

Valutare la sicurezza.

Le missioni di supporto alla pace dell'Unione Europea

Livia Fay Lucianetti*

ABSTRACT

Despite the growing interest on European Security and Defence Policy (ESDP) missions in the last 10 years (along with the growth in the number of the missions), the issue of the evaluation has not been central in the debate. The aim of this article is to understand if and how the evaluation of the ESDP has been conceptualised and carried out through an overview of existing literature. Special attention is dedicated to the objects of the evaluation, such as missions' mandates, implementation and impact. Moreover, the attention is focused on the limits of the ESDP evaluation that have been identified and to the reasons that lie behind the relative underdevelopment of systematic evaluation approaches. The consulted literature on ESDP missions' evaluation is primarily focused on the Balkans and on Africa, even if texts focusing on other geographical contexts are also considered (i.e. Afghanistan, the Middle East).

INTRODUZIONE¹

Nel 1998, il vertice franco-britannico di Saint Malo stabiliva la necessità, per l'Unione Europea, di dotarsi delle capacità di rispondere in modo autonomo alle crisi internazionali². Il vertice apriva così la strada al lancio della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), che sarebbe occorso l'anno seguente al Summit del Consiglio Europeo di Colonia (giugno 1999). Da allora, l'impegno dell'Unione Europea nella gestione di situazioni di crisi è cresciuto e si è diversificato. L'approvazione della *European Security Strategy*³ nel 2003, accanto all'identificazione delle principali minacce alla sicurezza per l'Unione Europea (terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti

* Livia Fay Lucianetti è assegnista di ricerca presso la Facoltà di Sociologia della Sapienza Università di Roma ed è stata *Visiting research fellow* alla London South Bank University (liviafay.lucianetti@uniroma1.it).

¹ Il presente articolo è frutto di una riflessione sulla valutazione delle missioni PESD svolto dall'autrice, nell'ambito dell'azione COST (European Cooperation in Science and Technology) *New Challenges of Peacekeeping and the European Union's Role in Multilateral Crisis Management*, in collaborazione con Markus Gauster, dell'Institute for Peace Support and Conflict Management, National Defence Academy, Austria.

² Si veda la Dichiarazione comune sulla difesa europea, Vertice bilaterale anglo-francese di St Malo, 3-4 dicembre 1998.

³ *A Secure Europe in a Better World - The European Security Strategy*, approvato dal Consiglio Europeo a Bruxelles il 12 Dicembre 2003.

regionali, stati falliti, criminalità organizzata), stabilisce gli obiettivi strategici della PESD, facendo leva in particolare sul multilateralismo e sulla sicurezza di vicinato. Ad oggi, il Consiglio ha dispiegato 23 missioni (tra concluse e ancora in corso), nella maggior parte civili, in diverse aree geografiche (Balcini occidentali, Caucaso, Medio Oriente, Africa sub-sahariana e Asia).

A dieci anni di distanza dal lancio della PESD, i tempi sembrano maturi per effettuare un primo bilancio dell'esperienza svolta fino ad ora. La finalità del presente articolo è quella di contribuire al dibattito sullo stato dell'arte della PESD a partire da una prospettiva d'analisi specifica: quella della valutazione.

La valutazione⁴, rispondendo a un'esigenza di controllo delle politiche pubbliche e dei loro risultati, è funzionale alle società democratiche per conoscere la propria capacità di dotarsi dei beni e servizi di cui ha bisogno. In particolare, essa si propone di suggerire eventuali modifiche laddove si verificano scostamenti tra effetti voluti e non [Stame, 1998].

Nelle società occidentali, il ricorso alla valutazione è cresciuto in corrispondenza della crescita della complessità dei processi decisionali, dell'interdipendenza tra gli interventi, del numero e della trasversalità degli obiettivi delle politiche, della pluralità degli attori coinvolti etc. [Lippi, 2007].

L'assunto da cui muove il presente contributo è che la PESD contenga dentro di sé tutti quegli aspetti di criticità e complessità che rendono opportuna, se non necessaria, una valutazione dei propri interventi. Osservare lo stato delle missioni PESD dal punto di vista della loro valutazione può essere utile per chiarire il modo in cui l'Unione Europea programma e gestisce il suo ruolo di agente internazionale della sicurezza. L'obiettivo è quello di capire se e come la valutazione delle missioni PESD è stata concettualizzata e condotta, attraverso una rassegna della letteratura esistente. Particolare attenzione è dedicata al modo in cui la valutazione è concepita, alla metodologia dell'indagine attraverso cui viene realizzata ed all'oggetto della valutazione (es. mandati, implementazione, impatto etc.), così come ai limiti della valutazione sinora dedicata alla PESD. La letteratura consultata fa riferimento soprattutto alle missioni nei Balcani e in Africa, tuttavia sono stati presi in considerazione anche testi riguardanti altri contesti geografici (es. Afghanistan, Medio Oriente).

⁴ La valutazione delle politiche pubbliche si è imposta a partire dagli anni '50 negli USA, diffondendosi nei paesi occidentali nel corso degli anni '60. Nel anni '70, la ricerca valutativa è giunta a costituire un ambito specialistico nel panorama delle scienze sociali [Rossi, Freeman e Lipsey, 2004].

1. CONCETTUALIZZAZIONI DELLA VALUTAZIONE

Un primo dato interessante che emerge dalla recensione della letteratura 'valutativa' sulla PESD è che il modo di concepire il processo di valutazione è altamente soggetto ad interpretazioni individuali. Nei testi consultati i modi di interpretare e categorizzare la valutazione sono numerosi e differenziati (vengono citati ad esempio la valutazione simbolica e politica, interna ed esterna e così via). La valutazione delle missioni PESD è stata distinta in relazione all'ente/organo che la conduce (Consiglio, *think tanks*, etc.) [D'Urso, 2008], agli strumenti di valutazione (quantitativi *versus* qualitativi) [Flessenkemper, 2008], al focus dell'analisi (mandato, implementazione, impatto) [Ioannides, 2006].

Alcuni autori hanno cercato di capire se il Consiglio (il principale attore del *decision-making* della PESD) abbia predisposto delle procedure di valutazione delle missioni al fine di informare il disegno e l'implementazione degli interventi. In particolare, D'Urso [2008] ha analizzato le metodologie e le tecniche adottate dal Segretariato del Consiglio, vedendo in esse mezzi di 'valutazione interna'. La conclusione alla quale giunge l'autore è che il livello di formalizzazione degli strumenti di valutazione PESD è molto basso e che l'approccio delle strutture del Consiglio alla valutazione non è sistematico. L'autore passa quindi in disamina quella che definisce 'valutazione esterna', ovvero la valutazione condotta da *think tanks*, università, governi nazionali, etc. Secondo quanto da lui rilevato, questo tipo di valutazione non impiega procedure formali; ad esempio, *benchmarking*, griglie e indicatori non sono applicati in modo sistematico. La valutazione, come osserva l'autore, è perlopiù «una valutazione informale di tipo politico e organizzativo» [D'Urso, 2008: 11].

