



Periodico mensile dell'Archivio Disarmo - Nuova Serie - anno 17  
n° 5-6 maggio-giugno 2004 – € 4,00

## LE “OPERAZIONI DI GESTIONE DELLE CRISI” DELL’UNIONE EUROPEA

**Verso un’Europa-potenza?** Nel particolare momento storico che l’Europa sta vivendo, dovuto alla trasformazione e all’allargamento dei confini con l’integrazione dei nuovi Paesi, appare sempre più urgente definire un disegno strategico che indichi l’obiettivo finale da raggiungere e un piano di azione possibile, pur se approssimativo.

Essere, ancora, contemporaneamente “intergovernativa” e “comunitaria” può evitare spaccature all’Europa ma non rende ancora possibile risolvere i rilevanti problemi del futuro, di limiti, di relazioni, di status.

La definizione dei precisi confini dell’Europa è, infatti, un atto politico fondamentale che presuppone la capacità di effettuare una qualsivoglia scelta, da cui consegue il problema delle relazioni con gli altri stati: la Russia, la Turchia, gli Stati Uniti, il Medio Oriente, il mondo arabo e islamico e i Paesi che dovrebbero formare “una cintura di amici”. Infine, si ripropone la questione dello *status*, quando l’Unione deve esprimere una sua forza militare che non ha ancora preso forma in maniera definitiva.

Nel dicembre 1998, con la Dichiarazione di Saint Malò, era partito l’ennesimo tentativo di dar vita ad una struttura di sicurezza utilizzabile su scala europea. In quella circostanza, anche se con limiti discutibili, furono dati come acquisiti “tre punti”: la complementarietà, in questo settore, tra l’Unione Europea e la NATO; la disponibilità degli *assets and capabilities* della NATO (confermata al Vertice di Washington nel 1999); l’indicazione dei rispettivi compiti.

Alla luce di queste decisioni la NATO, al verificarsi di una crisi, poteva scegliere di intervenire direttamente o di lasciare alla UE l’azione, e di concedere, o meno, la disponibilità dei suoi equipaggiamenti. In questo modo la

complementarietà si rivelava una pesante dipendenza.

Poiché tutti i Paesi membri delle due Organizzazioni hanno da sempre accolto quale regola base quella di evitare “inutili duplicazioni”, lo strumento europeo di difesa che si delineava non poteva essere ancora completamente disponibile, dipendendo da valutazioni e scelte operate di volta in volta dagli Stati membri.

Per quanto riguarda i compiti, questi avrebbero potuto essere affidati al “Corpo d’armata europeo” (definito dagli addetti ai lavori come *Helsinki headline goal*) ed erano limitati alle missioni tipo Petersberg, vale a dire umanitario, al *peace-keeping* e al *peace-enforcing*, i cui ambiti e limiti sono interpretabili e non oggettivamente definibili, cosicché anche per questo aspetto si delineava una dipendenza/sottomissione alla NATO. Da queste limitazioni, per cui alla NATO si riservavano gli interventi di *peace-enforcing* più prossimi alla guerra e la gestione dei conflitti veri e propri, è conseguita anche la difficoltà di configurare con esattezza l’organizzazione dei comandi e delle forze necessarie.

Con l’11 settembre tutta la struttura di sicurezza e difesa è andata in crisi.

La NATO, il cui ruolo era già in discussione dal 1989 con la caduta del muro di Berlino, si ritrovava più inadeguata e impotente e una seria autocritica la portò ad impostare provvedimenti sul piano politico e militare per una nuova configurazione. Il processo di cambiamento iniziato dovrebbe concludersi entro il 2006 con la piena operatività della *Nato reaction force*.

Gli eventi verificatisi e i cambiamenti derivati, hanno coinvolto, naturalmente, anche l’Unione Europea, che si è trovata ancora più impreparata dell’Alleanza, anche se fortemente impegnata dagli anni di Saint Malò nella costruzione della sua

identità di sicurezza e difesa; nonostante il rispetto dei parametri fissati e i traguardi raggiunti, l'Unione non era, infatti, ancora riuscita a dare risposte consolidate ai tre punti fissati a Saint Malò.

Non ultimo da considerare, il problema della distribuzione delle risorse perché la presente congiuntura economica negativa non consente agli Stati membri delle due Organizzazioni di disporre di due diversi set dei medesimi materiali, per cui una competizione comporterebbe scelte che aggraverebbero le già numerose carenze esistenti.

Al di là di qualsiasi considerazione, il legame transatlantico appare, comunque, destinato ad imporsi anche per il futuro, come punto di riferimento della nostra sicurezza perché, indubbiamente, se anche l'Europa della Convenzione divenisse una "Europa potenza", ad essa occorrerebbero degli anni per crescere. Resta certo che un'UE capace di assumersi le proprie responsabilità anche nel settore della sicurezza e della difesa rinforzerebbe molto, con la crescita del pilastro europeo, la stessa Alleanza atlantica.

E' realistico considerare che andare verso l'Europa-potenza sia ineluttabile poiché l'impossibilità di reperire, in questo momento, le nuove risorse indispensabili per la difesa, costringerà i Paesi europei, in tempi relativamente brevi, ad intraprendere l'unica via possibile per risolvere il problema, quella delle economie di scala realizzate attraverso la produzione e la gestione comune dei materiali.

