

Oltre il *learning by doing*? La questione della valutazione delle missioni PESD

di Dario D'Urso

Settembre 2008

INDICE

1. INTRODUZIONE. IL CONTESTO ATTUALE E LE SFIDE FUTURE DELLA PESD.....	3
2. LA VALUTAZIONE DELLE MISSIONI PESD DI GESTIONE DELLE CRISI	5
2.1. – La struttura e i processi decisionali del Consiglio in ambito PESD.....	6
2.2. – La valutazione interna operata dal Segretariato del Consiglio.....	8
2.3. – La valutazione esterna operata dalla letteratura	11
3. CONCLUSIONI. LA PREDOMINANZA DEL <i>LEARNING BY DOING</i>.....	14
BIBLIOGRAFIA	14

Il presente lavoro è stato reso possibile grazie al contributo dell'Unità Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari Esteri.

1. INTRODUZIONE. IL CONTESTO ATTUALE E LE SFIDE FUTURE DELLA PESD

A dieci anni dalla sua nascita “politica”, con il vertice franco-britannico di Saint Malo, e a cinque dal suo battesimo operativo, la Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) può considerare il 2008 un anno importante, foriero di sfide che potrebbero ampliarne il ruolo futuro. In contrasto con la riluttanza europea ad impegnarsi negli scenari di crisi del proprio vicinato nel corso degli anni ‘90, il periodo successivo a Saint Malo è stato segnato da un sempre maggiore coinvolgimento dell’Unione europea (UE) in disparati scenari di crisi. Questa tendenza, sospinta dall’impulso politico del Consiglio, ha causato una crescita (a volte poco funzionale) di alcune strutture del suo Segretariato, che gioca oggi un ruolo di primo piano nella pianificazione e conduzione delle missioni. Queste ultime hanno aumentato la propria gamma di funzioni e mandati, rendendo ormai obsoleta la categorizzazione dei Petersberg Tasks¹, integrati via via dagli obiettivi aggiornati dei vari *Headline Goals* e *Civilian Headline Goals*². Inoltre, l’adozione da parte del Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2003 della prima *European Security Strategy*³ (ESS) ha, pur se nella vaghezza dei suoi contenuti, dotato la PESD di un *framework* concettuale e politico, delineando ed ampliando lo spettro delle possibili minacce di fondo alla sicurezza europea (terrorismo, stati falliti, criminalità organizzata, conflitti regionali) e specificando gli obiettivi da perseguire, come il multilateralismo, l’appoggio ad altre organizzazioni regionali, la lotta alla proliferazione nucleare, e la costruzione di risposte integrate alle crisi.

A oggi, l’Unione europea ha raccolto un consistente bagaglio di esperienze sul campo. A partire dal 2003, anno del lancio della prima missione civile PESD, la *European Union Police Mission* (EUPM) in Bosnia-Erzegovina, il Consiglio ha dispiegato venti missioni (tra concluse ed in corso), sia civili che militari, in varie aree geografiche (Balcani occidentali, Caucaso, Medio Oriente, Africa sub-sahariana e Asia). Negli anni ‘90, in seguito al fallimentare approccio europeo nelle guerre jugoslave, all’assorbimento dell’Unione europea occidentale nelle strutture della UE e agli accordi Berlin Plus con la Nato sull’uso delle strutture militari di quest’ultima da parte dell’Unione, si pensava che la PESD si sarebbe connotata innanzitutto per le sue potenzialità militari. La realtà dei fatti ha invece dimostrato come un approccio graduale corrispondesse meglio alle vere capacità dell’Unione, sia in termini di potenzialità che di processi decisionali. L’Unione ha infatti sviluppato *in primis*, ed in misura più significativa, le proprie capacità civili di gestione degli scenari di crisi, partendo quindi da compiti maggiormente abordabili rispetto a quelli per i quali era previsto l’impiego di truppe: delle venti missioni sopramenzionate, soltanto cinque sono militari (ed una con aspetti sia civili che militari), e tre di esse sono in qualche modo legate a precedenti impegni di altri attori⁴. Inoltre, c’è da ricordare come la grande maggioranza delle missioni (anche militari), sebbene etichettate come *Crisis Management Operations* (CMO), abbia avuto a che fare più che altro con scenari di crisi “fredde”, nelle quali si agiva più in un contesto di stabilizzazione, di ricostruzione post-conflitto o di *capacity-building* in settori sensibili per la sicurezza del Paese ospite. Solo in pochi contesti, come nella recente missione militare in Chad e Repubblica Centrafricana (EUFOR TCHAD/RCA) per la protezione dei rifugiati del vicino Darfur, l’Unione europea è entrata nel vivo

¹ Delineati per la prima volta dal vertice dell’Unione europea occidentale di Petersberg (giugno 1992), i cosiddetti “Petersberg Tasks” includono operazioni umanitarie e di soccorso, peace-keeping, gestione delle crisi e peace-building. Sono parte integrante del Trattato sull’Unione europea (articolo 17).

² *L’Headline Goal 2010* e il *Civilian Headline Goal 2008* (i più recenti) delineano gli obiettivi a cui l’Unione europea aspira nei campi della gestione (rispettivamente militare e civile) delle crisi, in termini di capacità logistiche ed impegni strategici.

³ *A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy*, approved by the European Council held in Brussels on 12 December 2003.

⁴ EUFOR Althea in Bosnia-Erzegovina ed EUFOR Proxima sono le eredi di due missioni Nato (rispettivamente, SFOR ed Essential Harvest), mentre Artemis nella Repubblica Democratica del Congo ha costituito un esempio di “europeizzazione” di una missione francese già in fase di lancio (Operazione Mamba).

dello svolgimento di una crisi. La lentezza dei meccanismi di *decision-making* all'interno del Consiglio fa sì che gli Stati membri preferiscano altri tipi di *framework* (primo tra tutti la Nato) per l'impiego di proprie forze in scenari di crisi aperta.

Il processo di formazione e consolidamento delle capacità dell'Unione europea in ambito di gestione delle crisi si è manifestato fino ad ora come un tipico processo di *learning by doing*: ogni documento programmatico, così come ogni missione, ha aggiunto sostanza alla struttura concettuale, decisionale ed operativo della PESD. Il fatto che il Consiglio abbia privilegiato gli aspetti civili rispetto a quelli militari rientra in quest'ottica di sviluppo graduale di capacità, così come, sempre in tale ottica, si deve sottolineare come tali interventi beneficiassero dell'esperienza acquisita dalla Commissione che, seppur con meno visibilità, ha portato (e porta) avanti alcuni interventi dal mandato simile a quelle delle missioni civili PESD⁵.