La letteratura sulle missioni PESD che è stata esaminata è in gran parte *policy-oriented*, e l'attenzione è rivolta in gran parte a fornire indicazioni utili su *lessons learned* e *policy recommendations*. Una più ampia e sistematica valutazione delle missioni PESD (attraverso lo sviluppo di indicatori ad hoc) finora rimane assente [Emerson e Gross, 2007]. Inoltre, la valutazione esterna ha assunto perlopiù il carattere di una valutazione 'amministrativa': l'oggetto privilegiato dell'analisi è rappresentato dai processi di *decision-making* interni al Consiglio e dal tema dell'efficienza amministrativa [D'Urso, 2008]. La letteratura scientifica consultata dedica particolare attenzione alle *issue* dei mandati e dell'implementazione delle missioni [Asseburg e Kempin, 2009; Emerson e Gross, 2007; Grevi et al., 2009; Merlingen e Ostrauskaite, 2008], anche se rimane molto sbilanciata sui temi dell'efficienza amministrativa piuttosto che su quelli degli output delle missioni [D'Urso, 2008]. La valutazione

in questi casi è orientata dall'obiettivo di far emergere i fattori di debolezza e di forza del *policy instrument* rappresentato dalle missioni PESD.

Molto del lavoro che analizza le missioni PESD rivolge l'attenzione alla cosiddetta valutazione dell'impatto [Asseburg e Kempin, 2009; Penska, 2006; Merlingen e Ostrauskaite, 2005, 2006, 2008; Grevi et al., 2009; Nowak, 2006]. Dall'analisi dei testi emerge un uso differenziato del concetto di impatto. Ad esempio, Bulut [2009] distingue la categoria di 'impatto operativo', intendendo con esso la rapidità di lancio di una missione, le attività realizzate, etc., da quella di 'impatto simbolico e politico'. La dimensione simbolica dei risultati ottenuti dalle missioni è stata riconosciuta da più parti, specialmente in relazione alla capacità dell'Unione Europea di porsi come un attore della sicurezza internazionale [Major, 2009]. Anche Eva Gross [2009a] impiega le categorie di impatto operativo e di impatto politico. Nella sua analisi di EUPOL Afghanistan, l'autrice osserva che il raggiungimento di un significativo impatto politico è uno degli obiettivi strategici della missione.

Ulteriori esempi di quella che potremmo definire la 'personalizzazione' dell'interpretazione della valutazione sono dati da Flessenkemper [2008] e da Ioannides [2006]. Il primo cita la 'valutazione qualitativa' riferendosi alla capacità di EUPOL Proxima di aumentare le *skills* della polizia locale e il cambiamento delle attitudini. La seconda invece si sofferma sulla valutazione 'dell'efficacia del multilateralismo', effettuata a partire dall'analisi della coerenza inter-istituzionale dell'Unione Europea in relazione a specifiche missioni.

In generale, è stato possibile notare un diverso uso dei concetti chiave della valutazione, che talvolta vengono confusi tra loro. Ad esempio, termini come *impact*, *outcome* e *output* a volte sono usati in modo inappropriato se paragonati a quelli impiegati dalla letteratura scientifica⁵ e istituzionale⁶. È possibile concludere che, in generale, la valutazione delle missioni PESD è scarsamente sviluppata, priva com'è di procedure standardizzate [Asseburg e Kempin, 2009; D'Urso, 2008; Emerson e Gross, 2007; Grevi et al., 2009], tanto da essere definita 'largamente aneddotica' [Korski, 2009: 237]. Nonostante queste tendenze, sembra che il Consiglio voglia porre una nuova attenzione al tema della valutazione. L'inclusione della valutazione dei bisogni tra gli obiettivi dell'operazione NAVFOR [Council Joint Action, 2008] potrebbe essere visto come un passo verso questa direzione. Un altro indicatore della crescita

⁵ Si veda ad esempio Rossi, Freeman e Lipsey [2004].

⁶ Si veda ad esempio *The EU training manual on evaluation* sviluppato per la Commissione Europea da DEMOS.

d'attenzione sulla valutazione è stata segnalata da Kurowska [in Grevi et al., 2009], che segnala l'avvio di un sistema di *benchmarking* in grado di consentire una valutazione sistematica di Eujust Themis Georgia - la prima *rule of law mission* in ambito PESD.

2. LA METODOLOGIA DELLA VALUTAZIONE

In generale, dall'analisi dei testi che si occupano della valutazione della PESD emerge una carenza di evidenza empirica [Korski, 2009]. Tuttavia, è possibile notare che alcuni metodi d'analisi vengono privilegiati rispetto ad altri. Le principali fonti di informazione sulle missioni PESD sono dati da documenti ufficiali dell'Unione Europea, da interviste faccia a faccia e dalla letteratura internazionale. Le interviste faccia a faccia sono il mezzo più utilizzato per reperire dati primari. Esse sono condotte principalmente con lo staff operativo delle missioni, con funzionari del Segretariato Generale del Consiglio e della Commissione, con funzionari delle strutture di governo dei paesi ospiti etc.⁷. Talvolta viene fatto riferimento anche ad interviste effettuate mediante e-mail [Helly, 2006]. Alcuni autori hanno anche fatto riferimento all'osservazione partecipante e all'esperienza diretta sul campo [Bertin, 2008; Klaiber 2007; Muhelmann, 2008].

Una delle più importanti fonti d'informazione è rappresentata dai documenti ufficiali di governi e di istituzioni internazionali. [Gross, 2007, 2009b; Keohane, 2009; Merlingen, 2009]. Documenti citati piuttosto di frequente sono le PESD *fact-sheets*. Nelle *fact-sheets*⁸ vengono presentati il mandato e gli obiettivi della missione, il numero di soldati/staff dispiegati, il budget, i paesi contributori, lo scenario, i capi delle missioni, etc. Solitamente la descrizione di *facts and figures* delle missioni (così come vengono chiamati nelle *fact-sheets*) segue un'introduzione in cui vengono presentati il contesto politico- istituzionale in cui la missione è chiamata ad operare. Altri documenti menzionati spesso sono le *Council Joint Actions*, Decisioni del Consiglio, *fact finding missions* della Commissione e del Segretariato Generale del Consiglio⁹.

⁷ Si vedano ad esempio gli studi di caso presentati in Emerson e Gross [2007] e in Asseburg e Kempin [2009] ed i contributi di Foxley [2009] e Flessenkemper [2008].

⁸ Le *fact-sheets* delle missioni PESD sono consultabili sul sito: www.consilium.europa.eu/ESDp.