A quel punto il processo sarà irreversibile e porterà inevitabilmente verso forze armate realmente europee.

Lo sviluppo delle capacità militari e civili di gestione dell'Unione Europea ha consentito il lancio di operazioni: dal 1° gennaio 2003, l'Unione Europea ha assunto la responsabilità della missione di polizia internazionale (EUMP) presente in Bosnia Erzegovina, rilevando la precedente missione IPTF (*International Police Task Force*) condotta, fin dal 1996, dalle Nazioni Unite.

Dal 31 marzo al 15 dicembre 2003 l'Unione ha rilevato dalla NATO la gestione, nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (FYROM), dell'operazione di mantenimento della pace *Concordia* che ha costituito un vero e proprio banco di prova per eventuali e più impegnative missioni future (l'Italia contribuisce alle due missioni con uomini e mezzi dell'Esercito e dell'Arma dei Carabinieri).

Dal 15 dicembre 2003 l'Unione Europea è impegnata nella missione di polizia EUPOL *Proxima* in FYROM e, infine, dietro richiesta del

Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, aveva disposto l'invio, tra il 12 giugno e il 1° settembre 2003, di un proprio contingente militare, a guida francese, nella Repubblica Democratica del Congo (l'Italia ha partecipato a questa missione con l'invio di alcuni ufficiali di collegamento).

Queste missioni danno la conferma dei progressi realizzati dall'UE per quanto riguarda il contributo dell'azione esterna in ambito di politica estera e difesa e le capacità di assolvere i compiti di Petersberg.

**Le missioni nei Balcani occidentali.** Nel corso degli ultimi quattro anni la politica condotta dall'Unione Europea nei Balcani ha contribuito in misura decisiva ai progressi realizzati nell'intera regione per promuoverne la stabilità e l'avvicinamento all'Unione: il "Processo di associazione e di stabilizzazione" (PSA) avviato dall'Unione Europea, costituisce il quadro generale del cammino europeo dei Balcani occidentali verso la loro futura adesione.<sup>1</sup>

Il 9 dicembre 2003 si è svolta a Bruxelles la prima riunione dei ministri degli Affari esteri del forum Unione Europea - Balcani occidentali durante la quale i ministri hanno affrontato la questione della lotta contro il crimine organizzato nei Balcani occidentali, il rafforzamento della cooperazione di polizia giudiziaria, la cooperazione in materia di immigrazione e di gestione delle frontiere. In tale occasione sono state adottate conclusioni comuni, nelle quali si sottolinea l'esigenza di discutere questioni di interesse comune e di valutare i progressi compiuti da ciascun paese della regione nel processo di integrazione in Europa.

L'Unione Europea e gli Stati Uniti, in un nuovo "confronto" transatlantico, stanno mettendo a punto le competenze di UE ed Alleanza atlantica nel quadro della nuova missione di stabilizzazione che prenderà il posto di quella NATO, la SFOR, in Bosnia entro l'anno, come stabilito durante il *Nato Istanbul Summit* (28 - 29 giugno 2004).

Stabilito il principio che l'UE debba guidare la SFOR, restano da chiarire alcuni punti attorno alla così detta "presenza residuale" della NATO, un tema già emerso nei mesi passati al quartier generale di Bruxelles. USA e autorità bosniache vorrebbero che questa forza fosse "robusta" ed impiegata ad esempio per la caccia a criminali di guerra ricercati dal Tribunale dell'Aja, come Ratko Mladic e Radovan Karadzic.

<sup>1</sup> 2483a Sessione del Consiglio affari generali 27.1.2003 "Programma operativo del Consiglio per il 2003".

**European Union Police Mission.** I combattimenti in Bosnia Erzegovina terminarono l'11 ottobre 1995 e fino al 20 dicembre 1995 il cessate il fuoco fu monitorato dalle forze della missione UNPROFOR (*United Nations Protection Force*), istituita per consentire l'applicazione dei negoziati di pace di Dayton. Il 20 dicembre 1995 IFOR (*Implementation Force*) sostituì UNPROFOR (IFOR fu a sua volta sostituita nel dicembre 1996 da SFOR - *Stabilization Force*), mentre il 21 dicembre 1995 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione n. 1035, decise la costituzione della IPTF (*United Nations International Police Task Force*) unita ad un ufficio civile delle Nazioni Unite denominato UNMIBH (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina*). Il mandato della missione venne prorogato sino alla fine del 2002, assicurando così una transizione dalla missione dell'ONU alla analoga missione di polizia dell'Unione Europea, *European Union Police Mission* (EUPM)<sup>2</sup>. Il Consiglio europeo, con l'Azione comune adottata l'11 marzo 2002 a Bruxelles<sup>3</sup>, ha deciso l'invio in Bosnia-Erzegovina della missione, il cui insediamento è avvenuto il 1° gennaio 2003.

Compito dell'EUPM è quello di garantire la continuità delle attività iniziate dalla missione delle Nazioni Unite (risoluzione 1396)<sup>4</sup>, quale parte del sostegno generale dell'Unione Europea per l'attuazione dello stato di diritto in Bosnia-Erzegovina. La missione ha una durata di 3 anni.