Come già menzionato all'inizio di questo paragrafo, il periodo attuale rappresenta un momento particolare per l'evoluzione della PESD e delle sue missioni civili e militari. Alcune tendenze in atto nei rapporti internazionali, insieme ad alcuni sviluppi su scala regionale, pongono all'Unione europea sfide nella direzione di una maggiore presa di responsabilità a riguardo della propria azione esterna sugli scenari di crisi. Potremmo sintetizzare così i fattori determinanti per il futuro dell'azione europea in ambito di *crisis management*:

I) Uno scenario internazionale più instabile e aperto

I recenti sviluppi della politica estera statunitense, uniti al prossimo cambio al vertice dell'amministrazione statunitense, fanno presagire una ulteriore evoluzione del *burden-sharing* Usa-UE (ma anche Nato-UE) nel campo della sicurezza e della gestione (militare) delle crisi e del *peace-keeping*. In particolare, il preponderante impegno statunitense in Iraq e Afghanistan (con Enduring Freedom, quindi al di fuori dell'ombrello Nato) ha permesso l'apertura di maggiori margini d'azione per l'Unione in scenari di crisi (basti pensare all'Africa, ai Balcani e al Medio Oriente – anche se in Libano non sotto insegne europee).

II) Un contesto istituzionale in trasformazione

Il *reshuffle* istituzionale dovuto alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e alla riforma della rappresentanza esterna della UE, con le possibili divisioni/sovrapposizioni di ruoli tra Presidente fisso del Consiglio europeo, Presidente della Commissione e Alto Rappresentante-Vicepresidente della Commissione, potrebbe avere importanti ripercussioni nel modo in cui la UE agisce nel mondo, coinvolgendo anche le missioni PESD (che fino ad ora hanno avuto nell'Alto rappresentante e nel Consiglio il loro "referente" politico). A questi cambiamenti al vertice apportati dal Trattato di Lisbona va aggiunta la nuova European Security Strategy, che verrà presentata nel corso della prossima Presidenza di turno francese nel secondo semestre del 2008. Il nuovo documento potrebbe contenere riferimenti alle missioni PESD, ancora in fase embrionale quando la prima ESS venne elaborata.

III) Il nuovo ruolo della UE in Kosovo

Il lancio della missione civile European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo), in ambito PESD, ha rappresentato un salto di qualità per la gestione delle crisi da parte dell'Unione, per almeno tre ragioni:

- Essa rappresenta la più grande missione civile mai dispiegata nella storia dell'UE (a pieno regime, EULEX dovrebbe avere 1900 persone di staff internazionale e 1100 di staff locale).
- EULEX, intervenendo nel sostenere le istituzioni kosovare "*in the broader rule of law area*", si assumerà precisi compiti di *state-building*, sostituendo l'UNMIK in alcune aree di sua competenza. È la prima volta che una missione UE si assume funzioni di questo tipo in un contesto di "statualità nascente". Inoltre, il ruolo riconosciuto al Rappresentante Speciale

⁵ Tra le missioni della Commissione aventi mandati simili ad alcune missioni PESD citiamo la PAMECA (Police Assistance Mission of the European Community to Albania), la CAM-K (Customs Assistance Mission in Kosovo) e la EU BAM (European Union Border Assistance Mission) in Ucraina e Moldavia.

dell'Unione per il Kosovo (EUSR) di Rappresentante Civile Internazionale (ICR) a capo dell'Ufficio Civile Internazionale (ICO), ovvero la struttura che prenderà in mano le redini dello *state-building* in Kosovo anche al di là delle funzioni di EULEX⁶, sottolinea un riconoscimento delle potenzialità dell'azione esterna UE in ambito internazionale.

- La missione EULEX nasce fuori dal contesto di un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza ONU, in un clima di forti contrapposizioni internazionali legate alla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo. La presa di posizione assunta dagli Stati membri nel Consiglio con il varo di EULEX, al di là del giudizio di merito, rappresenta una scelta coraggiosa ed impensabile fino ad un decennio fa. Tale assunzione di responsabilità, che in futuro potrebbe essere seguita dalla scelta di sostituire la KFOR con una EUFOR (così come avvenuto in Bosnia e Macedonia), rafforza oggettivamente il ruolo di attore internazionale dell'Unione europea, in uno scenario la cui stabilizzazione non appare ancora dietro l'angolo.

Tali fattori sembrerebbero quindi prospettare nuove occasioni di rafforzamento del ruolo dell'Unione sullo scenario globale, con accresciute possibilità di non dover essere al traino di altri attori internazionali ma di poter avere le capacità, sia politiche che tecniche, di prendere l'iniziativa quando necessario.

2. LA VALUTAZIONE DELLE MISSIONI PESD DI GESTIONE DELLE CRISI

Il secondo pilastro dell'Unione europea ha spesso rappresentato un ambito nel quale si è proceduto a tentoni, tra accelerazioni e brusche frenate, tra spinte "comunitarie" e gelosie nazionali. Al suo interno, la PESD ha avuto un cammino per certi versi analogo: ha ricevuto la necessaria spinta politica da un vertice essenzialmente bilaterale (quello di Saint Malo tra Jacques Chirac e Tony Blair) ed è sempre rimasta un dominio del metodo intergovernativo, ma nel quale il Segretariato del Consiglio ha via via accresciuto il proprio peso "politico". Quello che resta certo è che la PESD si è contraddistinta per il suo essere un processo di *learning by doing*, nel quale le procedure e i protagonisti (all'interno del Segretariato) seguono percorsi in evoluzione costante.

In questo contesto, un ruolo fondamentale per la pianificazione delle missioni di gestione delle crisi, l'*output* operativo della PESD, dovrebbe essere rappresentato dai *feedback* ricevuti dalla valutazione delle esperienze precedenti (sul modello delle *lessons learned*), così come la gestione in itinere dovrebbe poter beneficiare di un sistema di monitoraggio, attraverso indicatori, o di *benchmarking* rispetto agli *outcomes* desiderati. Pur riconoscendo quindi il carattere evolutivo della PESD in ambito di gestione delle crisi, più di venti missioni (tra concluse e in corso) in differenti aree geografiche e con diversi tipi di mandato potrebbero far pensare all'esistenza di metodologie valutative dell'efficacia e dell'efficienza delle capacità europee.

L'ipotesi di lavoro da cui parte la presente ricerca è incentrata quindi sulla constatazione dell'importanza che le fasi di monitoraggio e valutazione dovrebbero giocare nella elaborazione ed implementazione di interventi di natura complessa quali le missioni PESD. Tale ipotesi, pur prendendo in considerazione la particolare natura delle missioni, si basa su esperienze di natura progettuale, nel quale l'esperienza raccolta tramite i processi valutativi costituisce un *feedback* importante per l'efficacia delle azioni future. Ci si chiede quindi se esistano all'interno del

⁶ Analogamente a quanto avviene in Bosnia, dove l'azione politica dell'Alto Rappresentante e del suo Ufficio (OHR) è decisa da un direttorio di paesi costituenti il Peace Implementation Council, in Kosovo l'ICR seguirà le direttive di un International Steering Group (appena costituitosi). La differenza di rilievo tra il caso bosniaco e quello kosovaro, che sottolinea la crescita d'importanza della PESD dai tempi delle tragedie balcaniche dei primi anni '90, è che in Bosnia il ruolo di European Union Special Representative (EUSR) è arrivato molto dopo l'istituzione dell'OHR (e a tutt'oggi, rimane marginale e poco definito) mentre in Kosovo sembrerebbe accadere il contrario: il ruolo UE fa da traino al resto della comunità internazionale.