⁹ Si veda ad es. Emerson e Gross (2007)

È importante sottolineare l'ampio ricorso agli studi di caso riguardanti singole missioni, spesso incluse in *report* con la finalità di presentare lo stato dell'arte delle missioni in modo comprensivo [Asseburg e Kempin 2009, Grevi et al., 2009; Merlingen e Ostaruskaite, 2008]. Tuttavia, va segnalato che una ricerca comparativa non è stata ancora condotta.

3. GLI OGGETTI DELLA VALUTAZIONE

La letteratura che si occupa della valutazione della PESD dedica particolare attenzione alle caratteristiche dello sviluppo delle missioni, al *decision-making*, al mandato, all'implementazione e all'impatto. Una gran parte della letteratura esaminata è focalizzata sui Balcani, e in larga parte questo si deve al fatto che la stabilizzazione di tale area è una priorità strategica dell'Unione Europea nel più ampio contesto del processo d'integrazione [Ioannides, 2006, 2007; Gross, 2007, 2009b; Juncos 2007; Merlingen, 2009; Penska, 2006].

Alcuni, come Pirozzi e Sandawi [2009], identificano le principali linee di sviluppo delle missioni. Anche se, come sopra menzionato, i Balcani ancora oggi rappresentano la regione più importante per le missioni PESD (sia in termini quantitativi che qualitativi), l'area geografica della PESD si sta ampliando: viene così confermato il trend della globalizzazione dell'area operativa della PESD, osservabile nell'impegno dell'Unione Europea in Africa e anche nel Medio Oriente. Tuttavia, l'assenza di una strategia complessiva dell'Unione Europea è stata evidenziata da più parti [Pirozzi e Sandawi, 2009; Tull, 2009]. Fino ad ora, le missioni sono caratterizzate da uno sviluppo a breve termine, restando incapaci di affrontare le ambiguità politiche o di conseguire i *Petersberg Tasks*¹⁰ nella loro completezza [Berg, 2009; Major, 2009].

Un ulteriore *trend* identificato dalla letteratura è quello dell'espansione del numero e del tipo di obiettivi operativi delle missioni PESD [Pirozzi e Sandawi, 2009]. La gamma degli obiettivi è diventata sempre più ampia e complessa, specialmente nel settore civile. Obiettivi tradizionali dell'Unione Europea, come le attività di polizia, ora vanno dal monitoraggio, consulenza e formazione delle autorità locali alle attività di sostegno nel processo di riforma degli apparati di polizia. Inoltre, alle missioni PESD è stato assegnato un nuovo set di obiettivi nell'area della *Security Sector Reform* (SSR) e del *Disarmament, Demobilisation*

¹⁰ 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).

and Reintegration (DDR). Altri *trend* di sviluppo a cui la letteratura fa riferimento di frequente sono rappresentati dalla crescita dell'interazione fra primo e secondo pilastro [Gourlay, 2006]; la crescita dell'importanza del rappresentante speciale dell'Unione Europea (EUSR) [Juncos, 2007; Merlingen e Ostrauskaite, 2008; Gross, 2009b]; il carattere multinazionale delle missioni e l'elevata partecipazione di stati non-UE [Council of the European Union, General Secretariat, 2009; Pirozzi e Sandawi, 2009]; *exit-strategies* non soddisfacenti [Ioannides, 2006, 2007].

La letteratura corrente si sofferma anche sui fattori che influenzano il decision-making delle missioni UE. Facendo specifico riferimento alle operazioni militari, tali fattori sono rappresentati ad esempio dagli interessi geo-strategici [International Crisis Group, 2008] ed economici [Weber, 2009]. Ad esempio, Artemis è stata soprattutto un'operazione francese sotto il cappello UE [Homan, 2007]. Lo stesso può dirsi per EUFOR Tchad: EUFOR è servito come 'agente' degli interessi geo-strategici francesi [Berg, 2009; Helly, 2009]. Le missioni militari dell'Unione Europea sono state rese possibili in primis dalla Francia, e in seguito dalla Germania: entrambi i paesi hanno visto nell'Unione Europea un attore militare capace e dotato di visibilità, ovvero come uno strumento attraverso cui perseguire i propri interessi nazionali [Gegout, 2009]. Gli interessi commerciali sono stati anch'essi interpretati come fattori d'influenza significativi. Si veda ad esempio il caso di EU NAVFOR 2008, avente il ruolo di garantire la sicurezza delle vie marittime del commercio internazionale [Weber, 2009]. Ancora, secondo la letteratura non vi sono missioni militari UE dispiegate in Africa che non poggino almeno in parte sui precedenti poteri coloniali [Olsen, 2009].

Grande attenzione è rivolta all'analisi dei punti di debolezza delle missioni e dei loro risultati, al fine di tracciare *lessons to be learned* [D'Urso, 2008; Merlingen e Ostrauskaite, 2008; Ioannides et al., 2007; Nowak, 2006]. Essi sono rintracciati soprattutto in relazione al mandato, al numero e alla qualità dello staff, ai problemi finanziari ed a quelli degli approvvigionamenti. Particolare importanza è stata attribuita alle cosiddette 'sfide interne' ed 'esterne', alludendo con le prime alle questioni del coordinamento interno alla UE, e con le seconde alle relazioni fra la UE e gli attori della sicurezza internazionale [Gourlay, 2006; Gross, 2009b]. L'ambiguità dei mandati, il loro carattere generico e la loro durata tendenzialmente limitata, sono stati identificati come alcuni dei fondamentali elementi di debolezza delle missioni PESD, con ripercussioni negative per la loro implementazione e per il loro successo. Un esempio di mandato ambiguo è quello dell'operazione civile EUPOL Proxima in

Macedonia. Ioannides [2006] descrive il mandato della missione come molto ampio, incentrato su obiettivi molto generici, come quello di sostenere le autorità macedoni nel consolidamento del sistema giudiziario e nel processo di riforma del Ministero dell'Interno e della polizia, nonché quello di aumentare il livello della fiducia da parte della popolazione locale. Da una parte, il mandato ha assegnato alla missione un ruolo preciso nel sostenere i processi di democratizzazione e con essi quelli di riforma della pubblica amministrazione. Dall'altra, alcune parti del mandato suggeriscono che la missione è stata fondamentalmente la continuazione civile dell'operazione militare Concordia. Questo ha finito per far sì che la missione fosse interpretata essenzialmente come uno strumento di assicurazione piuttosto che come uno strumento di riforma della polizia [Flessenkemper, 2008]. Un ulteriore esempio è rappresentato dal mandato della missione EUFOR RD Congo, che è stato orientato da un approccio cosiddetto *end date* piuttosto che *end state*, riflettendo lo scarso impegno da parte della Germania [Tull, 2009].