Ai fini dell'attuazione dello stato di diritto, ed in linea con gli obiettivi generali stabiliti nell'Accordo di Dayton, il mandato della missione EUPM consiste nello stabilire, sotto l'autorità della Bosnia-Erzegovina, dispositivi di polizia sostenibili conformemente alle migliori pratiche europee ed internazionali, elevando in tale modo gli standard della polizia nazionale.

Gli obiettivi politico/strategici della missione sono di: mantenere, attraverso la continuità con i risultati della missione IPTF, gli attuali livelli di competenza delle istituzioni e del personale; potenziare, mediante l'inquadramento, il sostegno

e il controllo, le capacità gestionali ed operative della polizia; concentrarsi sulla delega dei poteri e su principi di gestione orientati alla qualità, nonché sul miglioramento della capacità di pianificazione operativa basata sull'analisi; rafforzare la professionalità ad alto livello nell'ambito dei ministeri, nonché degli alti funzionari di polizia, mediante funzioni di consulenza e di ispezione; sorvegliare l'esercizio dell'appropriato controllo politico sulla polizia.

La missione di polizia dell'Unione Europea ha stabilito il suo quartiere generale principale a Sarajevo e costituito 24 unità di controllo presso le varie strutture di polizia della Bosnia-Erzegovina a livello medio-alto (i centri di pubblica sicurezza, le circoscrizioni, l'agenzia statale di protezione delle informazioni, i servizi nazionali di frontiera e nel distretto di Brcko). Alla missione, aperta alla partecipazione di Paesi terzi, contribuiscono in totale 33 Paesi, dei quali 18 non appartengono all'Unione Europea, per un totale di 500 operatori di polizia. Per l'Italia partecipano 22 militari dell'Arma dei Carabinieri e 21 elementi di polizia.

**Operazione Concordia.** Divenuto sempre più evidente che il conflitto interetnico stava crescendo oltre il controllo delle forze di sicurezza del Paese, il Governo macedone, il 14 giugno 2001, ha richiesto l'assistenza della NATO per controllare l'operazione di disarmo dei guerriglieri del *National Liberation Army* (NLA). Parallelamente, l'Unione Europea e gli Stati Uniti hanno mandato degli inviati per contribuire a facilitare il dialogo tra i partiti politici del Paese.

Il 13 agosto 2001 era stato sottoscritto dai partiti macedoni e dai rappresentanti albanesi l'Accordo di pace di Ohrid (che costituisce l'asse centrale della nuova Costituzione, del novembre 2001). L'Accordo, riconosciuta l'esistenza di una situazione discriminatoria nei confronti della popolazione albanese, richiedeva l'adozione di azioni positive mirate a riequilibrare la presenza di rappresentanti albanesi in tutte le amministrazioni pubbliche.

Il 25 agosto 2001 ha preso il via la missione della NATO denominata "*Essential Harvest*", con il compito di raccogliere le armi dei guerriglieri del NLA, che si è protratta fino al 26 settembre 2001.

Prima del termine dell'Operazione *Essential Harvest*, il Presidente Trajkovski aveva richiesto un prolungamento della presenza internazionale fino al 15 dicembre 2001. Alla nuova missione della NATO, guidata dalla Germania, Operazione *Amber Fox*, coadiuvata dalle forze di sicurezza macedoni, era stato affidato il compito di proteggere gli osservatori occidentali nel Paese. A

<sup>2</sup>2447a Sessione del Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 22 luglio 2002.

<sup>3</sup> Gazzetta ufficiale delle Comunità europee 13.3.2002, L 70/1 (2002/210/PESC) "Azione comune del Consiglio Europeo dell'11 marzo 2002". Atti adottati a norma del titolo V del Trattato sull'Unione Europea relativa alla missione di polizia dell'Unione Europea.

<sup>4</sup> *Resolution 1396 (2002) Adopted by the Security Council at its 4484th meeting, on 5 March 2002.* "...Welcomes the acceptance by the Steering Board of the PIC on 28 February 2002 of the offer made by the European Union (EU) to provide an EU Police Mission (EUPM), from 1 January 2003, to follow the end of UNMIBH's mandate, as part of a coordinated rule of law programme, and the EU's intention to also invite non-EU member States to participate in the EUPM".

questa missione è seguita l'Operazione *Allied Harmony*, raccomandata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nell'ambito della risoluzione 1371<sup>5</sup>, terminata nell'aprile 2003, quando l'Unione Europea, il 31 marzo 2003<sup>6</sup>, ha rilevato la responsabilità della missione dalla NATO, avviando l'Operazione *Concordia*, su esplicita richiesta del Governo dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. Il Consiglio europeo ha adottato l'azione comune per un rapido subentro nella missione, dopo aver intensificato la pianificazione e i preparativi con le autorità dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia<sup>7</sup> e con la NATO<sup>8</sup>.

