha inoltre compito di coordinare il complesso degli strumenti che l'Unione sviluppa gradualmente nel campo della PESC in modo da fornire alla politica estera europea un profilo più unitario ed autonomo rispetto alla somma delle volontà dei singoli Stati membri. Egli si può dunque definire la voce unitaria dell'Unione sulla scena internazionale. Stando alla lettera del Trattato, l'Alto Rappresentante ha il mandato di assistere il Consiglio nelle questioni rientranti nel campo della politica estera e di sicurezza comune, in particolare contribuendo alla formulazione, preparazione e attuazione delle decisioni politiche conducendo, su richiesta della Presidenza e a nome del Consiglio, un dialogo politico con terzi. L'Alto Rappresentante esprime la posizione ufficiale dell'Unione davanti alla comunità internazionale.

La Cellula di pianificazione politica e allarme tempestivo nasce anch'essa con il Trattato di Amsterdam e viene posta sotto la responsabilità dell'Alto Rappresentante. La Cellula ha il compito di fornire valutazioni politiche e di dare tempestivamente l'allarme qualora si verificassero situazioni suscettibili ad influire sulla politica estera e di sicurezza dell'Unione. La cellula può inoltre contribuire alla definizione di politiche in sede di Consiglio, attraverso la presentazione di documenti contenenti raccomandazioni e strategie per la PESC. L'apporto più prezioso che la Cellula è riuscita a fornire allo sviluppo della PESC è quello di fungere da punto di incontro più immediato tra le informazioni provenienti dai diversi servizi diplomatici nazionali, fatto che ha permesso di avere costantemente il polso degli orientamenti di politica estera di tutti gli stati membri.

1.3 La politica di sicurezza e difesa comune e i suoi organi

La politica estera di sicurezza e difesa è una delle parti più importanti della PESC. Essa è responsabile della realizzazione delle missioni di pace. Con il Trattato di Lisbona la PESC ha cambiato nome in PSDC ovvero politica di sicurezza e difesa comune (Art.42 TUE). Gli obiettivi della PSDC riguardano uno spettro di missioni che vanno dal supporto umanitario, all'evacuazione dei civili e non combattenti da aree di conflitto, ad operazioni per il mantenimento della pace, oltre ad operazioni di imposizione della pace con ricorso alla forza e ad unità combattenti. Al perseguimento della Politica di Sicurezza e Difesa Comune lavorano diversi organi:

Il Comitato politico e di sicurezza (COPS) è un organo dalla struttura permanente, composto da rappresentanti nazionali a livello di Alti funzionari e Ambasciatori, operativi nell'ambito delle rappresentanze permanenti degli Stati membri presso l'Ue. Il Cops ha la funzione di monitorare la situazione internazionale curando in maniera diretta i rapporti con la Nato e con i paesi candidati all'Ue. Fornisce il controllo politico-strategico delle forze militari indicando loro la direzione politica per lo sviluppo delle capacità militari.

Il Comitato militare (CM) è il massimo organismo militare istituito nell'ambito del Consiglio. Esso dirige tutte le attività militari nel quadro dell'UE, in particolare la pianificazione e l'esecuzione delle missioni e operazioni militari nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune e lo sviluppo delle capacità militari. Offre, inoltre, consulenze militari al Comitato politico e di sicurezza. Il CM è composto dai capi di stato maggiore della difesa degli Stati membri, abitualmente rappresentati dai rispettivi rappresentanti militari permanenti. Ha un presidente permanente, selezionato dal CM riunito a livello di capi di stato maggiore della difesa e nominato dal Consiglio.

Lo Stato maggiore si configura come un centro di competenza specifica in ambito militare, che svolge una funzione di tramite, sia in tempo di pace che nelle situazioni di crisi, fra le autorità politiche e militari dell'Unione e le risorse militari nazionali. Esso è composto da personale militare distaccato dagli Stati membri, svolge le sue funzioni presso il Segretariato generale del Consiglio dove raccoglie costantemente informazioni e esperienza dalle capitali, così come dall'Ue e dalla Nato, e fornisce consulenza sui temi di politica di difesa e sostegno militare. È incaricato inoltre dell'esecuzione delle operazioni vere e proprie di gestione militare delle crisi e dell'identificazione delle forze europee nazionali e multinazionali. Esso assicura infine: il monitoraggio e la valutazione di situazioni di crisi potenziali, il tempestivo allarme e la pianificazione strategica delle missioni di tipo Petersberg. Una parte non secondaria delle attività dello Stato maggiore è dedicata all'elaborazione dei rapporti della struttura militare dell'Unione con la Nato e nel suo mandato vengono previste procedure di lavoro e concetti operativi compatibili con quelli della Nato. Questo tipo di incarico rientrava espressamente negli *headline goals*, ed era finalizzato a raggiungere la massima trasparenza nello scambio reciproco delle informazioni necessarie alla conduzione autonoma, da par te dell'Unione, di operazioni militari che non vedono impegnata la Nato.