Problemi citati di frequente sono quelli riguardanti il numero e le caratteristiche del personale¹¹. La resistenza mostrata dagli stati membri nel distaccare un numero sufficiente di risorse umane è segnalata spesso [Kempin e Steinicke, 2008]. Un caso esemplificativo è rappresentato da EUPOL Proxima, per la quale gli Stati membri non hanno provveduto a fornire un numero sufficiente di esperti di polizia [Flessenkemper, 2008] in un contesto in cui sono stati inviati un numero complessivo di 200 ufficiali di polizia UE ed esperti civili. Un problema analogo è stato incontrato nella missione EUPOL Afghanistan, che ha sofferto anch'essa della scarsità di risorse [Gross, 2009a; Kempin e Steinicke, 2009; International Crisis Group, 2008]. Lo stesso problema è occorso in EUFOR RD Congo, che nonostante questo è riuscita a raggiungere gli obiettivi del suo mandato [Vircoulon, 2009; Helly, 2009]. Il nodo irrisolto è rappresentato, secondo Tull [2009], dal fatto che le nazioni che forniscono il personale non hanno l'obbligo di fornire i numeri previsti nell'*Operation Plan* per portare a compimento la missione.

Alcune missioni hanno affrontato non solo il problema del numero limitato di risorse umane a disposizione, ma anche quello della qualità delle risorse. È il caso di EUPOL Proxima [Flessenkemper, 2008]. In alcune occasioni gli operatori di polizia non avevano il livello di competenze necessario. Questo problema dipende dalla scarsa volontà degli Stati membri di distaccare staff altamente qualificato ed anche dalla bassa propensione da parte degli operatori

¹¹ Si vedano ad esempio Helly, 2006; Pensa, 2006; Vircoulon, 2009.

di polizia a partecipare a missioni all'estero [Kempin e Steinicke, 2008]. Una delle vie percorribili per risolvere questo tipo di problemi potrebbe essere quello di associare in qualche modo l'avanzamento della carriera alla partecipazione in tali missioni. Inoltre, l'Unione Europea ha la necessità di migliorare la selezione del personale più adatto. Secondo Gross [2007], vi è bisogno sia di esperti specializzati sia di personale con esperienza sul campo.

Inoltre, nella letteratura analizzata è stata sollevata la questione della *leadership*. La personalità di coloro che esercitano il comando è vista come un fattore importante nell'influenzare l'implementazione delle missioni e in alcuni casi ha rappresentato un ostacolo interno al perseguimento dei mandati. Come osserva Juncos [2007], problemi riguardanti le caratteristiche della *leadership* e nello specifico la personalità del capo-missione sono stati sollevati ripetutamente dai funzionari della missione EUPM. Dalla ricerca sul campo emerge che il capo-missione ha perseguito le proprie iniziative in modo unilaterale, prescindendo dalla consultazione dei livelli gerarchici più bassi. Juncos (2007) associa questi problemi al fattore 'personalità' piuttosto che al disegno organizzativo della missione. L'effetto di tale fattore può risultare dannoso non solo per l'efficacia complessiva della missione, ma può anche portare ad una perdita di credibilità agli occhi delle autorità locali.

Problemi concernenti il processo di implementazione delle missioni civili PESD hanno riguardato anche gli approvvigionamenti e la logistica. Le principali difficoltà sono attribuite al fatto che questi sono delegati al capo-missione o al Rappresentante Speciale dell'Unione Europea, tuttavia la responsabilità finanziaria complessiva è nelle mani della Commissione. La complessità dell'amministrazione di tali aspetti è stata da più parti definita inadeguata [Nowak, 2006]. Gli sforzi dei capi delle missioni, specialmente nelle fasi di lancio delle operazioni, sono diretti in gran parte ad affrontare questioni burocratiche e logistiche. Spesso sono stati segnalati lunghi ritardi nell'invio dell'equipaggiamento essenziale. Si ricordano ad esempio i casi di EUPOL Proxima in Macedonia [Flessenkemper, 2008] e di Eurojust Themis in Georgia [Helly, 2006]. Problematiche simili sono emerse anche nel caso delle missioni militari. Ad esempio, difficoltà logistiche hanno avuto effetti negativi sull'operazione Artemis [Homan 2007].

Anche la scarsità di fondi messi a disposizione dagli Stati membri, specialmente se paragonati a quelli americani, è stata segnalata di frequente [Gourlay, 2006]. Essa è il risultato della mancanza di volontà da parte degli Stati membri nel mettere a disposizione i fondi delle proprie risorse militari per sostenere l'Unione Europea nel suo ruolo di attore della sicurezza. Merlingen e

Ostrauskaite [2008] sottolineano queste difficoltà e il fatto che fino ad ora non siano stati realizzati significativi passi in avanti. Un certo miglioramento è invece osservabile se si considerano i fondi per le missioni civili PESD. A differenza delle missioni militari, quelle civili sono finanziate dal canale di finanziamento della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) del budget della Comunità Europea. Anche se queste risorse sono molto ridotte se paragonate alla spesa militare, il budget PESC è cresciuto costantemente negli ultimi anni. Inoltre, le dimensioni dei budget della difesa non rappresentano il solo ostacolo allo sviluppo delle *capabilities* militari: un altro freno è dato dalle modalità in cui il denaro è speso. Dal momento che la domanda per l'acquisizione di risorse militari dipende in gran parte dalle forze armate nazionali, ha luogo una frammentazione dei mercati e delle politiche di approvvigionamento. Ne consegue che, per ogni euro speso, gli Europei hanno una minore *capability* rispetto agli Americani [Merling e Ostrauskaite, 2008].

Quello che viene alla luce dalla letteratura è che la maggioranza dei problemi dell'implementazione delle missioni PESD dipende da problemi di coordinamento interno ed esterno all'Unione Europea [Kohl, 2006; Blair, 2009; Tardy, 2006]. Il coordinamento fra pilastri è stato riconosciuto come una delle più grandi criticità del coordinamento interno, ed è stato analizzato al livello di *decision-making*, pianificazione e implementazione [Gourlay, 2006]. La questione della coerenza tra diverse agenzie dell'Unione Europea e fra il primo pilastro (comunitario) ed il secondo (intergovernativo) è stato visto come una delle più grandi sfide al pieno sviluppo delle *capabilities* PESD.

Il coordinamento interno è stato anche analizzato dal punto di vista delle relazioni civili-militari. L'Unione Europea, diversamente da altre organizzazioni internazionali come l'OCSE e la NATO, ha dichiarato la necessità di sviluppare capacità sia civili che militari [Kohl, 2006]. Tale bisogno è stato riconosciuto ai più alti livelli con la Dichiarazione del Consiglio Europeo sul rafforzamento dei due tipi di *capabilities* ed ha portato allo sviluppo di concetti guida a supporto del coordinamento civile-militare interno all'Unione Europea¹². La problematicità del coordinamento civile militare ha rappresentato un cruciale punto di debolezza dell'azione UE [Penska, 2006; Pirozzi e Sandawi, 2009], rappresentando un limite per l'implementazione delle politiche PESD [Gross,

¹² È il caso del *Civil-Military Co-ordination* (CMCO), che nell'ambito della PESD ha il fine di sostenere l'efficace coordinamento delle azioni dei diversi attori UE impegnati nel rispondere alle crisi. Al proposito si veda CMCO Council Document 14457/03, 7 Nov. 2003, par. 1.