L'Operazione *Concordia* ha mantenuto invariati i compiti e le dimensioni del contingente dell'operazione *Allied Harmony*, sostenendo i compiti operativi e di monitoraggio già svolti dalla NATO. L'operazione, in base all'Accordo "*Berlin Plus*", ricorreva ad alcune capacità ed assetti della NATO, pur facendo capo ad una linea di comando autonoma. A tale riguardo, presso il *Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe* (SHAPE) è stato appositamente costituito un *EU Operation Headquarters* (EU OHQ) con il compito di condurre l'operazione e garantire il supporto informativo a favore degli osservatori internazionali, nonché il collegamento con le autorità della FYROM, i leaders locali, la popolazione civile e le Organizzazioni internazionali, in particolare per le attività rilevanti in aree di possibile instabilità e di confine. I militari dovevano garantire, soprattutto lungo le aree di potenziale instabilità e di tensioni etniche, una presenza in grado di sostenere la ricostruzione della stabilità e della fiducia. Erano schierati 16 *Light Field Liaison Teams* (che consistono in alcuni soldati che si spostano su veicoli non

armati), con compiti di pattugliamento, ricognizione, sorveglianza e collegamento, supportati da 8 *Heavy Field Liaison Teams* (che utilizzano veicoli blindati o elicotteri se necessario), con compiti di pattugliamento, ricognizione, sorveglianza (monitoraggio) e collegamento anche in situazioni di tensione o di aumento della minaccia. Erano assicurati assetti per l'evacuazione sanitaria (MEDEVAC) e per la bonifica di ordigni esplosivi (EOD).

Alla missione hanno partecipato 14 Paesi non UE (Bulgaria, Canada, Estonia, Islanda, Lettonia, Lituania, Norvegia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Turchia, Ungheria) a fianco di 13 Stati membri dell'Unione (tranne, cioè la Danimarca e l'Irlanda) per un totale di 400 uomini. Per l'operazione è stato istituito un Comitato dei contributori<sup>9</sup>. Il Trattato dell'Unione Europea prevede che le spese operative che hanno implicazioni nel settore militare e della difesa siano a carico degli Stati Membri secondo il principio *costs lie where they fall*" (ciascuno si fa carico delle proprie spese).<sup>10</sup>

La missione *Concordia* rientra nell'impegno globale dell'Unione Europea per sostenere gli sforzi compiuti dal Governo della FYROM. È stata la seconda operazione PESD avviata dall'UE nel 2003, ma la prima operazione militare di peacekeeping.

Il 21 luglio 2003 il Consiglio Affari generali e relazioni esterne, nella Sessione 2522, a seguito della richiesta del Presidente dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, e alla luce dell'accordo con la NATO, sulla disponibilità dei mezzi e delle capacità per l'operazione *Concordia*, ha stabilito di prorogare l'operazione, con le medesime condizioni fino al 15 dicembre 2003.<sup>11</sup> Dopo la fine della missione, avvenuta con una cerimonia ufficiale il 15 dicembre 2003, il contingente è rimasto nel Paese per terminare le procedure amministrative e le attività logistiche della missione. La missione *Concordia* è riuscita, attraverso il suo contingente ridotto, a far applicare il Trattato di Ohrid in maniera regolare.

<sup>5</sup> *United Nations S/RES/1371 Security Council Resolution 1371 (2001) Adopted by the Security Council at its 4381st meeting, on 26 September 2001: "...Welcoming international efforts, including those of the Organization for Security and Cooperation in Europe, the European Union and the North Atlantic Treaty Organization, in cooperation with the Government of The former Yugoslav Republic of Macedonia, and other States, to prevent the escalation of ethnic tensions in the area and to facilitate the full implementation of the Framework Agreement, thus contributing to peace and stability in the region,...* Welcomes the efforts of the European Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe to contribute to the implementation of the Framework Agreement, in particular through the presence of international observers".

<sup>6</sup> Ruzin Nano "Alla ricerca di un Big MAC balcanico. <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue2/italian/special.html>

<sup>7</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 29.3.2003 L 82/45, decisione 2003/222/Pesc del Consiglio del 21 marzo 2003 relativa alla conclusione dell'Accordo tra l'Unione europea e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sullo status delle forze dirette dall'Unione europea (EUF) nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia.

<sup>8</sup> 2482ª Sessione del Consiglio Relazioni esterne - Bruxelles, 27 gennaio 2003 Balcani occidentali - Conclusioni del Consiglio. "Politica europea in materia di sicurezza e di difesa - Operazione nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia".

<sup>9</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 62/115.3.2003, decisione del Comitato politico e di sicurezza Fyrom/1/2003 del 18 febbraio 2003 relativa alla costituzione del Comitato dei contributori per l'operazione militare dell'Unione Europea nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (2003/c 62/01).

<sup>10</sup> 2482 Sessione del Consiglio Relazioni Esterne 27.1.2003 Balcani Occidentali " Conclusioni del Consiglio ".

<sup>11</sup> 2522ª Sessione del Consiglio- Affari generali e Relazioni esterne. Bruxelles, 21 luglio 2003 "Politica europea in materia di sicurezza e di difesa".

**Missione di Polizia Proxima**<sup>12</sup>. Il 16 settembre 2003 il Primo Ministro della FYROM ha invitato l'UE a rafforzare il suo ruolo nelle attività di polizia e a spiegare una missione di polizia.

Il 29 settembre<sup>13</sup> il Consiglio europeo ha concordato il principio e l'avvio effettivo, entro il 15 dicembre 2003, di una missione di polizia (EUPOL «*Proxima*») nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. Il 17 novembre ha invitato alcuni Paesi europei non membri dell'Unione e alcuni partner della NATO a partecipare alla missione. Il 27 novembre ha autorizzato il sig. Solana, Alto Rappresentante per la PESC, ad avviare con la FYROM negoziati relativi alla missione *Proxima*.