I procedimenti per quanto riguarda i livelli decisionali più bassi sono svolti in maniera ristretta da questi tre organi attraverso un elevato numero di contatti e di interscambi di comunicazioni. Ciò, in alcuni casi, ha l'effetto di attenuare il carattere intergovernativo del Consiglio dei Ministri. Il fatto che i funzionari di tali organi (perlopiù diplomatici, studiosi ecc.) abbiano una provenienza comune ha scaturito la formazione di un senso di collegialità che spesso porta ad identificare il proprio ruolo nell'intera area di competenza di cui si fa parte, anziché nel governo di appartenenza. Ciò contribuisce alla creazione di rapporti trans governativi caratterizzati da persone legate dagli stessi orientamenti professionali e interessi collettivi e favorisce a sua volta uno stile decisionale decisamente più orientato alla soluzione dei problemi piuttosto che alla mediazione tra posizioni nazionali.

1.4 Altri organiche lavorano in campo PESC

La Commissione possiede un diritto molto limitato di iniziativa. Essa può sottoporre al consiglio qualsiasi proposta appropriata relativa alla politica estera alla pari di ogni Stato membro. La commissione risulta, inoltre, pienamente associata alla Presidenza del Consiglio nella rappresentanza dell'Unione per le materie che riguardano la Pesc ed, insieme ad essa, è responsabile dell'attuazione delle decisioni adottate nel l'ambito del titolo V (Trattati di Maastricht).Le delegazioni della Commissione nei paesi terzi e nelle conferenze internazionali, nonché le loro rappresentanze presso le organizzazioni internazionali, cooperano con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri, al fine di garantire il rispetto e l'attuazione delle posizioni comuni e delle azioni comuni adottate dal Consiglio.

La direzione generale per gli aiuti umanitari e la protezione civile della Commissione europea (European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection department, *ECHO*), già noto come Ufficio per gli Aiuti umanitari della Comunità europea, è un'istituzione dell'Unione europea che si interessa di aiuti umanitari all'estero e protezione civile. Attraverso ECHO nel 2013 l'Unione europea ha finanziato soccorsi di emergenza per un importo pari a 1,35 miliardi di euro. Ogni anno dal 2000 (dati disponibili fino al 2012) l'UE rappresenta il secondo maggiore donatore di aiuti umanitari. Unitamente agli Stati membri, costituisce il principale

donatore di aiuti umanitari del mondo, avendo fornito nel 2009 oltre il 50 % degli aiuti umanitari prestati complessivamente. I progetti finanziati da ECHO beneficiano annualmente più di 120 milioni di persone in 90 paesi. Per gli interventi umanitari, ECHO non attua direttamente i programmi di assistenza, ma finanzia le operazioni servendosi di una rete di oltre 200 partner (ONG, agenzie delle Nazioni Unite e organizzazioni internazionali come il movimento della Croce rossa.) Nel 2013 ECHO contava 44 uffici distaccati in 39 paesi e impiegava 149 esperti umanitari internazionali e 315 dipendenti nazionali. Gli uffici distaccati forniscono un'analisi aggiornata delle esigenze attuali e previste di un determinato paese o regione, concorrono allo sviluppo delle strategie di intervento e delle politiche, supportano sotto l'aspetto tecnico le operazioni finanziate da ECHO, garantiscono un adeguato controllo degli interventi in corso e favoriscono il coordinamento dei donatori a livello di zona. Oltre a finanziare gli aiuti umanitari, ECHO è responsabile del Meccanismo di protezione civile dell'Unione europea. Istituito nel 2001, il Meccanismo promuove la cooperazione tra le autorità di protezione civile nazionali di tutta Europa. Attualmente comprende 31 paesi ovvero tutti i 28 Stati membri dell'Unione europea e Islanda, Norvegia ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia. Il Meccanismo nasce dalla volontà di favorire il coordinamento degli aiuti offerti dagli stati aderenti alle vittime di calamità naturali e antropiche in Europa e nel resto del mondo. Nel settore delle relazioni esterne della commissione operano 4 direzioni generali. Quella che a noi interessa è la direzione generale delle relazioni esterne, ossia quella che coordina tutte le attività internazionali dell'Ue, mantiene i rapporti con il *consiglio affari generali e relazioni esterne (CAGRE)* ed è l'interlocutore della Commissione con l'Alto rappresentante per la PESC.

Il Parlamento europeo, seppur un organo fondamentale all'interno dell'UE, nel settore della PESC è di carattere puramente consultivo. Esso viene, appunto, consultato dalla Presidenza su quelli che sono gli aspetti principali e le scelte fondamentali della PESC e ne viene costantemente informato dalla commissione sullo sviluppo. Può inoltre rivolgere interrogazioni e formulare raccomandazioni al Consiglio. Oltre a questo dialogo politico, dal 2010, il Parlamento esercita la propria autorità attraverso la procedura di bilancio. In quanto ramo dell'autorità di bilancio dell'UE, il Parlamento deve approvare il bilancio annuale della PESC. L'istituzione contribuisce anche a dar forma ai relativi strumenti finanziari esterni (ad esempio, lo Strumento europeo per la democrazia e i diritti umani e lo Strumento di stabilità) tramite un processo di negoziati trilaterali con il Consiglio e la Commissione. I lavori della PESC sono intrapresi anche da *delegazioni parlamentari* il cui ruolo è quello di mantenere e sviluppare i contatti internazionali del Parlamento (in particolare tramite la cooperazione interparlamentare), promuovendo i valori sui quali si fonda l'Unione, fra cui la libertà, la democrazia, i diritti umani, le libertà fondamentali e lo Stato di diritto.