2009b]. L'esperienza di alcune missioni mostra i limiti di tale cooperazione. Nel caso della Bosnia-Erzegovina, dov'erano presenti diversi strumenti UE (EUPM, EUFOR, EUMM, EUSR ecc.), il coordinamento ha avuto luogo soprattutto a Bruxelles e molto meno a livello operativo [Kohl, 2006]. Altre missioni come EUPOL Proxima in Macedonia, hanno inoltre portato alla luce l'importanza della questione di come le capacità sono organizzate e non solo di quante capacità sono a disposizione [Ioannides, 2006].

Le relazioni dell'Unione Europea con altre organizzazioni internazionali (es. NATO, OCSE) rappresentano un diffuso oggetto d'interesse dei testi consultati [European Commission's External Relations, 2004; Penska, 2006; International Crisis Group, 2008; Pirozzi e Sandawi, 2009]. La presenza di un ampio numero di attori in situazioni di conflitto o post-conflitto rappresenta per la PESD sia un'opportunità che un problema [Ioannides, 2006]. La difficoltà di coordinamento tra gli attori stessi rappresenta un importante punto di debolezza. Talvolta, la questione è interpretata nei termini del coordinamento esterno [Gross, 2009b]. Un esempio è quello delle relazioni UE-NATO in Macedonia. La prolungata presenza della NATO a Skopje ha generato una sovrapposizione fra le missioni NATO e PESD (specialmente in materia di sicurezza dei confini) ed ha impedito che la UE venisse riconosciuta come leader nella produzione di sicurezza e come attore politico di riferimento da parte delle autorità macedoni; la carenza di coordinamento è osservabile anche per quanto riguarda lo scambio di informazioni fra UE e NATO, così come su questioni politiche più ampie [Gross, 2009b].

Le relazioni UE con paesi terzi sono state talvolta problematiche [Mace, 2003]. In Afghanistan, la differenza di investimenti ed approcci sulla riforma della polizia sostenuti da UE e USA ha portato alla frammentazione dell'azione internazionale [Gross, 2009a; Foxley, 2009]. Principi come quelli del *lead nation concept* che determinano una divisione delle aree di competenza tra Stati membri possono avere effetti simili¹³.

Alcuni testi che si occupano delle missioni PESD propongono un'analisi critica delle relazioni fra UE ed attori locali e degli effetti che queste hanno sull'implementazione delle missioni. Secondo autori come Olsen [2007] e Helly [2009], le missioni PESD sono servite principalmente al processo di costruzione dell'identità europea piuttosto che alle aree delle operazioni, come nel caso di

¹³ In altri casi la cooperazione con UE-USA è stata molto positiva. Ne è un esempio la missione Eulex Kosovo: per la prima volta gli USA hanno partecipato ad una missione civile PESD [Consiglio dell'Unione Europea 2009; Richter, 2009].

EUFOR Tchad/RCA. Pirozzi e Sandawi [2009] dal canto loro evidenziano l'interesse prioritario degli stati membri nell'immagine della missione piuttosto che nei suoi risultati. Altri sottolineano il bisogno di una più approfondita comprensione delle contingenze politiche locali [Gorka-Winter, 2007; Serafino, 2005; Shusta et al., 2005]. I problemi con la classe politica locale comprendono, ad esempio, l'interferenza politica nei programmi di riforma (i.e. EUPOL Proxima) e lo scarso consenso da parte delle élite politiche locali nel perseguimento degli obiettivi delle missioni [Gross, 2007]. Come afferma Gross, la mancanza di consenso politico locale è stato un problema particolarmente acuto per la missione EUPM in Bosnia and Erzegovina, così come quello della corruzione e della cultura del nepotismo. Il quadro che ne emerge è caratterizzato dalla scarsa considerazione del contesto politico locale da parte dell'Unione Europea, nonostante la sua importanza per il successo o il fallimento delle missioni [Gross, 2007].

Le resistenze al cambiamento da parte delle amministrazioni locali sono state anch'esse annoverate tra le sfide alla piena attuazione delle missioni PESD [Juncos, 2007]. Tali resistenze sono dipendenti da specifiche mentalità e culture organizzative [Merlingen e Ostrauskaite, 2005]. Da più parti viene raccomandato il coinvolgimento delle autorità locali fin dalle prime fasi della programmazione degli interventi [Flessenkemper, 2008]. La debolezza dei governi locali può rappresentare un enorme ostacolo per un'implementazione efficace. Un ulteriore aspetto riguarda i bisogni della popolazione locale, spesso sottorappresentati [Ioannides et al., 2007; Merlingen e Ostrauskaite, 2008]. Gli obiettivi contenuti nei mandati delle missioni possono non coincidere con i bisogni reali della popolazione. Come ha notato Klaiber [2007] in merito all'esperienza in Afghanistan, «è una convinzione errata del paese donatore, così come delle ONG, quella di conoscere perfettamente quello che gli Afgani vogliono e ciò di cui hanno veramente bisogno. Gli Afgani si sono spesso sentiti confusi dai numerosi suggerimenti e raccomandazioni non necessariamente rispondenti ai reali desideri delle persone, che sono ancora profondamente radicate nelle loro tradizioni etniche e religiose» [Klaiber 2007: 10].

Un altro importante oggetto della valutazione nella letteratura visionata è dato dall'impatto delle missioni PESD [Asseburg e Kempin, 2009; Grevi et al., 2009; Gegout, 2009; Vircoulon, 2009; Helly, 2009]. In questo contesto, gli autori fanno spesso riferimento a termini come *output*, *results*, *achievements* [Bulut, 2009; Major, 2009; Seibert, 2008]. Gli *output* generati dalle missioni PESD possono essere osservati sia a livello materiale che simbolico [Merlingen e Ostrauskaite, 2008]. Le missioni PESD secondo la letteratura hanno avuto un

significativo ‘impatto politico esterno’ [Merlingen e Ostrauskaite, 2008]. Se si volge lo sguardo alle missioni EUPOL in Macedonia e in Bosnia oppure ad EUFOR in Bosnia, emerge che queste hanno fornito un contributo indispensabile al peacebuilding, attraverso la creazione di istituzioni, *policy*, pratiche e attitudini [Merlingen, 2009; Overhaus, 2009]. Assieme a questi risultati, viene sottolineato il contributo di queste missioni all’europeizzazione delle forze di polizia locali, alla costruzione della fiducia e alla rassicurazione della popolazione nonché al processo di disarmo, smobilitazione e reintegro [Merlingen e Ostrauskaite, 2008].