"*Proxima*", della durata iniziale di un anno, ha come obiettivi di: sostenere il consolidamento dell'ordine pubblico, inclusa la lotta alla criminalità organizzata, incentrandosi sulle zone sensibili; attuare concretamente la riforma globale del ministero degli interni, compresa la polizia; realizzare la transizione verso una polizia di frontiera e creare la stessa come parte dell'impegno reale dell'UE destinato a promuovere la gestione integrata delle frontiere; supportare la polizia locale nell'opera di consolidamento della fiducia tra la popolazione; rafforzare la cooperazione con gli Stati limitrofi nel settore della polizia<sup>14</sup>.

Oltre ai 15 membri dell'Unione Europea, partecipano alla missione i dieci nuovi Paesi aderenti (Lettonia, Lituania, Estonia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia, Malta e Cipro), i tre Paesi candidati (Bulgaria, Romania e Turchia), i Paesi membri della NATO ma non dell'Unione (Norvegia e Irlanda), oltre a Canada, Russia, Ucraina, Svizzera e Stati Uniti, per un totale di 200 operatori (operatori di polizia in uniforme e civili internazionali).

"*Proxima*" è la quarta operazione PESD avviata dall'UE nel 2003<sup>15</sup>.

**Relazioni Unione Europea – Africa.** Nell'ambito della cooperazione con l'Africa l'UE ha concluso, praticamente con tutti i Paesi africani, accordi di associazione basati su tre pilastri fondamentali:

<sup>12</sup> Per maggiori informazioni consultare il sito della missione: <http://www.eupol-proxima.org/>. La missione è stata autorizzata attraverso l'Azione comune 2003/681/PESC del Consiglio europeo.

<sup>13</sup> *Provisional Version 2526th Council meeting - General Affairs Brussels, 29 September 2003.*

<sup>14</sup> Articolo 3 dell'Azione comune del Consiglio europeo 2003/681/CFSP del 29 settembre 2003.

<sup>15</sup> "Il Consiglio europeo ha preso atto che le due missioni PESD in corso, la missione di polizia dell'UE in Bosnia-Erzegovina e l'operazione *Proxima* nell'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, stanno procedendo con successo". Consiglio europeo di Bruxelles 17/18 giugno 2004, Conclusioni della Presidenza (doc. 10679/04).

dialogo politico, scambi commerciali e cooperazione allo sviluppo.

Il dialogo a livello continentale tra l'Europa e l'Africa dovrebbe andare a completare e ad attribuire un maggior valore alle situazioni già esistenti tra l'UE e gli Stati africani, a livello nazionale e regionale, che si svolgono prevalentemente nel contesto dell'accordo di Cotonou<sup>16</sup> e del processo di Barcellona<sup>17</sup>. Nel caso dei Paesi nordafricani, sta assumendo sempre maggiore significato il concetto di "Europa ampliata"<sup>18</sup>.

Questo partenariato ha acquistato una dimensione pienamente continentale solo alla fine degli anni '90 e con il primo vertice UE-Africa del 2000.

Con la firma dell'accordo di partenariato ACP-CE i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e l'Unione Europea dall'altro, hanno deciso di attuare una politica costruttiva, globale e integrata per la pacificazione, la prevenzione e la soluzione dei conflitti. Essi hanno anche convenuto che tale politica si baserà sul principio di responsabilità delle comunità locali e sarà incentrata, in particolare, sul potenziamento delle capacità regionali, subregionali e nazionali.

Il vertice UE-Africa, tenutosi al Cairo nell'aprile 2000, ha visto la partecipazione della totalità dei Paesi africani e di tutti gli Stati membri dell'UE. Dopo tale evento, il lancio del NEPAD (Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa) nel 2001 e l'istituzione dell'Unione Africana, nel 2002, hanno attirato l'attenzione verso un livello di iniziativa panafricano e hanno potenziato la capacità dell'Africa di interagire come gruppo.

L'adozione da parte dell'UE, nel maggio del 2001, della posizione comune relativa alla prevenzione dei conflitti in Africa, ha sottolineato la determinazione dell'UE a rafforzare il partenariato politico con l'Unione africana e a orientare maggiormente i suoi vari strumenti alla prevenzione dei conflitti e alla pacificazione.

<sup>16</sup> Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, 2000/483/CE. [Gazzetta ufficiale L 317 del 15.12.2000]. Obiettivo: Creare un nuovo quadro per la cooperazione tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e la Comunità e i suoi Stati membri. Tale quadro costituisce una risposta comune ACP-CE di fronte alla globalizzazione e intende promuovere e accelerare lo sviluppo economico, sociale e culturale degli Stati ACP, contribuire alla pace e alla sicurezza e promuovere un clima politico stabile e democratico.

<sup>17</sup> Dichiarazione di Barcellona 1995. Per processo di Barcellona si intende trarre il bilancio e definire un nuovo quadro d'azione al fine di imprimere un nuovo impulso al partenariato euromediterraneo.

<sup>18</sup> La comunicazione "Europa ampliata - Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali" è stata pubblicata l'11/03/2003. (COM(2003)104).