Consiglio, organo nel quale è racchiuso il *decision-making* PESD, procedure di valutazione delle missioni e che livello di formalizzazione e sistematicità esse possiedano. Ci si interrogherà quindi se il *learning by doing*, espressione spesso usata quando si parla del cammino europeo in ambito di gestione delle crisi, stia dando spazio ad un *learning for doing*, attraverso un eventuale uso sistematico della valutazione in chiave di apprendimento.

Compito di questa parte del *paper* sarà quindi capire che livello di formalizzazione tali processi abbiano raggiunto, prendendo in considerazione non soltanto le misure adottate all'interno delle strutture del Segretariato preposte alle varie fasi di una missione, ma valutando anche quali prospettive siano utilizzate dalla letteratura scientifica sull'argomento nel valutare "dall'esterno" gli interventi in ambito PESD.

2.1. – La struttura e i processi decisionali del Consiglio in ambito PESD

Il sistema che sovrintende alla pianificazione, al lancio e alla gestione di una missione, pur essendo inserito nella sua quasi totalità all'interno del Consiglio, è formato da vari attori (direttorati, comitati, organi tecnici e politici) che, anche in seguito alla natura "evolutiva" e stratificata della PESD, seguono diversi processi di *decision-making* facenti capo, per vie traverse, al Consiglio dei ministri. Capire chi fa cosa, così come il percorso che si compie dalla decisione politica di lanciare una missione fino al suo dispiegamento sul terreno, è fondamentale per comprendere quali procedure di valutazione siano adottate dai vari attori coinvolti, e il loro peso nel processo.

Una delle caratteristiche fondamentali dell'apparato decisionale che sovrintende alle missioni di *crisis management* in ambito PESD è la mancanza di una leadership centralizzata, unita alla lungaggine dei processi, dovuta anche al continuo controllo nelle fasi intermedie del livello politico. Tali peculiarità sono un risultato evidente del modo in cui le strutture e il *decision-making* al riguardo delle missioni si è andato a consolidare, espressione di quel processo di *learning by doing* che ha contraddistinto i primi dieci anni di vita della Politica europea di sicurezza e difesa. Un processo spesso esplicitato negli stessi documenti interni, che si autodefiniscono per l'appunto *living documents*⁷. A ciò si deve aggiungere il peso politico esercitato dagli Stati membri, per cui le missioni restano uno degli aspetti maggiormente intergovernativi (o in taluni casi, come nel corso della missione Artemis⁸, "monogovernativi") nella vita della UE. L'Unione ha creato e sviluppato nel corso degli ultimi anni tutta una serie di attori e strumenti nel campo delle CMO di natura sia civile e militare, che operano a differenti livelli (politico-strategico, tattico, operativo); trovare un coordinamento tra queste varie entità e tra le loro varie catene decisionali è impresa ardua ed auspicata sia dentro che fuori il Consiglio.

Dal punto di vista amministrativo, la vita di una missione PESD si svolge per la sua interezza (tranne alcuni aspetti legati alla cosiddetta *cross-pillar coordination* e al finanziamento delle missioni civili) all'interno del Consiglio; in questa sede verranno tralasciati gli aspetti di coordinamento e/o sovrapposizione con gli strumenti comunitari che operano nelle stesse aree di crisi di alcune missioni (esemplari in questo caso – per ragioni opposte – sono gli esempi della Bosnia-Erzegovina e della Macedonia).

I principali attori coinvolti sono il Political and Security Committee (PSC, che riunisce i rappresentanti diplomatici degli Stati membri in materia di sicurezza), le DGE VIII (Defence Issues) e IX (Civilian Crisis Management) del Segretariato del Consiglio e due strutture ad esse parallele (ma non subordinate e che rispondono direttamente al Segretario generale/Alto

⁷ Espressione che si trova ad esempio in *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management* del Consiglio dell'Unione europea (Doc. 7116/03, Bruxelles 6 marzo 2003).

⁸ Come già ricordato, la missione Artemis nella Repubblica Democratica del Congo nasce dalla volontà del governo francese di dare un cappello europeo ad una propria missione (Operazione Mamba) già in fase di lancio. La Francia ha mantenuto il ruolo di *framework nation* dell'intervento.

rappresentante): rispettivamente, lo European Union Military Staff (EUMS, che inoltre assiste lo EU Military Committee) e il Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC).

La fase pre-pianificatoria di una missione nasce con l'identificazione di una area geografica particolarmente critica in termini di stabilità e sicurezza. Tale fase, denominata *contingency planning*, viene condotta dalla Civilian/Military Cell (unità interna dell'EUMS composta da civili e militari, nonché da diplomatici degli Stati membri e funzionari della Commissione) sulla base di una *watchlist* delle situazioni più critiche compilata periodicamente dal Joint Situation Centre (SitCen, organismo che risponde direttamente al SG/HR) e su impulso del PSC e/o dell'Alto rappresentante. Identificata l'area di un eventuale intervento, le Direzioni coinvolte (DGE VIII per gli aspetti militari, DGE IX per quelli civili) preparano degli Options Papers, che fungeranno poi da base per il documento che segna il passaggio alla fase di pianificazione vera e propria, il Crisis Management Concept (CMC), redatto dai componenti delle due sopramenzionate Direzioni sotto forma di Crisis Response Coordination Team. Il CMC è il più importante strumento di coordinamento per i vari attori della PESD; si tratta di un documento, robusto e al tempo stesso flessibile, che descrive l'approccio complessivo all'operazione che si vuole mettere in piedi. Prevede un'analisi dello scenario e del suo livello di rischio, così come la descrizione degli interessi e degli obiettivi; al suo interno sono contenute le possibili opzioni di dispiegamento e i possibili strumenti da applicare al quadro della crisi, insieme alle possibili modalità di coordinamento tra la componente PESD e quella comunitaria su vari orizzonti temporali. In esso sono infatti contenute le varie opzioni realizzabili per affrontare lo scenario: una Police Strategic Option (PSO), una Civil Strategic Option (CSO), una Military Strategic Option (MSO) e una Commission Strategic Option (detta anche EC Measures): la preparazione di ognuna di queste opzioni strategiche è demandata a varie unità all'interno del Consiglio (tranne le EC Measures) e il PSC si occupa di garantirne la coerenza. Nel CMC si trova quindi un abbozzo della possibile missione e l'*end-state goal* che si intende perseguire. Tale documento passa quindi al vaglio politico e strategico del PSC e del Consiglio, che scelgono quale tra le opzioni proposte risponda meglio alla natura della crisi da affrontare; dopo tale fase, il CMC ritorna al livello tecnico (le due Direzioni affiancate dall'EUMS e dal CPCC). A seconda dell'opzione scelta tra quelle contenute nel CMC, si passa all'elaborazione del Concept of Operations (CONOPS); se si tratta di una missione militare, esso verrà stilato dall'Operation Commander (cioè al capo della struttura che si occuperà della guida della missione a livello di Operational Headquarters⁹), mentre se si tratta di un intervento civile se ne occuperà il CPCC, il cui direttore assume le funzioni di Civilian Operation Commander¹⁰. Questo processo, che avviene sotto la costante "tutela" politica del PSC (cosa che rallenta la catena decisionale), riceve la legittimazione finale attraverso l'adozione di una Azione congiunta del Consiglio. A questo punto, si passa all'elaborazione dell'Operation Plan (OPLAN, di competenza dell'Operation Commander in caso di missione militare, del Head of Mission in caso di intervento civile). Con la sua stesura, si passa all'inizio della fase di dispiegamento vero e proprio della missione sul campo, fatta salva la fase di *procurement* del materiale necessario e di *secondment* del personale dagli Stati membri