Una delle principali novità introdotte dal Trattato di Lisbona nell'ambito della PESC è rappresentata dall'istituzione di un "*Servizio europeo per l'azione esterna*" (SEAE). Questo è posto sotto l'autorità dell'Alto rappresentante e costituito da un'amministrazione centrale e dalle delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali. Il suo compito è quello di assistere l'Alto rappresentante nello svolgimento delle sue funzioni. Il SEAE assiste anche i presidenti della Commissione e del Consiglio europeo nonché la Commissione e collabora con il Segretariato generale del Consiglio, i servizi della Commissione e i servizi diplomatici degli Stati membri per assicurare la coerenza tra le diverse aree dell'azione esterna dell'Unione e tra quest'ultima e le altre politiche.

LE MISSIONI: PROCESSI E SVOLGIMENTO

2.1 La PSDC: Il carattere delle missioni umanitarie

Una volta trattato quello che è un quadro generale su tutti gli organi e le strutture più importanti che adoperano in campo di politica estera, sembra doveroso introdurre l'argomento principale del nostro Paper: le missioni umanitarie. Come abbiamo già accennato, le missioni umanitarie sono inquadrare all'interno della politica di sicurezza e difesa comune come obiettivi strategici e fondamentali. Esse nascono col trattato di Amsterdam del 1997 come missioni Petersberg. L'ambito di tali missioni è circoscritto all'esecuzione di quella che è una vera e propria gestione della crisi (Crisis Management). Il Crisis management comprende al suo interno diverse funzioni di gestione:

- *Peacemaking*, effettuata tramite l'uso di mezzi diplomatici volti al convincimento delle parti in causa alla deposizione delle armi e al negoziamento;
- *Peacekeeping*, volta al mantenimento di una situazione di pace già esistente ed effettuata tramite mezzi civili o militari;
- *Peacebuilding*, si predispone di eliminare le cause che hanno determinato un conflitto e di creare le condizioni di una pace futura stabile attraverso programmi di educazione al rispetto dei diritti umani;
- *Peaceenforcement*, adotta misure coercitive per imporre e mantenere la fine delle ostilità.

Per quanto queste categorie appaiono ben definite, finiscono per confondersi e integrarsi a vicenda abitualmente. Si parla, invece, di *Peacekeeping di seconda generazione* in riferimento a quelle operazioni che vengono attuate a prescindere dal consenso del sovrano territoriale. Le missioni PSDC si distinguono in *Militari* e *Civili*. Tale distinzione, però, ha un carattere artificiale in quanto molto spesso tali tipologie si integrano o si susseguono tra loro. La componente militare si occupa del mantenimento della sicurezza, la protezione dei civili e della pianificazione e strategia delle operazioni e delle forze armate. La componente civile si occupa invece maggiormente di azioni di polizia e di addestramento. Fornisce assistenza in settore di sicurezza, amministrazione giudiziaria e civile. Sia le missioni civili sia quelle militari sono estremamente variabili per consistenza, per composizione e per strutture di comando e responsabilità. La PSDC non ha alcun vincolo geografico. Le sue principali aree di azione sono state finora i Balcani e l'Africa, ma si è anche intervenuto in Europa orientale, in Medio Oriente e in Indonesia.

2.2 Missioni di Pace per il terrorismo

Con la Strategia di sicurezza europea del 2003 la PSDC allarga i propri orizzonti in campo umanitario disponendo impegno militare nel novero degli strumenti a disposizione dell'UE per far fronte alle nuove minacce del terrorismo internazionale. La lotta contro il terrorismo persegue a pieno gli obiettivi della PSDC, in quanto salvaguardano i valori comuni e gli interessi fondamentali, ragion per cui è diventato ormai un obiettivo prioritario in campo di politica di sicurezza e difesa. Le operazioni contro il terrorismo, comunque, non hanno esclusivamente un carattere militare, bensì utilizzano una vasta gamma di strumenti (politici, umanitari, economici). Nonostante il terrorismo sia davvero una grossa minaccia, tutte le operazioni in merito che adottano misure coercitive, così come per quanto riguarda ogni tipo di missione, non potranno essere svolte se non dopo l'avvenuta autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite.