L'importante decisione dell'UA (luglio 2002) per l'istituzione di un Consiglio per la pace e la sicurezza a livello continentale e l'adozione da parte di tutti gli Stati membri dell'UA del programma di lavoro sulla pace e la sicurezza (ottobre 2002), hanno sottolineato l'importanza prioritaria che l'UA attribuisce alla risoluzione dei conflitti. Questo programma intende intensificare la cooperazione con le organizzazioni regionali africane (ECOWAS, SADC, IGAD ecc.) che possono contribuire all'attuazione delle attività di prevenzione dei conflitti e alle operazioni a sostegno della pace, decise o sostenute dal Consiglio dell'UA per la pace e la sicurezza.

Il lavoro in questa area è stato classificato (a Ouagadougou nel novembre 2003) come "*modello*" di cooperazione potenziata Europa-Africa. I settori selezionati vanno dal dialogo potenziato alla realizzazione di un inventario delle istituzioni, al rafforzamento delle capacità africane in materia di allarme rapido e di diplomazia preventiva. Sono in corso numerose azioni destinate a combattere le armi leggere e di piccolo calibro (SALW) e le mine terrestri antiuomo (APL).

Il 2 aprile 2003 è stato firmato ad Addis Abeba il *Programma CE a sostegno delle attività UA per la costruzione della pace e la transizione*, come primo contributo, da parte europea, alla nuova agenda dell'UA in materia di pace e sicurezza. Il principale obiettivo di questo programma di sostegno è il finanziamento delle attività operative del Consiglio per la pace e la sicurezza. Si basa sul programma indicativo di lavoro dell'UA per le questioni relative alla pace e alla sicurezza e finanzia principalmente e prioritariamente le attività dell'UA per la mediazione e il monitoraggio della pace. L'urgenza del caso e la determinazione dell'UA hanno già portato a che la CE sostenesse e finanziasse, mediante il suo meccanismo di reazione rapida (MRR), azioni di pace condotte dall'UA, ad esempio nel caso del Burundi (missione di osservazione dell'UA).

Al vertice dell'Unione Africana, tenutosi a Maputo dal 4 al 12 luglio 2003, i capi di Stato africani hanno preso una "Decisione sull'istituzione da parte dell'Unione Europea di un Fondo operativo per il sostegno della pace a favore dell'Unione Africana". Essi evidenziavano che il persistere dei conflitti, e la carenza di risorse volte ad attuare le iniziative africane, impediscono al Continente di utilizzare pienamente la cooperazione allo sviluppo, e, in particolare, l'assistenza offerta dai suoi partner per lo sviluppo. Nel novembre 2003 il Consiglio Relazioni Esterne UE ha approvato la costituzione del Fondo per la Pace in Africa (Peace

Facility) da 250 milioni di Euro per partecipare al finanziamento mediante il Fondo Europeo di Sviluppo di operazioni di pace sotto responsabilità africana. "La riuscita creazione del Fondo, così come i lavori svolti nel quadro della PESD costituiscono una base per una cooperazione più stretta e più efficace tra l'UE e l'Africa in quel settore di vitale importanza che è la gestione e prevenzione dei conflitti"<sup>19</sup>.

### **La missione nella Repubblica Democratica del Congo.**

Nel 1997 l'Alleanza delle Forze Democratiche per la Liberazione (ADFL), guidata da Laurent-Désiré Kabila, ha conquistato Kinshasa e rovesciato la trentennale dittatura di Mobutu. La "Guerra Mondiale Africana", causata per il controllo dei ricchi giacimenti di diamanti, oro e coltan del Congo orientale, ha visto contrapporsi gli eserciti regolari di ben sei Paesi. Si contano 350mila vittime dirette di questo conflitto, 2 milioni e mezzo considerando anche i morti per le carestie e le malattie causate dalla guerra.

Il 10 luglio del 1999, con la firma dell'Accordo internazionale di Lusaka (Zambia), la Repubblica Democratica del Congo (RDC), ha firmato un Accordo di cessate il fuoco con l'Angola, la Namibia, il Ruanda, l'Uganda e lo Zimbabwe, per la cessazione delle ostilità fra tutte le forze belligeranti nella RDC. Il Movimento per la Liberazione del Congo, uno dei due movimenti ribelli congolese, ha aderito all'Accordo il 1° agosto del 1999. L'Accordo prevede anche l'istituzione di una *Joint Military Commission* (JMC) composta da due rappresentanti per ciascuna delle parti in conflitto, sotto la Presidenza neutrale di un commissario designato dall'Organizzazione dell'Unità Africana (OAU) e propone la costituzione di una "forza appropriata", favorita e dispiegata dall'ONU in collaborazione con l'OAU.

Il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione n. 1258 del 6 agosto 1999, ha autorizzato lo schieramento di 90 militari di collegamento delle Nazioni Unite, supportati dal necessario personale civile. La *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC) è iniziata il 31 agosto, quando il gruppo RCD ha firmato l'Accordo di Lusaka. Il 13 dicembre 2002 è stato firmato a Pretoria un accordo, attuato con gli accordi di Pretoria e Sun City del marzo e dell'aprile 2003, che sancisce la divisione del potere tra il Presidente Joseph Kabila e quattro vice presidenti appartenenti al Governo, ai partiti di

<sup>19</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, 17 e 18 giugno 2004. Conclusioni della Presidenza. (doc. 10679/04).

opposizione, alla società civile e all'opposizione armata.