Quella riportata qui sopra è una ricostruzione sommaria degli attori coinvolti e del processo decisionale che sovrintende alle missioni PESD, che non comprende altri protagonisti, nonché altri meccanismi di coordinamento sia all'interno del Consiglio stesso, che tra il Consiglio e la Commissione e tra l'Unione e altri attori internazionali (primi tra tutti Nato ed ONU). La complessità della natura di tale struttura è una chiave per comprendere quale tipo di metodologie valutative essa abbia adottato al suo interno, e su quali aspetti esse si concentrino.

⁹ In caso di missione nel quadro degli accordi Berlin Plus, la UE utilizza le strutture SHAPE della Nato, altrimenti ci si appoggia ad uno dei 5 OHQ sparsi in Europa (Italia, Francia, Regno Unito, Germania e Grecia). Dal 2007 è inoltre operativo un Operations Centre interno all'EUMS.

¹⁰ Ciò avviene per tutte le missioni civili a partire dall'entrata in funzione del CPCC, nell'autunno 2007.

2.2. – La valutazione interna operata dal Segretariato del Consiglio

La nostra analisi delle metodologie e dei criteri valutativi adottati dalle strutture del Segretariato del Consiglio per le missioni in ambito PESD è basata essenzialmente su interviste condotte a Bruxelles con alcuni funzionari dei Direttorati coinvolti nei processi sopramenzionati (la DGE VIII e la DGE IX) e con membri del CPCC. Per via del tipo di materia trattata, coperta da alti livelli di riservatezza, non è stato possibile consultare alcun materiale riguardante il modo in cui le missioni vengono viste dall'interno, compresi quindi i documenti relativi alle fasi di monitoraggio e di valutazione.

Il quadro che emerge dalle interviste segnala un basso grado di formalizzazione delle tecniche valutative: esse infatti non sono parte di uno sforzo coerente e sistematico da parte delle strutture del Consiglio, che sembrano privilegiare un approccio né organizzato né standardizzato. Tale assenza quasi totale di formalizzazione è da imputare ad una serie di fattori, emersi in modo costante dai vari attori intervistati:

- **Gli ostacoli amministrativi.** La complicata macchina che sta dietro alle missioni PESD, la pluralità di attori coinvolti e la continua evoluzione dei passaggi decisionali rende alquanto difficile applicare una metodologia congiunta ed accettata. La prima grande divisione resta tra *decision-making* in ambito civile e in quello militare. Qui si è in presenza di strutture differenti, con diverse catene di comando che non aiutano la trasparenza e la celerità delle decisioni¹¹ e con le varie unità che non rispondono ad indirizzi strategici comuni. La complessità del *decision-making* è una delle critiche più volte sollevata nel corso delle interviste; a questo proposito è stato abbozzato un confronto con il Department for Peace-Keeping Operations (DPKO) delle Nazioni Unite, nel quale, al contrario di quanto avviene nel Segretariato, tutte le unità rispondono ad un unico indirizzo strategico (quello imposto dal Sottosegretario generale per le operazioni di *peace-keeping*) e il confronto con gli Stati membri avviene in una seconda fase. Si tratta di paragoni per un certo verso azzardati, tenendo in considerazione le profonde diversità tra le due organizzazioni, ma il disagio interno per le lungaggini dei meccanismi del Segretariato, unite ad inevitabili “antipatie” amministrative dentro il Consiglio e tra quest’ultimo e la Commissione pesano anche quando si tocca il tasto della valutazione. L’assenza di coesione tra i vari organismi PESD si riflette nella mancanza di una ipotetica “Evaluation Unit”, che sarebbe chiamata ad occuparsi in modo strutturato e sistemico del monitoraggio in itinere e della valutazione ex post delle varie missioni, secondo standard concordati.
- **L’interferenza politica degli Stati membri.** La costante presenza “politica” degli Stati membri nei processi decisionali che stanno alla base della pianificazione e della conduzione di una missione in ambito PESD si riflette sull’oggettività di quegli sforzi di valutazione che, in alcuni casi, vengono comunque compiuti. Come è stato fatto notare nel corso delle interviste, sarebbe difficile far passare un documento, magari critico nei confronti del comportamento di uno Stato membro, al PSC o al Consiglio. Il ruolo onnipotente degli Stati membri, che nelle missioni PESD cercano anche una certa visibilità, impedisce in molti casi un approccio esplicito e diretto. Tale funzione di “vetrina” assunta in certi casi dalle missioni è dimostrata dal fatto che in alcuni casi, gli interventi PESD si concentrano su aspetti emergenziali e contingenti (e con un certo impatto “mediatico”), tralasciando di intervenire sugli aspetti di sistema delle tematiche affrontate. Ad esempio, sostenere processi di riforma nei settori della *rule of law* attraverso attività di *training*, senza al tempo stesso favorire la creazione di un *framework* legale autoctono di sostegno, inficia la sostenibilità dei risultati. Nei contesti in cui ciò è avvenuto autonomamente (come nel caso della missione di polizia EUPOL COPPS nei Territori palestinesi¹², dove i principi legali

¹¹ Uno degli intervistati, ha affermato di considerare la catena di comando delle missioni PESD come “la più bizzarra che abbia mai visto”-

¹² Intervista dell’autore ad un funzionario della DGE IX, Bruxelles 08/04/2008.

erano già stati messi in piedi dalle autorità locali) il risultato della missione attecchisce meglio ed è maggiormente sostenibile.

- **La natura delle missioni.** Un ulteriore ostacolo all'approccio sistematico e formalizzato alla valutazione delle missioni deriva dalla loro stessa natura. Trattandosi di operazioni con finalità e orientamenti politici, in cui gli attori europei (personale del Segretariato, forze di polizia e/o militari dislocate) sono calati in contesti alquanto complessi nei quali giocano una pluralità di *stake-holders*, un approccio eccessivamente meccanico e formale (ad esempio un tipo di analisi costi/benefici) nella loro valutazione non sarebbe coerente con la loro impostazione generale. Inoltre, come è stato fatto notare, il fatto che non ci sia una quantità di dati, di natura quantitativa e qualitativa, preparati e pronti alla consultazione da chi si occupa della pianificazione e lancio delle missioni significa che fundamentalmente tale materiale non è richiesto; il processo burocratico all'interno del Segretariato, spesso concitato, e il numero oramai consistente delle missioni sul campo, fanno sì che manchino momenti di riflessione approfondita sulla qualità dei risultati.