2.3 Il processo di avvio delle operazioni

La valutazione iniziale sulle possibilità di realizzazione di una missione in ambito PSDC viene svolta 'a monte a livello prevalentemente informale. Le autorità degli stati membri e dell'Ue si consultano sulle condizioni politiche, giuridiche, finanziarie e operative dell'eventuale operazione. Qualora sia in discussione una missione militare che richieda la cooperazione con la Nato, le autorità delle due organizzazioni e degli stati membri conducono colloqui preliminari per definire il profilo dell'intervento. Altrimenti, le medesime questioni vengono discusse con lo stato membro che si appresta a fungere da "nazione-quadro". Nel caso di una missione civile (o per ciò che attiene alla componente civile di un'operazione), le istituzioni europee, e in primo luogo la Commissione, vengono coinvolte in misura più marcata. In questa fase l'alto rappresentante per la PSDC e il COPS si adoperano per coordinare i colloqui. In alcuni casi essi possono anche svolgere il ruolo di 'iniziatori' delle consultazioni. La preparazione delle missioni militari è competenza dello Stato maggiore, che presenta al Comitato militare una serie di opzioni. Il Comitato militare esamina le proposte e dà le sue raccomandazioni al COPS, che prepara i lavori del CAGRE per la decisione finale. Diversi agenti, invece, concorrono alla preparazione delle missioni civili: lo stesso Stato maggiore (per gli aspetti di sicurezza legati a missioni civili o per le

missioni di polizia), la Commissione, nonché diverse direzioni e uffici interni al Consiglio. In generale, però, non è possibile distinguere con nettezza le competenze di un ufficio rispetto ad un altro, considerando la doppia natura, civile e militare, della PSDC (senza dimenticare la tendenza alla sovrapposizione della burocrazia europea). I colloqui preliminari coinvolgono anche paesi terzi che abbiano mostrato interesse a partecipare all'operazione (nel caso di un'operazione sotto gli accordi Berlin Plus, vengono consultati tutti i membri della Nato). Una volta stabiliti tipologia, mandato, obiettivi e mezzi disponibili della missione, il CAGRE adotta per consenso un'azione comune. Gli stati che si astengono devono motivare la loro decisione. Se si astiene un terzo dei voti secondo la ponderazione, l'azione comune è respinta in base all'articolo 23 del Trattato di Nizza.

2.4 Il comando delle operazioni: Il modello della “nazione-quadro” e gli accordi Ue-Nato Berlin Plus.

Come abbiamo già detto, il controllo politico e la direzione strategica generale delle operazioni PSDC è competenza del COPS, che assiste il Consiglio affari generali e relazioni esterne. Nelle operazioni civili, il controllo operativo e la gestione tattica spettano al capo-missione, chiamato a cooperare con i rappresentanti speciali dell'Ue e a riferire all'alto rappresentante per la PSDC. Nelle operazioni militari condotte in autonomia dall'Unione Europea viene messo in pratica un sistema di attribuzione di compiti e funzioni noto come “nazione-quadro”, in base al quale uno stato membro prende su di sé l'onere di ospitare nelle sue strutture nazionali il quartier generale delle operazioni. Per esempio, nel caso di Artemis il quartier generale fu istituito presso Saint-Germain, nei dintorni di Parigi, essendo la Francia la nazione-quadro. Per preservare la dimensione europea delle operazioni, una cellula di pianificazione civile-militare, istituita in seno allo Stato maggiore dell'Ue, affianca il quartier generale della nazione-quadro nel comando delle operazioni. La cellula è divenuta interamente operativa all'inizio del 2006. Qualora lo ritenga necessario, il CAGRE, deliberando all'unanimità, può richiedere la cooperazione della Nato, attivando il complesso di accordi che va sotto il nome di Berlin Plus. In base a quanto è stato reso pubblico dell'accordo, l'Alleanza Atlantica mette a disposizione dell'Unione Europea le sue capacità di pianificazione strategica e comando. L'accordo prevede che il comando delle operazioni sia posto presso Shape (Supreme Headquarters of the Allied Powers in Europe), a Mons, nei dintorni di Bruxelles, e che il comando delle operazioni sia affidato al vice-comandante supremo delle forze alleate in Europa, che per prassi è un europeo. I contatti con le autorità dell'Ue, che mantengono il controllo politico delle operazioni, sono assicurati da una cellula di collegamento Ue presso Shape.

2.5 La partecipazione di Stati terzi

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

2.6 Il finanziamento delle operazioni

Le autorità europee allestiscono un meccanismo di finanziamento ad hoc per ogni operazione PSDC, il più delle volte incluso nell'azione comune che segna l'avvio ufficiale della missione. L'articolo 28 del Trattato Ue assegna all'Unione la responsabilità finanziaria degli oneri amministrativi e ai paesi membri, in base a un criterio di ripartizione proporzionale al Pil, le spese operative. Ciò vuol dire in sostanza che

le operazioni civili possono essere finanziate ricorrendo al bilancio comunitario (con una certa flessibilità circa le linee di budget cui attribuire le spese), mentre quelle militari ricadono nelle responsabilità dei singoli Stati membri, secondo il principio *costs lie where they fall* (ogni stato paga le spese del suo contingente). Questo sistema è oggetto di un acceso dibattito. Da una parte, l'allestimento di un meccanismo ad hoc rallenta la fase di lancio dell'operazione; dall'altra gli stati membri più grandi, che hanno una parte preponderante delle operazioni militari, non gradiscono un sistema di ripartizione di spesa sbilanciato a loro sfavore (sono costretti a pagare le spese operative per il proprio contingente e una parte considerevole di quelle comuni, assegnate in proporzione al Pil). Per ovviare a queste carenze le autorità Ue hanno istituito un dispositivo speciale per il finanziamento delle operazioni militari che dovrebbe rispondere a criteri di maggiore razionalità ed equità, denominato Athena.