Con la risoluzione 1493, del 28 luglio 2003 il Consiglio di sicurezza ha prolungato il mandato della MONUC fino al 30 luglio 2004. Alla missione contribuiscono 52 Nazioni<sup>20</sup>.

**Interim Emergency Multinational Force (Artemis).** Successivamente agli Accordi di Dar es-Salaam del 16 maggio 2003, è stata istituita l'operazione militare *Artemis* al fine di contribuire alla stabilizzazione delle condizioni di sicurezza e al miglioramento della situazione umanitaria a Bunia nella Repubblica Democratica del Congo. Il 12 giugno 2003 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato - sulla base degli articoli 17, paragrafo 2 e 25 del TUE e dell'Azione comune 2003/423 del 5 giugno 2003 - la Decisione 2003/432/PESC<sup>21</sup>, mediante la quale ha avviato l'operazione militare. L'operazione ha avuto un mandato limitato sia temporale (la missione dell'Unione Europea ha avuto termine il 1° settembre 2003<sup>22</sup>), sia geografico (concentrata a Bunia, nella regione dell'Ituri, situata nel Nord-Est della RDC, al confine con l'Uganda).

L'Azione comune e la Decisione dell'Unione Europea sono una risposta alla sollecitazione del Consiglio di sicurezza (risoluzione n. 1484 del 30 maggio 2003), con la quale si autorizzava lo spiegamento di una forza multinazionale temporanea che avrebbe operato nel quadro del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite<sup>23</sup>. *Artemis*, la prima missione di *peace-enforcing* a cui ha partecipato l'Unione Europea,<sup>24</sup> ha agito come forza di emergenza interinale in attesa del previsto rinforzo del contingente MONUC<sup>25</sup>

<sup>20</sup> In data 14 giugno 2004, a Lussemburgo nella 2590° Sessione, il Consiglio Affari generali e relazioni esterne ha presentato le sue conclusioni sulla Regione africana dei Grandi Laghi (doc. 10189/04).

<sup>21</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, decisione del Consiglio (2003/432/PESC) del 12 giugno 2003 relativa all'avvio dell'operazione militare dell'Unione europea nella Repubblica democratica del Congo 14.6.2003 147/42.

<sup>22</sup> Official Journal of the European Union. L 143/50. (*Acts adopted pursuant to Title V of the Treaty on European Union*) Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo.

<sup>23</sup> *United Nations S/RES/1484 (2003) Security Council 30 May 2003 Resolution 1484 Adopted by the Security Council at its 4764th meeting, on 30 May 2003.* "...Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, 1. Authorizes the deployment until 1 September 2003 of an Interim Emergency Multinational Force in Bunia in close coordination with MONUC,..."

<sup>24</sup> Union européenne eu operation headquarters Paris, 1 septembre 2003 Communiqué de presse.

<sup>25</sup> La missione MONUC è stata istituita per assicurare il rispetto e l'attuazione dell'Accordo di Lusaka del 10 luglio 1999 (Risoluzione 1279 del Consiglio di sicurezza del 30 novembre 1999).

(autorizzato dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 1493 del 28 luglio 2003<sup>26</sup>).

I principali compiti affidati al contingente UE sono stati quelli di migliorare la situazione umanitaria in questa zona, fornire l'assistenza umanitaria per venire incontro ai bisogni urgenti della popolazione, stremata dai lunghi anni di guerra, condannando le atrocità perpetrate nell'est del Paese, in particolare nella regione dell'Ituri<sup>27</sup>; assicurare la protezione dei profughi; contribuire alla sicurezza delle popolazioni civili, del personale delle Nazioni Unite e delle agenzie umanitarie presenti nella città; garantire la sicurezza dell'aeroporto.

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, 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.

Infatti l'operazione *Artemis*, insieme a quelle avviate nei primi mesi del 2003 in Bosnia-Erzegovina e nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia, costituisce una delle prime operazioni militari dell'Unione Europea. Ma, a differenza dell'intervento in Bosnia-Erzegovina, che deve essere qualificato come una missione di polizia, e dell'operazione *Concordia*, missione di peacekeeping con supporto della NATO, quella nella RDC ha costituito un'operazione "autonoma" di gestione delle crisi internazionali da parte dell'Unione Europea, non ricorrendo ai mezzi e alle capacità militari dell'Alleanza.

Per l'operazione *Artemis* è stata designata come "nazione quadro" la Francia (articolo 2 dell'Azione comune 2003/423), la quale ha inviato circa 700 uomini, su un totale di circa 1600-2000, dotati di mezzi blindati e appoggio aerotattico (Mirage 2000 francesi) e comprendente, oltre a specialisti della Legione Straniera, anche reparti britannici, svedesi, belgi, tedeschi, irlandesi, italiani (2 ufficiali di staff), canadesi, sud-africani, senegalesi, nigeriani e pachistani.

La Decisione 2003/423/PESC è stata adottata sulla base degli articoli 17 e 25 del TUE,

<sup>26</sup> Security Council United Nations S/RES/1493 (2003) Resolution 1493 (2003) Adopted by the Security Council at its 4797th meeting, on 28 July 2003.