La promozione della legittimità e della reputazione dell’UE è essa stessa vista come un importante *output* della PESD. Per esempio, l’operazione Concordia in Macedonia è stata realizzata con soli 400 soldati e in 9 mesi. Nonostante questo, è stata un’operazione importante poiché ha prevenuto nuove forme di violenza inter-etnica e, a livello strategico-politico, perché ha dimostrato la volontà e la capacità dell’UE di essere un attore diverso da quello che era stato negli anni ’90 [Merlingen e Ostrauskaite, 2008]. Analogamente, la volontà di Bruxelles a partecipare attivamente alla promozione della democrazia si conferma nell’organizzazione delle missioni in Georgia [Helly, 2006] e Congo [Hoebeke et al., 2007]. Flessenkemper [2008] osserva invece i risultati di EUPOL Proxima, soffermandosi dapprima sugli effetti di stabilizzazione e sui risultati conseguiti nel miglioramento delle competenze acquisite. Una delle principali innovazioni apportate dalla missione è stato il decentramento della polizia, fondamentale per la modernizzazione di tale istituzione e nodo cruciale dell’accordo quadro di Ohrid¹⁴. Risultati positivi sono stati conseguiti anche nel campo del controllo interno: le autorità locali si sono dimostrate attivamente impegnate nel sanzionare la cattiva condotta dei propri poliziotti.

Con riferimento all’impatto delle missioni UE in Africa, la letteratura ha identificato effetti sia positivi che negativi [Gegout, 2009]. Rimandando ai casi di Artemis ed EUFOR RD Congo, Gegout [2009] ha affermato che le missioni UE in DR Congo sono interventi controproducenti per la politica interna del paese. NAVFOR Atalanta è stata invece criticata per il mancato impatto sulla

¹⁴ L’accordo di pace Ohrid (*Ohrid Framework Agreement*), sottoscritto dai quattro principali partiti politici dell’ex Repubblica iugoslava di Macedonia e avente per garanti il Presidente della Repubblica e la comunità internazionale (UE e USA), ha posto fine al conflitto armato in Macedonia nell’agosto 2001. Uno dei principali punti dell’accordo è quello del decentramento della struttura di polizia, passaggio fondamentale verso la modernizzazione della stessa [Flessenkemper, 2008]

situazione della popolazione locale [Vainio, 2008; Weber, 2009]. Tuttavia, nella letteratura esaminata vengono anche indicati alcuni impatti positivi di questa missione, determinanti nel migliorare la coerenza della comunicazione e del coordinamento tra le flotte di diversi paesi, organizzazioni, navi mercantili e compagnie navali [Helly, 2009]. In aggiunta, NAVFOR Atalanta ha migliorato la cooperazione nel campo della garanzia della legalità, facendo avvicinare tra loro gli stati membri UE e i paesi terzi [Helly, 2009], come dimostrano le operazioni delle navi militari cinesi e americane nell'area.

3. I LIMITI DELLA VALUTAZIONE PESD

In generale, dalla letteratura presa in esame emerge che complessivamente la valutazione delle missioni PESD non è condotta in modo sistematico. La letteratura sulla valutazione che utilizza dati primari fa riferimento in genere ad un numero (limitato) di interviste con attori variamente impegnati nel processo di *decision-making* o di implementazione delle missioni (staff delle missioni sul campo, funzionari dell'Unione Europea presso il Consiglio e le sue strutture ecc.). Una fonte d'informazione molto usata è rappresentata inoltre dai documenti istituzionali. La valutazione è in gran parte 'amministrativa', ovvero incentrata sul processo di *decision-making* interno all'Unione Europea. Grande enfasi è posta sul tema del coordinamento fra i diversi attori sul campo, specialmente in contesti geografici dove le missioni PESD sono parte di una più ampia strategia UE. I Balcani sono esemplificativi in questo senso. Non sorprende che essi abbiano rappresentato il principale focus geografico della letteratura sulla valutazione della PESD. In particolare, la questione del coordinamento fra diversi pilastri è stata il fulcro di numerosi contributi [Gourlay, 2006; Ioannides et al., 2007; Kohl, 2006; Merlingen e Ostrauskaite, 2006, 2008; Penska 2006].

L'accento sulle dinamiche interne al processo di *decision-making* UE ha avuto come effetto la scarsa attenzione alla valutazione *ex ante* ed *ex post*, a favore di una valutazione in itinere. In particolare, la valutazione *ex post* è stata limitata all'analisi dei risultati di breve termine delle missioni, ovvero ad un mero esame del raggiungimento degli obiettivi contenuti nel mandato. Le considerazioni sul raggiungimento degli obiettivi sono peraltro molto generiche - specie quando sono utilizzate per sostenere il raggiungimento di risultati positivi, come ad esempio nel caso seguente: «*Althea ha contribuito significativamente alla stabilizzazione e allo sviluppo post-conflitto non solo attraverso il pieno conseguimento dei suoi principali obiettivi militari ma anche attraverso i suoi obiettivi di supporto* [di assistenza e di ricostruzione ndr]».

[Bertin, 2008: 70]. Similmente, il concetto di impatto politico è utilizzato senza entrare nel merito delle sue dimensioni e della sua operazionalizzazione. Ne è un esempio la seguente affermazione di Kurowska: «*il più ampio impatto politico di Themis nella regione è stato moderato*». [in Asseburg e Kempin 2009: 207]. Anche l'impatto delle missioni sulla situazione socio-economica e della sicurezza a livello locale è stato per lo più trascurato [Tardy, 2006; Vircoulon, 2009; Weber, 2009], e il punto di vista della popolazione locale resta largamente inesplorato.

È interessante ricordare che, nella letteratura analizzata, i concetti e le procedure della valutazione sono utilizzati in modi diversi. È significativo che i concetti centrali della valutazione (*inputs, outputs, outcomes*, impatto) sono talvolta usati in modo inappropriato. Ad esempio, il termine impatto è usato spesso in riferimento agli *outputs* (es. attività svolte sul campo, come la creazione di istituzioni *ad hoc* o la formazione delle forze dell'ordine) piuttosto che all'impatto a lungo termine. Ioannides [2009], osservando EUPOL Proxima, nota che la valutazione della missione è limitata alla verifica dello svolgimento delle azioni previste e non al raggiungimento degli obiettivi del mandato.