2.7 Lo sviluppo delle capacità

Le capacità, soprattutto quelle militari, costituiscono uno dei punti più delicati della dimensione europea della difesa, per una serie di motivi: esistono enormi differenze tra gli Stati membri in termini di personale specializzato, mezzi, tecnologie, spese per la difesa; il grosso delle forze armate europee è inquadrato strategicamente in datati sistemi di difesa territoriale; il gap tecnologico con gli americani è in continuo aumento, con implicazioni negative per la cooperazione militare interna alla Nato. Gli sforzi dell'Ue per ovviare a queste difficoltà hanno seguito due criteri fondamentali: facilitare lo sviluppo di capacità civili-militari complementari, in modo da evitare il più possibile inutili duplicazioni e favorire la specializzazione (anche in ragione della estrema riluttanza europea ad incrementare il bilancio per la difesa); sviluppare capacità civili-militari conformi alle tipologie di missioni previste in ambito PSDC. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'Ue ha messo una serie di meccanismi di individuazione delle capacità necessarie e di verifica e revisione dei progressi compiuti. Esiste un Piano d'azione europeo per le capacità, soggetto a regolare aggiornamento, che fornisce le linee-guida dello sviluppo delle capacità europee, e sono attivi numerosi gruppi multinazionali incaricati dell'elaborazione progettuale di iniziative volte a rafforzare la consistenza della PSDC. Agli stati membri spetta il compito di reperire le risorse necessarie ad ovviare alle carenze individuate. Lo Stato maggiore dell'Ue fornisce alla presidenza di turno una tabella di marcia che fa il punto della situazione sui progressi raggiunti (o su quelli mancati), nel tentativo di coordinare le iniziative nazionali e dare così maggiore coerenza agli sforzi europei (resa più complicata dalla rotazione della presidenza, spesso coincidente con la rotazione delle priorità). Per quanto riguarda il secondo punto, invece, il problema fondamentale cui i governi europei devono far fronte è adattare, in coordinamento tra loro, forze armate tradizionalmente impegnate alla difesa territoriale ad un contesto strategico completamente diverso. Insieme i membri dell'Ue dispongono di circa 1,8 milioni di soldati, ma solo il 10-15% di questi è impiegabile all'estero. Il Consiglio europeo di Helsinki (dicembre 1999) si era conseguentemente dato un obiettivo primario (noto come l'Helsinki Headline Goal), in base al quale l'Ue avrebbe dovuto dotarsi entro il 2003 delle capacità necessarie a far fronte ai compiti di Petersberg. Segnatamente, l'obiettivo primario contemplava la creazione di una Forza di reazione rapida europea, composta da circa 50-60 mila effettivi, schierabile entro 60 giorni e sostenibile per almeno un anno. Gli stati membri specificarono allora che non era loro intenzione creare un esercito europeo permanente, quanto piuttosto una riserva di unità nazionali a disposizione dell'Ue dietro richiesta unanime del Consiglio. In occasione della seconda conferenza sulle capacità militari (maggio 2003) i ministri della difesa europei, pur constatando la capacità dell'Ue di far fronte ai compiti di Petersberg, hanno segnalato la persistenza di numerose deficienze inerenti alla rapidità del dispiegamento di forze; all'esiguità delle forze armate schierabili; alla logistica; al trasporto strategico. Sulla scorta di queste elaborazioni, e potendo contare sul più chiaro quadro, il CAGRE ha approvato nel maggio 2004 un nuovo obiettivo primario – l'Headline Goal 2010 – che colloca al centro degli sforzi europei tre elementi: interoperabilità, schierabilità e sostenibilità. Un importante progresso in questa direzione è stata l'adozione nella primavera 2004 di un'iniziativa promossa da Francia, Germania e Gran Bretagna per la creazione di forze europee specializzate ad alta mobilità, i 'gruppi tattici armati' (*battlegroups*). I *battlegroups* sono gruppi multinazionali di circa 1500 effettivi (con relativi mezzi di supporto), rapidamente impiegabili in operazioni ad alta intensità sia come forze autonome sia come forze iniziali per successive missioni di più vasta portata. Sono pensati specificamente, anche se non necessariamente, per interventi richiesti dall'Onu, specie nei contesti di crisi interni agli stati falliti. I *battlegroups* possono essere formati da una

singola nazione oppure avere una composizione multinazionale, pur restando sotto la guida di un unico stato. A quest'ultimo compete l'allestimento e l'addestramento. Il valore aggiunto dei battlegroups è la possibilità di dispiegarli in termini rapidissimi: nelle intenzioni, un battlegroup dovrebbe poter essere operativo entro dieci giorni dalla decisione formale circa il suo impiego e sostenere lo sforzo operativo per trenta giorni (per 120 se debitamente rifornito).