Le considerazioni fin qui riportate, che spiegano la scelta di non applicare modelli e metodologie formali di valutazione, non devono far pensare ad una totale assenza di riflessione come utile *feedback* per la correzione di rotta degli interventi in atto e per la pianificazione di quelli futuri. Esistono infatti esempi legati allo svolgimento di singole missioni sia civili che militari, in cui sono stati effettuati sforzi di *benchmarking*, o dalle quali sono state tratte *lessons learned*: quest'ultima tipologia in particolare sembra essere considerata la più adatta a valutare una realtà essenzialmente politica come quella che delle missioni di *crisis management* PESD.

Sulle tre "dimensioni" che una valutazione sulle missioni PESD potrebbe prendere in esame – gestione interna, rispondenza all'obiettivo politico, impatto sul territorio – soltanto la prima ha ricevuto una certa attenzione da parte del Segretariato. Sia la DGE VIII che la DGE IX (così come l'EUMS e il CPCC) hanno messo in piedi strumenti valutativi di natura diversa tra loro che pur se applicati in maniera poco rigorosa e oggettiva, si sono concentrati su aspetti legati al funzionamento "interno" della missione: a questo proposito vanno citati i rapporti periodici che giungono alla DGE IX e al CPCC dalla missione, le visite ispettive sul campo compiute periodicamente dalla CPCC, il *review* semestrale operato dal PSC, così come la valutazione *ex post* inserita nel rapporto di chiusura redatto dal Head of Mission al termine della missione e le *lessons learned* redatte dai funzionari della DGE IX. In alcuni casi, nella compilazione di tali documenti, si riportano degli indicatori derivati dal *baseline assessment* compiuto al momento del dispiegamento della missione¹³ e/o dei confronti con i *benchmarks* qualitativi inseriti nei documenti pianificatori (CMC, CSO, PSO, etc.) della missione. Si tratta comunque di un approccio non sistematico e lasciato in larga parte alla soggettività di chi redige tali *reviews* periodici.

Maggiori sforzi di natura sistematica, volti a dare il "buon esempio" per il futuro, sembrano essere quelli portati avanti dal versante militare del *crisis management*. La DGE VIII ha infatti adottato, a partire dall'esperienza in Congo, un approccio di tipo *bottom-up*. Il Paese africano è stato teatro di un variegato sforzo dell'Unione europea, e non solo in termini militari: oltre alle due missioni Artemis e EUFOR RD Congo, la UE ha inviato due missioni di polizia (EUPOL Kinshasa – conclusa – e EUPOL RD Congo) ed una di sostegno alle riforme nel campo della sicurezza (EUSEC RD Congo), senza contare la presenza del Rappresentante Speciale (EUSR) per la Regione dei Grandi Laghi e la Delegazione della Commissione. Da tale esperienza si è iniziato un esercizio di stesura e raccolta di *lessons learned*, che ha coinvolto tutta la pluralità di attori europei sul terreno, che sono state poi "condensate" in pochi indirizzi strategici per il futuro. Il relativo successo di questo esercizio (tuttora in corso) è stato dimostrato dalla sua utilità nella preparazione della missione PESD in Chad e Repubblica Centrafricana.

¹³ A questo proposito, il caso dell'EU Planning Team che ha aperto la strada per EULEX in Kosovo è risultato un'esperienza utile da replicare, perché ha consentito di avere un *assessment* prima del lancio della missione (intervista dell'autore a un funzionario del CPCC, Bruxelles 08/04/2008).

Per quanto riguarda le altre due dimensioni sopraccitate, ovverosia il raggiungimento dell'obiettivo politico e la misurazione dell'impatto, ad esse è riservata un'attenzione assai minore dalle strutture del Consiglio. Se infatti occuparsi della valutazione delle *technicalities* delle missioni (funzionamento della catena di comando, costi, personale, struttura, e altro) non dovrebbe comportare ripercussioni di tipo politico, avere a che fare con valutazioni sul mandato della missione e sull'impatto nel territorio non risulta né facile né, in un certo senso, auspicabile. L'estrema vaghezza dei mandati politici¹⁴ contenuti nelle Azioni congiunte approvate dal Consiglio, spesso oggetto di negoziato tra gli Stati membri, sembrano essere fatti apposta per scoraggiarne un qualche tipo di misurazione. Quando si valuta una missione infatti, il più delle volte si prendono in considerazione i singoli programmi da essa previsti, e non l'ombrello "politico" che li contiene¹⁵. Ancora minor considerazione viene riservata alla valutazione dell'impatto sul terreno che la missione ha avuto, cosa di cui si avverte la "gravità" nelle stesse strutture del Consiglio; in particolare poi, il punto di vista della popolazione del Paese in cui la missione viene dislocata (percezione, valutazione in loco della missione) riceve un'attenzione vicina allo zero.

Il quadro fin qui proposto non depone a favore di una formalizzazione delle pratiche di valutazione delle missioni PESD portate avanti dal Segretariato del Consiglio. Risulta quindi confermata la natura di *learning by doing* del processo decisionale e gestionale in ambito PESD, essendo evidente una certa difficoltà delle strutture del Consiglio a concepire metodologie valutative, a convogliare informazioni e soprattutto ad usarle¹⁶. La maggiore attenzione riservata al versante amministrativo e gestionale delle missioni, di per sé utile soprattutto considerando la struttura caotica del *decision-making* e la necessità di un'opera di *streamlining*, denota però una assenza di volontà da parte del livello politico nel mettere in piedi un sistema di misurazione formale dell'efficacia delle missioni PESD. La necessità di un approccio maggiormente strutturato è comunque sentito all'interno del Consiglio, e non mancano iniziative volte in questa direzione; oltre al già citato esempio delle missioni in Congo, sia dal lato militare che da quello civile vengono presi in considerazione modelli per una eventuale Evaluation/Lessons Learned/Best Practices Unit che affianchi il loro lavoro. Nel caso militare, viene riposto molto interesse nel Multinational Experiment 5 (MNE-5), un programma di simulazione militare internazionale, iniziato dalle forze armate statunitensi, e al quale partecipano sette Stati membri (l'Unione europea ha il ruolo di osservatore). Lo scopo del MNE-5 (la cui durata è dal 2006 al 2009) è quello di incrementare le capacità di risposta e coordinamento tra vari attori internazionali negli scenari di crisi e *peace support operations*; tale sforzo congiunto include un processo di valutazione delle operazioni multidimensionali in aree di crisi, cosa che potrebbe tornare estremamente utile alle *military crisis management operations* PESD.

Anche sul versante civile si registrano passi in avanti; il Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM, comitato composto da delegati degli Stati membri che funge da organo consultivo del PSC e del Consiglio su materie civili legate alla gestione delle crisi) ha presentato un *architecture concept* per dotare il *civilian crisis management* di elementi stabili di valutazione. Di tale compito saranno investiti la DGE IX e/o il CPCC, che già sono all'opera per individuare l'approccio più adatto alla questione; tra i modelli presi in considerazione vi è il Rapporto del Segretario Generale dell'ONU sulle *Peace-keeping Best Practices*¹⁷, che contiene proposte concettuali, organizzative e metodologiche su come sfruttare al meglio i feedback ricevuti dalle missioni precedenti nella pianificazione di quelle future.