Un altro limite della valutazione è rappresentato dal fatto che non è specificato il modo in cui le operazioni di supporto alla pace e di gestione dei conflitti dovrebbero funzionare. Come osserva Fortna [2004], non esiste un'analisi empirica sistematica rivolta a capire se il *crisis management* funzioni o meno sul campo. Un'altra prospettiva poco considerata dalla letteratura sulle missioni PESD è quella di genere. Il Report UNIFEM 2006 conferma questa tendenza, affermando che il *mainstreaming* del genere nelle missioni PESD è ancora molto indietro rispetto agli standard internazionali [Clément, 2009].

In linea con altri autori, si ritiene che la valutazione PESD abbia dedicato scarsa attenzione al tema della comunicazione strategica [Helly, 2006; Ioannides, 2006, 2007; Muehlmann, 2008]. La comunicazione strategica delle missioni PESD è poco studiata sia nella sua dimensione interna che esterna [Peters 2010]. Per quanto riguarda la dimensione esterna, vi è una scarsa comunicazione rivolta alla popolazione locale, che a sua volta genera scarsa trasparenza e bassi livelli di fiducia verso la presenza UE [Górka-Winter, 2007]. Inoltre, è stata segnalata anche una scarsa comunicazione diretta ai paesi che forniscono truppe e staff [Peters, 2010]. L'opinione pubblica degli stati membri è poco informata, nonostante rappresenti un fattore cruciale per la promozione degli interventi da parte dei governi nazionali [Battistelli, 2009]. La bassa visibilità delle missioni PESD richiede investimenti nella diffusione dell'informazione sia verso i media che verso la popolazione [Muehlmann,

2008]. Una questione raramente presente nella letteratura analizzata è quella della logistica, un fattore che invece è essenziale per il successo delle missioni. Alcune eccezioni sono rappresentate da Major [2010], che ha esaminato la logistica di EUFOR RD Congo, e da Vlachos-Dengler [2007], che si è occupato delle capacità di trasporto con ponte aereo dell'Unione Europea.

Vi sono numerosi fattori che aiutano a spiegare il basso livello di formalizzazione/standardizzazione delle procedure di valutazione. Il primo, e forse il più importante, è quello dell'interferenza politica ad opera degli stati membri. La presenza costante degli stati membri nel *decision-making* riguardante la PESD e nella sua attuazione ha effetti diretti sulla valutazione. In molti casi, la loro presenza impedisce lo sviluppo di un esplicito programma di valutazione in seno alle strutture UE [D'Urso, 2008]. Come osserva quest'ultimo sulla base di una serie di interviste condotte con funzionari UE, sarebbe difficile far passare dinanzi al Consiglio/*Political and Security Committee* un documento critico nei confronti di uno stato membro. Ostacoli aggiuntivi allo sviluppo di procedure valutative sono dati dalla complessità dei processi decisionali in seno alla PESD, dalla presenza di un elevato numero di attori e dai continui cambiamenti delle strutture preposte al decision-making [Gourlay, 2006; Grevi, 2009]. L'insieme di questi fattori rende molto difficile la costruzione di una metodologia condivisa.

Un ulteriore elemento che influenza la valutazione è la natura stessa delle missioni. Secondo D'Urso, gli obiettivi e la direzione delle missioni PESD sono altamente politiche, e il contesto in cui gli attori europei sono coinvolti è estremamente complesso. Di conseguenza, procedure di valutazione troppo rigide e formali (come un'analisi costi-benefici) sarebbero difficilmente applicabili. Per di più, i processi burocratici all'interno del Segretariato, e la crescita del numero delle missioni, impediscono la riflessione sui risultati raggiunti [D'Urso, 2008]. Viene anche sottolineato che una valutazione sistematica non ha luogo a causa della mancanza di personale in grado di condurre valutazioni [Helly, 2009]. Un limite decisivo è anche quello dell'assenza di una sistematica raccolta dei dati [Korski, 2009]. Altri impedimenti ad una valutazione rigorosa delle missioni PESD riscontrati nella letteratura sono infine: la mancanza di analisi dei contesti nazionali; il tempo ridotto della pianificazione delle missioni [Helly, 2009]; il fatto che è relativamente troppo presto per valutare in modo esaustivo i costi e i benefici politici delle missioni [Bulut, 2009].

4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi della letteratura sulle missioni di supporto alla pace dell'Unione Europea ha consentito di fare chiarezza sulle caratteristiche della valutazione condotta in ambito PESD ed ha altresì aiutato ad identificarne i principali limiti. In sintesi, questi ultimi sono rintracciabili in relazione ai contenuti ed ai metodi della valutazione esistente (sia interna che esterna all'Unione Europea). Dal punto di vista dei contenuti, l'oggetto della valutazione è quasi sempre circoscritto al mandato e alle modalità della sua attuazione (soprattutto nei termini di attività svolte). Anche dal punto di vista metodologico emergono evidenti carenze. La pur ampia presenza di studi di caso non ha portato con sé una significativa differenziazione nel ricorso alla metodologia. Ad essere privilegiata è un'analisi di tipo qualitativo (attraverso il ricorso ad interviste e all'analisi di documenti governativi), mentre gli strumenti della ricerca quantitativa sono impiegati raramente. All'origine della scelta degli specifici oggetti e metodi di analisi risulta essere la concezione della valutazione fatta propria dai singoli autori che, come visto nel primo paragrafo, tendono ad interpretarla in modi anche molto dissimili.

È possibile inoltre asserire che i limiti della letteratura valutativa riguardante la PESD vengono alla luce anche se si considerano le *issue* non rappresentate e generalmente sottovalutate (i.e. la questione di genere, la comunicazione strategica e così via).

In definitiva, si ritiene che vi siano ancora molte strade da percorrere per migliorare la valutazione delle missioni PESD. Innanzitutto, si pone la necessità di un uso maggiormente sistematico della valutazione e di un maggior rigore scientifico nella sua conduzione. Disegni di ricerca più complessi potrebbero essere funzionali ad un utilizzo integrato delle metodologie, ad una diversificazione del focus della valutazione e ad un approfondimento delle questioni sotto osservazione. Affinché questo sia possibile, diventa necessario promuovere quella che fino ad ora è rimasta inapplicata, ovvero una prospettiva di lungo termine.

In conclusione, la situazione è ben lontana dall'essere soddisfacente. Descrivere e comprendere i fattori che ostacolano l'adozione di adeguate modalità di valutazione non significa in alcun modo giustificarle. Tanto più in ordine ad un'attività - il contributo alla sicurezza e alla stabilità internazionale - che ogni giorno di più si va qualificando come una delle frontiere più avanzate e più cruciali che l'Europa è chiamata a presidiare.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Ammendola, T.

1999 *Missione in Bosnia*. Milano: Franco Angeli.

Ammendola, T.

2003 “L’esercito italiano e il peacekeeping”, in *Quaderni di Sociologia*, XLVII (32), pp: 37-62.

Asseburg, M. e Kempin, R.

2009 *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP missions and Operations*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs (SWP).