Le Missioni di pace: Civili, Militari e Umanitarie

3.1 Gli inizi, la Bosnia-erzegovina

Le missioni di pace dell'Unione Europea operano, naturalmente, in teatri di crisi e di emergenza quotidiana. Laddove vi è crisi, vi è, in quanto causa, una violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. E' senza dubbio nella promozione del rispetto di tali diritti e libertà che l'Unione Europea lancia le proprie missioni di pace. Così accade in Bosnia, Macedonia e Congo. Possiamo infatti osservare, già da quelle che sono le prime operazioni, come i diritti dell'uomo hanno permeato il mandato di tali missioni, sebbene in modo indiretto e nell'ambito di obiettivi più ampi come, ad esempio, l'affermazione dello stato di diritto.

La politica di sicurezza ha ricevuto avvio ufficiale nei primi mesi del 2003, con il lancio di una missione civile di polizia in Bosnia e di un'operazione militare in Macedonia. La missione di polizia in Bosnia-Erzegovina, che costituisce il primo esempio di crisis management da parte dell'Ue è stata preceduta da una richiesta da parte delle autorità bosniache e dalla conclusione di un accordo con l'Unione. In Bosnia-Erzegovina operano due missioni PSDC – una di polizia e una militare. La missione militare *Eufor Althea* è di gran lunga la più consistente in termini numerici e la più ambiziosa in termini di mandato contando i 6300 soldati che la compongono, provenienti da ventidue membri dell'Ue, e da undici paesi terzi. La missione ha due scopi principali: mantenere un ambiente sicuro e stabile e fornire assistenza e supporto nel processo di capacity-building e training al Ministero della Difesa. Il Consiglio ha inoltre riconosciuto alla missione un ruolo fondamentale nell'assistenza al processo verso l'integrazione europea: la missione è dunque elemento essenziale della più dell'Ue. La missione è condotta avvalendosi delle capacità della Nato, secondo quanto previsto negli "Accordi Berlin Plus". Il comandante delle forze, cioè la massima autorità militare sul campo, è il generale dell'Esercito italiano Gian Marco Chiarini (l'Italia contribuisce alla missione in modo significativo anche in termini numerici: quasi novecento dei 6300 effettivi sono infatti italiani). Come in tutte le operazioni PSDC, il Comitato politico e di sicurezza mantiene il controllo politico, mentre l'ultima istanza è prerogativa del Consiglio dei ministri. In conformità al mandato piuttosto ampio che ha istituito l'operazione, il contingente Ue è impegnato in una numerosa serie di attività: mantenimento della sicurezza, sequestro di armi, smobilitazione di ex combattenti non inquadrati nei corpi di sicurezza ufficiali bosniaci, sminamento. Althea offre anche consulenza per l'ammodernamento delle forze armate bosniache e sostiene le forze di polizia locali, qualora esse non siano in grado di espletare le proprie mansioni, nella lotta alla criminalità organizzata. Qui più che altrove è evidente il nesso tra le missioni PSDC di stabilizzazione e gli interessi di sicurezza dell'Ue, dato che il fenomeno criminale, molto diffuso nei Balcani, incide direttamente sulle condizioni di sicurezza interne dei paesi dell'Ue, soprattutto per quanto riguarda il contrabbando e il traffico illecito di persone. Contestualmente ad Althea è attiva in Bosnia un'operazione PSDC di polizia, l'EUPM, con il compito di assistere le autorità bosniache a sviluppare un corpo di polizia indipendente da influenze politiche, immune da logiche settarie e, più in generale, in linea con gli standard europei. La missione, che doveva originariamente concludersi a fine 2005, è stata prolungata di due anni e dotata di un mandato più ampio. Ciò è avvenuto anche per ovviare a diverse carenze in termini di organizzazione, competenza dello staff, credibilità presso le autorità locali