¹⁴ Le missioni di polizia (EUPM) hanno spesso tra i loro obiettivi il "raggiungimento degli standard europei in materia", senza che si sia mai fatto alcuno sforzo per capire cosa tali standard comportassero.

¹⁵ Intervista telefonica a Isabelle Ioannides, Ph.D alla Bradford University (Regno Unito) ed esperta di missioni PESD nei Balcani.

¹⁶ Un funzionario della DGE IX si è espresso a questo riguardo affermando: "Lessons learned are not that learned".

¹⁷ United Nations General Assembly, *Peacekeeping Best Practices - Report of the Secretary-General*, doc. A/62/593, 18 dicembre 2007.

2.3. – La valutazione esterna operata dalla letteratura

La crescente importanza delle missioni civili e militari svolte in ambito PESD dall'Unione europea si riflette anche nella qualità delle pubblicazioni scientifiche ad esse dedicate. I testi analizzati¹⁸, che vanno dal periodo del lancio politico della PESD con il vertice di Saint Malo fino al dispiegamento della missione civile EULEX in Kosovo, riflettono un cambiamento di punto di vista: da valutazioni teoriche e di natura essenzialmente politica e di elaborazione di scenari si è passati ad analisi sull'efficienza di singole missioni, man mano che le capacità di gestione civile e militare delle crisi prendevano forma con il lancio delle operazioni sul terreno.

In questo paragrafo si cercherà di capire a quale livello di formalizzazione sia arrivato il modo in cui la letteratura vede il funzionamento della PESD e delle strutture che la sovrintendono, e se esistano filoni di analisi e valutazione privilegiati in questo ambito.

Dalla rassegna dei testi emergono alcuni *trends* comuni ai vari, seppur non abbondanti, sforzi di valutazione riportati dalla letteratura in materia:

- **L'informalità della valutazione.** La letteratura *policy-oriented* sulle missioni PESD si concentra quasi esclusivamente su una valutazione informale di tipo politico e organizzativo, tralasciando eventuali elementi di formalità come l'applicazione di metodologie quantitative e qualitative (*benchmarking*, griglie, indicatori etc.). Gli unici sforzi riscontrati in ambito di valutazione riguardano per lo più esempi di categorizzazione delle varie missioni, attraverso criteri quali la natura della missione (civile e/o militare), la tipologia (in merito alle missioni civili, si trovano spesso riferimenti alle quattro categorie del Civilian Headline Goal), la collocazione geografica, l'interazione con interventi di altre organizzazioni internazionale, i costi e le modalità di finanziamento (Gya 2007; Nowak 2006). Gli esempi di letteratura valutativa si avvicinano più quindi al modello delle *lessons learned* e di *policy recommendations*, senza dar vita però ad uno sforzo più strutturato e sistemico per un *overall assessment* delle missioni PESD attraverso specifici indicatori (Emerson e Gross 2007 e Nowak 2006). Tale mancanza di formalizzazione ha comunque a che fare con la natura stessa delle missioni PESD: le loro molteplici tipologie e i loro mandati, non sempre raffrontabili sulla base di indicatori oggettivamente verificabili, impediscono la costruzione di schemi valutativi che non siano di natura politica e discorsiva.
- **La valutazione "amministrativa".** Un filone valutativo prioritario è costituito dall'analisi del funzionamento dei meccanismi decisionali interni del Consiglio in termini di efficienza amministrativa, ovverosia la capacità dei vari organi tecnici e politici preposti alla pianificazione, al lancio e al monitoraggio delle missioni (Nowak 2006; Duke 2005). Il problema della coerenza dell'azione delle varie Direzioni del Consiglio è approfondita materia di analisi da parte degli studiosi soprattutto quando si prendono in considerazione quegli scenari in cui l'Unione è presente con vari strumenti (Orsini 2006). Ad esempio in Bosnia-Erzegovina, usata da Bruxelles come un laboratorio per le proprie capacità di gestione delle crisi, solo in ambito di secondo pilastro operano a) la missione di polizia EUPM, che ricade sotto gli auspici della DGE IX, b) l'EUFOR, posta sotto la DGE VIII e c) l'EUSR, dipendente dalla DGE VII (sotto cui ricadono i Balcani occidentali).

Le differenze in ambito di funzionamento interno di ciascuna Direzione si riflettono sul terreno attraverso i diversi mandati delle missioni, con conseguenti sovrapposizioni e conflitti. Un'attenzione particolare viene data inoltre alla cosiddetta *cross-pillar coordination*, cioè la valutazione in termini qualitativi dell'intersecazione dei ruoli del Consiglio e della Commissione in scenari di crisi nei quali ognuno ha a disposizione propri strumenti (Gourlay 2006). Il fatto che le missioni PESD, contrariamente alle aspettative, abbiano sviluppato in primis un aspetto civile (polizia, sostegno al settore della giustizia,

¹⁸ Ci si è concentrati su materiale *policy-oriented* prodotto da vari *think tanks* che si sono dedicati ai temi legati alla PESD, documentazione proveniente da alcuni governi degli Stati membri e riviste scientifiche

etc.) e secondariamente quello militare ha dato vita a intersezioni con le tradizionali competenze del primo pilastro in tema di prevenzione dei conflitti. La letteratura è stata molto attenta nel valutare il rapporto tra primo e secondo pilastro in ambito di gestione delle crisi, riscontrando frequentemente sovrapposizioni più che coordinamento. In ogni caso, questo tipo di approccio sottolinea la natura ancora presente di *learning by doing* di alcune procedure interne agli organismi preposti al *decision-making* PESD.