<sup>27</sup> Per approfondimenti vedere ITURI: "COVERED IN BLOOD" *Ethnically Targeted Violence In Northeastern DR Congo*. Rapporto di Human Rights Watch Vol. 15, No. 11 (A) - July 2003.

come emendati dal Trattato di Nizza, nel quale le “missioni di Petersberg” sono di competenza direttamente dell’Unione Europea (non più dell’UEO), e il Comitato politico e di sicurezza (CPS), già istituito dal Consiglio dell’Unione Europea con Decisione 2001/78/PESC, che sostituisce il preesistente Comitato politico. Il CPS, potendo esercitare, “*sotto la responsabilità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi*”, durante l’operazione *Artemis* è intervenuto con due decisioni: la Decisione RDC/1/2003 del 1° luglio 2003, relativa all’accettazione dei contributi di Stati terzi e la Decisione RDC/2/2003 dell’11 luglio 2003, relativa alla costituzione del Comitato dei contributori.

Il Comitato militare ha monitorato la corretta esecuzione dell’operazione militare condotta sotto la responsabilità del Comandante della forza.

Se da una parte l’operazione *Artemis* ha dimostrato l’efficienza del meccanismo istituzionale della PESD, ha anche riproposto il problema del controllo democratico sulle missioni di tipo Petersberg e, in generale, sulle operazioni militari dell’Unione Europea: in questa materia, infatti, i poteri del Parlamento europeo risultano essere marginali.

Si deve considerare che l’Unione Europea, seppur organizzazione regionale, è intervenuta sulla base della risoluzione 1484 del Consiglio di sicurezza in un’operazione di mantenimento della pace nella RDC, al di fuori dell’area geografica di propria competenza e, se è vero che la risoluzione 1484 è stata adottata sulla base del Capitolo VII e non del Capitolo VIII, si tratta di un’evoluzione della prassi in materia di autorizzazioni del Consiglio di sicurezza ad operazioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale da parte di organizzazioni regionali.

“L’UE è (...) impegnata ad individuare altri mezzi per rafforzare la prevenzione dei conflitti in Africa (...). Gli sforzi dell’UE si baseranno sull’esempio dell’operazione *Artemis* e sui lavori in corso per migliorare le capacità di reazione rapida nelle situazioni di crisi. L’UE è disposta a prendere in considerazione ulteriori operazioni di mantenimento della pace in Africa, se richieste dalle Nazioni Unite...”<sup>28</sup>.

L’operazione *Artemis* ha modificato la percezione che in ambito ONU si ha dell’Unione Europea, la quale appare sempre più decisa ad attuare, sia pure progressivamente, una politica estera comune in

materia di sicurezza e di difesa. Il Segretariato ONU guarda con sempre maggior interesse al rafforzamento delle capacità europee di gestione delle crisi e al contributo che l’UE potrebbe apportare. Secondo le aspettative delle NU, l’UE potrebbe contribuire alle azioni condotte in materia di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi nell’ambito ONU quando avrà consolidato gli strumenti e le procedure della PESD, considerato che, fondamentalmente, spetta al Consiglio di sicurezza provvedere al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

L’aspettativa è che l’UE possa migliorare le capacità di rapido intervento con funzioni di “avanguardia” nelle delicate fasi iniziali di un intervento di stabilizzazione e ricostruzione, in modo da dare all’ONU il tempo necessario a pianificare e dispiegare le proprie forze. Tra le iniziative da intraprendere per attuare l’impegno della cooperazione tra le due organizzazioni l’UE potrebbe, ad esempio, assumere, in una missione complessa, la componente della polizia civile.

Come indicato nella Dichiarazione comune sulla cooperazione ONU – UE nella gestione delle crisi (New York, 24 settembre 2003), tra le iniziative che dovrebbero essere intraprese per attuare l’impegno della cooperazione, vi è quella di istituire un meccanismo consultivo comune, a livello operativo, che consenta di esplorare i modi e i mezzi necessari a migliorare la compatibilità e il coordinamento nei settori della pianificazione, della comunicazione e lo scambio regolare e sistematico delle informazioni sugli insegnamenti tratti e sulle migliori pratiche, fra cui la condivisione di informazioni sul trasferimento e sugli approvvigionamenti relativi alla missione.

Laura Zeppa

<sup>28</sup> 2577° Sessione del Consiglio Relazioni Esterne, Lussemburgo 26-27 aprile 2004, (doc. 8567/04) Relazioni UE – Africa. Conclusioni del Consiglio. Per ulteriori approfondimenti sul tema vedi [www.disarmonline.it/ricerche/ricerche\\_archivio/operazioniunioneuropea.doc](http://www.disarmonline.it/ricerche/ricerche_archivio/operazioniunioneuropea.doc).



**SISTEMA INFORMATIVO  
A SCHEDE**

Direttore Responsabile Sandro Medici  
Direttore scientifico Maurizio Simoncelli  
Registrazione Tribunale di Roma n 545/86  
Stampa in proprio

ABBONAMENTO A 12 SCHEDE € 30

Effettuare versamenti a:  
ASSOCIAZIONE ARCHIVIO DISARMO  
Piazza Cavour 17 - 00193 ROMA  
c.c.p. 68291004  
tel. 06.3600343 fax 06.3600345

e-mail [archidis@pml.it](mailto:archidis@pml.it)  
[www.archiviodisarmo.it](http://www.archiviodisarmo.it) [www.disarmonline.it](http://www.disarmonline.it)