3.2 La Macedonia e l'operazione "CONCORDIA"

In Macedonia l'Unione europea ha svolto tre missioni di pace dal 2003 al 2006, con una progressione che fa da testimone sul raggiungimento della soluzione alla crisi locale. E' in questa nazione che l'Unione Europea acquisisce per la prima volta completa autorità nelle operazioni. I leader europei avevano più volte affermato la propria determinazione nel rilevare dalla Nato la missione in Macedonia, ma la loro volontà si era scontrata con l'oggettivo problema del mancato accordo tra Nato ed Unione Europea. Anche in occasione del consiglio europeo essi avevano confermato la disponibilità dell'Unione ad assumere la direzione delle operazioni. Solamente dopo una richiesta esplicita da parte delle autorità macedoni nel gennaio 2003 la Nato si decide a conferire ogni responsabilità nel conseguimento delle operazioni all'Unione Europea. Fu inizialmente lanciata la missione militare "Concordia". Questa è la prima operazione militare dell'Unione Europea in ambito PSDC e da una dimensione concreta all'istituzione. E' questo senza dubbio il primo banco di prova per gli accordi di Berlino Plus con la Nato. Tale operazione conta circa 350 militari provenienti da 27 paesi (di cui 13 Stati membri e 14 Stati non membri). Essa è comandata dal Generale Pierre Maral, in quanto la Francia è la "nazione quadro. L'operazione utilizza assetti e capacità di pianificazione della NATO. Nel rispetto dei principi convenuti, la pianificazione operativa viene svolta dagli organi di pianificazione della NATO. Il controllo politico e la direzione strategica vengono esercitati, sotto la responsabilità del Consiglio, dal Cops. Il Comitato Militare è preposto a sorvegliare la corretta esecuzione delle operazioni militari dunque, l'intera catena di comando e di controllo è soggetta al controllo politico e alla direzione strategica dell'Unione Europea. La Nato è comunque costantemente informata degli sviluppi della situazione dal Cops e dal CM. L'operazione Concordia è stata essenzialmente un'operazione di mantenimento della pace e rientra fra i compiti di Petersberg. Essa ha il mandato di contribuire, avvalendosi dei mezzi e capacità dell'Alleanza Atlantica, alla protezione degli osservatori internazionali presenti nel paese e al pattugliamento delle regioni macedoni abitate prevalentemente da albanesi, creando così un clima di stabilità che permetta l'attuazione dell'Accordo quadro di Ohrid del giugno 2001. Concordia basava, infatti, la sua presenza sull'accordo di pace, che prevedeva non solo la fine delle ostilità, ma anche riforme legislative volte alla realizzazione del rispetto dei diritti umani. L'accordo Ohrid invitava alcuni degli attori coinvolti nel processo di pace, tra cui l'Unione Europea, a lanciare programmi in favore delle forze di polizia locali, anche al fine di formarle nella materia dei diritti dell'uomo. L'Unione Europea avvia, così, altre due missioni civili di polizia, il cui mandato non solo è in linea con gli obiettivi espressi dall'accordo di pace, ma si inserisce nella prospettiva più ampia che è quella della realizzazione dello stato di diritto.

3.3 Artemis in Congo

La prima missione volta esclusivamente al ristabilimento della pace realizzata dall'Unione Europea è stata l'Operazione "Artemide" nella Repubblica Democratica del Congo, iniziata il 21 giugno e conclusasi il 1° settembre 2003. In tale operazione ci si occupa di autorizzare, qualificando la situazione nella zona di Ituri come una minaccia alla pace e alla sicurezza nella regione dei Grandi Laghi, il dispiegamento di una Forza multinazionale di emergenza. Il mandato della Forza multinazionale in Congo era duplice: da un lato contribuire alla stabilizzazione delle condizioni di sicurezza e al miglioramento della situazione umanitaria

a Bunia impedendo che le armi fossero indossate apertamente e istituendo checkpoint all'ingresso della città, dall'altro garantire la protezione dell'aeroporto, dei campi profughi e, ove necessario, contribuire alla sicurezza della popolazione civile, del personale dell'Onu e delle organizzazioni umanitarie. Oltre che per le finalità perseguite, l'operazione Artemis è da considerarsi particolarmente importante sia perché ha segnato un significativo passo in avanti nella progressiva concretizzazione della Politica europea di sicurezza e difesa dell'Unione europea (PESD), sia perché ha apportato alcuni elementi di novità nella prassi in materia di rapporti tra l'ONU e le organizzazioni internazionali regionali nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. L'Ue ha sviluppato l'operazione in autonomia, secondo il previsto modello della "nazione quadro", che ha trovato così una prima applicazione. La nazione quadro di *Artemis* è stata la Francia, cui apparteneva la quasi totalità dei circa duemila soldati inviati nella Rdc. Conseguentemente, il quartier generale delle operazioni è stato stabilito presso il Centro di pianificazione e attuazione delle operazioni di Parigi e il comando delle operazioni è stato affidato al generale francese Neveux. Da un punto di vista politico, Artemis è stata un successo. Ha dimostrato la capacità d'azione autonoma dell'Ue in questioni di difesa, è stata dispiegata in tempi rapidi, ha assolto ai suoi compiti con sufficiente efficacia e ha passato come da programma le consegne alla missione Onu.

3.4 Gli aiuti umanitari

Come abbiamo già accennato, per quanto riguarda missioni di tipo umanitario l'ente chiamato in causa è l'organo della commissione che si occupa degli affari esteri, l'ECHO. Esso garantisce una spedizione veloce ed efficace dei soccorsi d'emergenza dell'UE avvalendosi della Protezione Civile e svolgendo aiuti umanitari. la commissione ha costruito un meccanismo robusto ed efficace per rispondere alle catastrofi sia all'interno che all'esterno dell'UE. Le catastrofi, che siano di cause naturali o umane, possono verificarsi in qualsiasi momento. Esse possono comportare danni economici, ambientali, ma anche la perdita di vite umane. Gli aiuti in materia di protezione civile consistono in aiuti governamentali inviati direttamente all'indomani di una catastrofe. Questi soccorsi d'urgenza possono prendere la forma di aiuto materiale, dispiegamento di forze specializzate e attrezzate per quella specifica evenienza. L'aiuto umanitario dell'UE si concentra sui bisogni e in particolare su quelli delle vittime più vulnerabili. Esso è distribuito in maniera imparziale nelle popolazioni, indipendentemente dall'origine etnica, religiosa, sesso, età e orientamento politico. L'Unione Europea tenta di rimediare a tutte le crisi maggiori nel mondo, come l'Afghanistan, la Siria o il Sudan. L'Unione Europea gioca anche un ruolo cruciale in materia di aiuti per la sensibilizzazione a crisi dimenticate che sfuggono all'attenzione dei media e della comunità internazionale. L'aiuto umanitario dell'Unione Europea copre diversi campi come il vitto, l'alloggio e le cure sanitarie.