- **Visualizzare la catena decisionale.** Sempre nel solco di una valutazione amministrativa concentrata sul funzionamento dell'apparato più che sulle caratteristiche delle missioni, parte della letteratura ha cercato di disegnare vere e proprie "mappe visuali" del *decision-making* che sovrintende la pianificazione e il lancio delle missioni civili e militari (Peen Rodt 2007; ICG 2005; House of Lords 2003). La flessibilità e le innovazioni continue in termini di meccanismi e organi decisionali riscontrate a partire dal lancio delle prime missioni, insieme alle differenze tra interventi civili e militari fa capire come il *learning by doing* in ambito PESD tocchi anche i processi decisionali, cosa che si riflette nella difficoltà riscontrata da alcuni autori nel rappresentare visivamente il cammino tortuoso della pianificazione e del lancio di una missione di gestione delle crisi.
- **La vaghezza dei mandati.** La natura in alcuni casi vaga dei mandati di alcune delle missioni costituisce un ostacolo per la formulazione di una metodologia valutativa formale da parte della letteratura. Alcune missioni civili di sostegno alla riforma della polizia e del settore giudiziario (EUPM in Bosnia, EUPOL Proxima in Macedonia, EUPOL Kinshasa nella Repubblica Democratica del Congo, EUJUST Themis in Georgia, EUJUST LEX in Iraq) hanno posto come obiettivo un generico raggiungimento di standard europei nei rispettivi settori d'intervento, senza però che sulla loro definizione ci sia mai messi d'accordo (Ioannides 2006 e 2007). I limiti di tale approccio sono stati ad esempio fonte di profonde critiche da parte della letteratura per la missione di polizia in Bosnia, la prima missione PESD in assoluto (Juncos 2007).
- **La valutazione sul terreno.** Un ulteriore asse di valutazione facilmente riscontrabile nella letteratura è l'analisi del funzionamento di alcune missioni, in particolare quelle già concluse (Juncos 2007; Ioannides 2006 e 2007; Helly 2006). In questo tipo di valutazioni emerge la stessa attenzione notata più in generale per il coordinamento tra strumenti del Consiglio e della Commissione; l'importanza dell'efficienza amministrativa riscontrata a livello centrale si declina sul terreno attraverso l'analisi dei singoli interventi. Anche in questo caso emerge soprattutto l'interesse della letteratura per l'efficienza della struttura più che per l'efficacia del proprio *output*, inteso come missioni sul campo. Le stesse critiche avanzate sul terreno del coordinamento tra pilastri si trovano anche sul terreno, in particolare in aree, come i Balcani, nelle quali le esigenze di stabilizzazione sono funzionali alle dinamiche di integrazione. In questi contesti, come dimostrato dal caso macedone e da quello bosniaco, un livello di coordinamento poco adeguato (a volte sfociato in aperta rivalità tra i vari attori europei coinvolti) e una certa sovrapposizione tra i mandati ha contribuito negativamente sia ai risultati degli interventi che all'immagine della missione agli occhi dell'opinione pubblica locale. La letteratura in materia sottolinea frequentemente la questione dell'area grigia tra competenze della Commissione e del Consiglio (Helly 2006), soprattutto in aree come il supporto/riforma del settore giudiziario (*rule of law area*) e dell'assistenza alle forze di polizia (nelle missioni in cui le forze di polizia europee hanno compiti non esecutivi ma di semplici *advisors*). Alcuni autori segnalano una progressiva erosione delle competenze comunitarie in termini di azione esterna a favore del Consiglio e del suo Segretariato (Emerson e Gross 2007); fattori come la velocità nel dispiegamento (rispetto ai tempi più lunghi della Commissione), la maggiore visibilità e il più marcato carattere politico fanno sì che gli Stati membri preferiscano lanciare una missione PESD anche in presenza di sufficienti strumenti del primo pilastro.

- **Il focus geografico.** Le missioni civili e militari PESD nei Balcani costituiscono una tipologia particolarmente presa di mira dalla letteratura “valutativa”. Questo accade per varie ragioni: la stabilizzazione della regione rappresenta una priorità strategica per l’Unione europea in termini di politiche che dalla stabilizzazione portino all’integrazione dell’area nelle strutture comunitarie. Oltre che per motivi morali, riferiti all’inazione europea nel corso dei conflitti in ex Jugoslavia, i Balcani hanno rappresentato uno scenario ideale per il battesimo del fuoco per una PESD che si apprestava a muovere i primissimi passi in un terreno totalmente nuovo; le prime missioni civili e militari hanno avuto luogo nei Balcani (EUPM in Bosnia e Concordia in Macedonia) e ambedue hanno raccolto l’eredità di precedenti missioni svolte da altri attori (l’ONU nel primo caso, la Nato nel secondo). Per la letteratura (Juncos 2007; Emerson e Gross 2007; Peen Rodt 2007; Orsini 2006) è stato quindi importante concentrarsi su questa precisa area geografica, perché lì le missioni hanno costituito (e costituiscono) parte di una strategia più ampia che vede coinvolti diversi attori comunitari (da qui i già citati campanelli d’allarme per sovrapposizioni e duplicazioni di mandato) impegnati nel portare a termine l’agenda di Salonicco.
- **La mancanza di valutazione interna.** La letteratura stessa riconosce come il continuo *learning by doing* che sembra sottostare alle varie fasi di pianificazione e lancio delle missioni PESD inizi ad essere poco giustificato visto la mole di lavoro già svolto e di esperienze e *feedback* raccolti, soprattutto in quei casi in cui varie missioni si sono succedute o hanno coesistito nella stessa area. Il problema, sottolineato lucidamente da alcuni autori (Ioannides 2007; Emerson e Gross 2007), è che le strutture coinvolte nelle missioni di gestione delle crisi non dispongono di un sistema centralizzato per “digerire” tutte le informazioni e le *lessons learned* raccolte durante le missioni. Questa mancanza sembra essere aggravata dalla varietà di attori che costituiscono la catena di comando (anche se sarebbe più corretto parlare di catene) delle fasi operative della PESD, che ostacola una visione d’insieme sui possibili *feedback*.
- **Il ruolo dell’opinione pubblica.** L’impatto delle missioni PESD sull’opinione pubblica, sia nei paesi teatro di operazioni sia di quella degli Stati membri, è stato scarsamente preso in considerazione dagli autori che si sono occupati di valutazione dell’operato UE nella gestione delle crisi. Per quel che concerne i paesi che hanno ospitato missioni PESD, si è a volte fatto riferimento in modo generico all’effetto negativo che i casi di “corto circuito” e mancanza di coordinamento tra le varie componenti dell’intervento europeo hanno avuto sui governi locali e sulle popolazioni (Ioannides 2007). In altri casi si è fatto riferimento al senso di disagio avvertito dalle popolazioni locali nel constatare di essere “sotto tutela” da parte di una potenza estranea, i cui esponenti percepivano salari fuori dalla realtà del paese in cui operavano. Si è però anche fatto riferimento, in relazione ad alcuni contesti specifici (quali i Balcani) al valore “europeizzante” che le missioni PESD hanno per la popolazione locale: per la quale la presenza rendendo più corta la strada che porta all’ingresso nella galassia comunitaria (Ioannides 2006). C’è da ricordare inoltre come spesso i ricercatori si siano appoggiati a strumenti già disponibili nel prendere in considerazione lo stato d’animo dell’opinione pubblica¹⁹.

Come già accennato, anche la percezione del dinamismo europeo in ambito di gestione delle crisi nell’opinione pubblica degli Stati membri ha ricevuto scarsa attenzione come materia d’analisi, e possibile prospettiva di valutazione, dalla letteratura sull’argomento. I pochi testi che ne hanno fatto menzione non sono andati al di là di generiche considerazioni sull’effetto positivo sul pubblico europeo di una certa “pubblicità” dell’attivismo PESD nei vari scenari mondiali, riportando considerazioni su come l’opinione pubblica di alcuni Stati membri abbia spinto i propri governi a “fare qualcosa” in sede europea a fronte di crisi scoppiate in scenari extra-europei (come nel caso

¹⁹ Come le rilevazioni contenute negli *Early Warning Report* di UNDP.

della missione in Chad e Repubblica Centrafricana, legata a doppio filo con la crisi nella regione sudanese del Darfur, per la quale si è molto mobilitata l'opinione pubblica europea).

3. CONCLUSIONI. LA PREDOMINANZA DEL *LEARNING BY DOING*

L'analisi delle modalità valutative interne (da parte del Segretariato) ed esterne (proposte dalla letteratura) ha evidenziato alcune prospettive comuni ai due tipi di approccio, sia in termini di filoni di valutazione privilegiati che di limiti riconosciuti. La prima similitudine che salta all'occhio è la mancanza in ambedue di strumenti formali e metodologie mutuati da altri ambiti nel valutare l'operato di una missione di gestione delle crisi: un approccio "economico" (basato sul calcolo costi/benefici) non è preso in considerazione dalle due prospettive, che invece prediligono analisi di tipo politico, basate sul modello delle *lessons learned* e delle *policy recommendations*. Tale predilezione sembra dovuta alla predominanza che l'elemento politico esercita su quello tecnico nella pianificazione e gestione delle missioni PESD, cosa che per esempio contrasta con l'abbondanza di metodologie formulate ed adottate all'interno della Commissione per la valutazione dei propri interventi. La differenza di base tra il Consiglio (nel quale predomina la dimensione politica) e la Commissione (dove forte è la dimensione tecnica/amministrativa) spiega perché gli Stati membri scelgano il primo per una tipologia d'intervento in cui anche la seconda possiede capacità e potenzialità²⁰. Tale differenza di fondo si ripercuote nella qualità (e quantità) della valutazione operata dal Consiglio, cosa di cui la letteratura si è accorta, agendo di conseguenza. La predominanza dell'elemento politico si riflette anche sull'attenzione agli elementi gestionali dimostrata dal Segretariato e dalla letteratura, di gran lunga maggiore rispetto a quelli riposti nella valutazione degli obiettivi contenuti nei mandati e dell'impatto sulla situazione dei paesi di dispiegamento.

Siamo quindi di fronte ad un aspetto della già affermata capacità di gestione delle crisi dell'Unione europea, quello appunto della valutazione, ancora poco approfondito e formalizzato da chi presiede all'organizzazione e pianificazione delle missioni. Sembrerebbe quindi che, nonostante i cinque anni trascorsi dal primo intervento e la mole di missioni accumulate, il *learning by doing* sia ancora più forte del *learning for doing*. Tale approccio, seppur parzialmente giustificabile a monte dalla natura essenzialmente politica di questo tipo di interventi, non giova alla sistematizzazione dell'esperienza fin qui raccolta e soprattutto, al lancio di nuove missioni. La letteratura, d'altro canto, agisce per riflesso di quanto è offerto dalla PESD, avendo finora esplorato poco possibili metodologie alternative alla valutazione di tali interventi.

BIBLIOGRAFIA

- Comelli, Michele e Pirozzi, Nicoletta (2007), *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, Dossier n. 69, Senato della Repubblica – Servizio Studi/Servizio Affari Internazionali, Maggio.
- Dagand, Sophie (2008), *The impact of the Lisbon Treaty on the CFSP and ESDP*, ISIS Europe – European Security Review no. 37 – Marzo.

²⁰ Un intervistato ha riconosciuto nella difficoltà della Commissione a ottenere poliziotti *seconded* dagli Stati membri il motivo principale per la sua rinuncia a favore del Consiglio ad occuparsi di missioni di polizia.

- Duke, Simon (2005), *The Linchpin COPS – Assessing the workings and institutional relation of the Political and Security Committee*, European Institute of Public Administration.
- Emerson, Micheal e Gross, Eva eds. (2007), *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*. Centre for European Policy Studies.
- Gourlay, Catriona (2006), “Civil-Civil Co-ordination in EU Crisis Management”, in Nowak, Agnieszka (ed.), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, *Chaillot Paper* n. 90, European Union Institute for Security Studies, Giugno.
- Gya, Giji (2007), “ESDP and EU mission update”, ISIS Europe, *European Security Review* n. 36, Dicembre.
- Gya, Giji (2007), “EUPOL Afghanistan – an opportunity for whom?”, ISIS Europe, *European Security Review*, n. 33, Maggio.
- Helly, Damien (2006), “EUJUST Themis in Georgia: an Ambitious Bet on Rule of Law”, in Nowak, Agnieszka (ed.), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, *Chaillot Paper* n. 90, European Union Institute for Security Studies, Giugno.
- House of Lords (2003), *EU – Effective in a Crisis?* Select Committee on the European Union, session 2002-03, 7th Report, Febbraio.
- International Crisis Group (2005), *EU Crisis Response Capability Revisited*, Europe Report n. 160, Gennaio.
- Ioannides Isabelle (2007), “Police Mission in Macedonia”, in Emerson, Micheal e Gross, Eva (eds.). *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*. Centre for European Policy Studies.
- Ioannides, Isabelle (2006), “EU Police Mission Proxima: Testing the ‘European’ Approach to Building Peace”, in Nowak, Agnieszka (ed.), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, *Chaillot Paper* n. 90, European Union Institute for Security Studies, Giugno.
- Juncos, Ana (2007), “Police Mission in Bosnia and Herzegovina”, in Emerson, Micheal e Gross, Eva (eds.). *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*. Centre for European Policy Studies.
- Nowak, Agnieszka ed. (2006), “Civilian Crisis Management: the EU Way”, *Chaillot Paper* n. 90, European Union Institute for Security Studies, Giugno.
- Orsini, Dominique (2006), “Future of ESDP: Lessons from Bosnia”, ISIS Europe, *European Security Review* no. 29 – Giugno.
- Peen Rodt, Annemarie (2007), *The Reactive Crisis Management of the European Union in the Balkans and beyond: Policy Objectives, Capabilities and Effectiveness*. University of Bath.
- Pullinger, Stephen (2008), “European Security in 2020: Threats, Challenges and Responses”, ISIS Europe – *European Security Review* no. 37 – Marzo.
- Ruys, Tom (2007), *Background paper on EU crisis management operations*. Katholieke Universiteit Leuven, Institute for International Law, Working Paper n. 108.
- Schroeder, Ursula (2007), “Governance of EU Crisis Management”. in Emerson, Micheal e Gross, Eva (eds.). *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*. Centre for European Policy Studies.
- Seibert, Bjorn (2008), “EUFOR Tchad/RCA – A Cautionary Note”, ISIS Europe – *European Security Review* n. 37, Marzo.
- Tigner, Brooks (2007), “The Strengths and Weaknesses of the European Security and Defence Policy”, *Europe's World* n. 6, Summer.
- Zehetner, Thomas (2007), “Waiting in the Wings – The Civilian ESDP Mission in Kosovo”, ISIS Europe, *European Security Review* no. 33, Maggio.

Documenti ufficiali:

Consiglio dell'Unione europea (2007), *Council Conclusions on ESDP*, 19 novembre.

Consiglio dell'Unione europea (2007), *European Security and Defence Policy: The Civilian Aspects of Crisis Management*, Maggio.

Consiglio dell'Unione europea (2004), *Civilian Headline Goal 2008*, 7 dicembre.

Consiglio dell'Unione europea (2004), *Headline Goal 2010*, 18 giugno.

Consiglio dell'Unione europea (2003), *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*, 6 marzo.

Nazioni Unite (2007), *Peacekeeping Best Practices - Report of the Secretary-General*, Assemblea Generale doc. A/62/593, 18 dicembre.