3.5 l'Afghanistan

Uno degli aiuti umanitari in corso è quello che l'Unione Europea sta dando in Afghanistan. La popolazione afgana continua a soffrire il conflitto armato che dura da più di tre decenni, così come le frequenti catastrofi naturali. Con il ritiro parziale delle forze internazionali nel 2014, si è andato a solidificare il già esistente degrado sul piano della sicurezza. Gli effetti delle inondazioni, delle siccità, delle valanghe e delle tempeste di sabbia che si verificano con una frequenza allarmante in Afghanistan, sono amplificati dalle limitazioni di capacità di attenuazione governativa. Restano i civili le prime vittime. La situazione non può essere ritenuta di certo stabile, anzi, si può definire in corso una vera e propria crisi umanitaria. Devastati da questo conflitto duraturo, gli abitanti delle province toccate dipendono dall'aiuto umanitario e hanno bisogno di una protezione contro le violenze. La Commissione continua ad apportare il suo sostegno umanitario alle comunità affette dal conflitto o dalle catastrofi in Afghanistan. Questo sostegno comprende un aiuto ai profughi che ritornano dal Pakistan e, in un'infiorata misura, a quelli rientranti dall'Iran. I progetti finanziati dall'UE permettono l'organizzazione per emergenza di cure mediche, aiuto alimentare, protezione, alloggio, risanamento e promozione dell'igiene. Al fine di conseguire un rilancio all'educazione ai bambini, che il conflitto ha privato di ogni

opportunità, vengono, invece, attuati dei progetti di educazione in contesto di emergenza. Inoltre, per rinforzare la resilienza dell'Afghanistan l'UE ha dedicato più di € 885 000 per il periodo 2015-2016, all'impegno nella riduzione dei rischi di catastrofe naturale.

3.6 La Siria

Altro sito di numerosi conflitti e di impegno umanitario da parte dell'Unione Europea è la Siria. Il conflitto in Siria vige da 6 anni, causa di un ormai lunga crisi umanitaria. Milioni di persone hanno bisogno di aiuti d'emergenza di tipo sanitario e alimentare. Necessitano di alloggi e materiali indispensabili per affrontare l'inverno. La situazione difficile impedisce il personale umanitario di raggiungere i civili e i militari impegnati nei combattimenti o gravemente toccati dalla crisi. Evacuare, curare e proteggere i feriti sono prerogative del corpo umanitario. Il flusso continuo di siriani in cerca di sicurezza verso i paesi vicini quali la Giordania, del Libano, della Turchia, dell'Iraq, dell'Egitto e dell'Africa settentrionale arriva ad un punto di saturazione pericolosa. Ciò implica l'impiego nel sostegno umanitario anche a tali paesi per far sì che lascino aperte le loro frontiere in modo da continuare a dare un aiuto ai profughi. L'Europa è la principale contribuente alla risposta di crisi internazionale. Il dipartimento degli aiuti umanitari e protezione civile della commissione europea ECHO è in contatto giornaliero con i suoi partner umanitari e coordina le attività umanitarie con gli stati membri e tutti gli altri donatori importanti. I fondi concessi alla commissione europea ai fini umanitari servono ad assicurare un aiuto medico di emergenza e protezione.

Conclusione

L'Unione Europea, è attiva in campo umanitario da oltre 20 anni. Conta oltre 60 missioni di pace avviate, molte delle quali ancora in atto. L'obiettivo di questo Paper è, come già menzionato, quello di far conoscere lo svolgimento dell'azione dell'Unione Europea nella salvaguardia dei diritti umani. Per riuscirci siamo partiti da quelli che sono gli obiettivi prefissati e le politiche attuate dall'Unione, ovvero la PESC, menzionando gli attori principali e tutti i compiti che essi svolgono nel conseguimento di tali obiettivi le missioni e ne abbiamo messe in risalto alcune tra le più importanti, in modo da proporre al lettore quelli che sono i diversi tipi di carattere che una missione può assumere, a seconda di quello che ne è l'obiettivo o lo svolgimento. Abbiamo notato come la politica estera di sicurezza comune sia un'idea complessa, maturata e perfezionata negli anni al fine di ottenere un organigramma strutturale efficiente ed adeguato raggiunto anche attraverso il mutamento e l'acquisizione di autorità da parte dell'Unione Europea in campo estero, dalle prime missioni affiancate alla Nato al successivo accordo Berlin Plus.

Bibliografia

Le forze di pace

Sitografia

<http://storicamente.org/paladini>

https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_it

https://europa.eu/european-union/index_it