Battistelli, F.

1996 *Soldati. Sociologia dei Militari Italiani nell'era del Peace-keeping*. Milano: Franco Angeli.

2009 Peacekeeping e Peacekeepers, in M. Isnenghi, *Gli Italiani e la guerra. Conflitti, identità memorie dal Risorgimento ai nostri giorni*, Torino, UTET.

Berg, P.

2009 “EUFOR Tchad/RCA: the EU serving French interests”, in M. Asseburg, e R. Kempin, *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP missions and Operations*, Berlin: German Institute for International and Security Affairs (SWP), pp. 57-69.

Bertin, T.

2008 “The EU Military Operation in Bosnia”, in M. Merlingen and R. Ostrauskaitė, *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, London-New York: Routledge, pp. 67-77.

Blair, S.

2009 “Towards Integration? Unifying Military and Civilian ESDP Operations”, in *European Security Review*, 44, pp. 1-5.

Bulut, E.

2009 “EUBAM Rafah (Palestinian Territories)”, in G. Grevi et al., *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*. Parigi: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), pp. 299-310.

Clément, C.

2009 “EUSEC RD Congo”, in G.Grevi et al., *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*, Parigi: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), pp. 243-254.

Council of the European Union General Secretariat

2009 *Annual report from the council to the Parliament on the main aspects and basic choices of the CFSP 2008*, Brussels: European Communities.

D'Urso, D.

2008 *Oltre il learning by doing? La questione della valutazione delle missioni PESD*, CeSPI Working Papers.

European Commission's External Relations

2004 *Taking Europe to the world 50 years of the European Commission's External Service*, European Communities.

Flessenkemper, T.

2008 “EUPOL Proxima in Macedonia 2003-2005”, in M. Merlingen, e R. Ostrauskaitè, *European Union Peacebuilding and Policing: Governance and the European Security and Defence Policy*, London: Routledge, pp. 78-96.

Foxley, T.

2009 “Where are we with the Afghan police force?”, in *European Security Review*, 43, pp. 1-6.

Fortna, V.P.

2004 “Interstate Peacekeeping: Causal Mechanisms and Empirical Effects”, in *World Politics*, 56(4), PP.481-519.

Gegout, C.

2009 “The West, Realism and Intervention in the Democratic Republic of Congo (1996-2006)”, in *International Peacekeeping*, 16(2), pp. 231-244.

Górka-Winter, B.

2007 *EU Operational Engagement: Struggling for Efficiency*, Brussels, 2nd European Strategic Forum.

Gourlay, C.

2006 “Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management”, in A. Nowak, *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper n. 90, European Union Institute for Security Studies, June, pp. 103-122.

Grevi, G.

2009 “ESDP institutions”, in G. Grevi et al. Helly, *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), pp. 19-67.

Grevi, G., Helly, D. e Keohane, D.

2009 *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*. Parigi: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS).

Gross, E.

2007 “Civilian and military missions in the Western Balkans”, in I. Ioannides et al. *Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans*. Brussels: Centre for European Policy Studies, pp. 126-152.

2009a *Security Sector Reform in Afghanistan: the EU's Contribution*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), Occasional Paper 78.

2009b “Operation CONCORDIA (fYROM)”, in G. Grevi et al., *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), pp. 173-180.

Helly, D.

2006 “EUJUST Themis in Georgia: an ambitious bet on rule of law”, in A. Nowak, *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper n. 90, European Union Institute for Security Studies, June, pp. 87-102.

2009 Operation Artemis (RD Congo), in G. Grevi et al., *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*. Parigi: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), pp. 181-186.

Hoebeke, H., Carette, S. e Vlassenroot, K.

2007 “EU Support to the Democratic Republic of the Congo, (IRRI-KIIB, Brussels)”, in *L'action de l'Europe en Afrique*, Centre d'analyse stratégique, p.10.

Homan, K.

2007 *Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo. Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity.* Brussels: European Commission, pp.151-155.

International Crisis Group

2008 *Afghanistan: the need for international resolve.* Kabul-Brussels: Asia Report 145.

Ioannides, I.

2006 "EU Police Mission Proxima: testing the 'European' approach to building peace", in A. Nowak, *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper n. 90, European Union Institute for Security Studies, June, pp. 69-86.

2009 "EUPOL Proxima/EUPAT (fyROM)", in G. Grevi et al., *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), pp. 187-200.

Ioannides, I., Juncos, A. E., Schroeder, U. C., Gross, E. e Emerson, M.

2007 *Evaluating the EU's crisis missions in the Balkans.* Brussels: Centre for European Policy Studies.

Juncos, A. E.

2007 "Police Mission in Bosnia and Herzegovina", in I. Ioannides et al., *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Brussels: Centre for European Policy Studies, pp. 46-80.

Kempin, R. e Steinicke, S.

2008 "EUPOL Afghanistan: the credibility test for Europe's civilian engagement", in M. Asseburg, e R. Kempin, *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP missions and Operations.* Berlin: German Institute for International and Security Affairs (SWP), pp. 136-147.

Keohane, D.

2009 "EUFOR ALTHEA (Bosnia and Herzegovina)", in G.Grevi et al., *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*. Parigi: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), pp. 211-220.

Klaiber, K-P.

2007 "The European Union in Afghanistan: lessons learned", in *European Foreign Affairs Review*, 12(1), pp. 7-11.

Kohl, R.

2006 “Civil-military co-ordination in EU crisis management”, in A. Nowak, *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper n. 90, European Union Institute for Security Studies, June, pp. 69-86.

Korski, D.

2009 “EUJUST LEX (Iraq): The integrated rule of law mission for Iraq (EUJUST LEX)”, in G.Grevi et al., *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), pp. 231-242.

Kurowska, X.

2009 “EUJUST Themis (Georgia)”, in G. Grevi et al. *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*. Parigi: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), pp. 201-210.

Lippi, A.

2007 *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino.

Mace, C.

2003 “Operation Artemis: Mission improbable?”, in *European Security Review*, 18, pp. 5-6.

Major, C.

2009 “The military operation EUFOR RD Congo 2006”, in G. Grevi et al., *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*. Parigi: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), pp. 313-323.

2010 “You can't always get what you want. The logistics of EUFOR RD Congo 2006”, in *Défence nationale et sécurité collective*, (January 2010) 1, forthcoming.

Merlingen, M.

2009 EUPM (Bosnia and Herzegovina), in G. Grevi, et al., *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*. Parigi: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), pp. 161-172.

Merlingen, M. e Ostrauskaitè, R.

2008 *European security and defence policy: an implementation perspective*, London-New York: Routledge.

2006 *European Union Peacebuilding and Policing: Governance and the European Security and Defence Policy*, London: Routledge.

2005 ESDP police missions: meaning, context and operational challenges, in *European Foreign Affairs Review*, 10(2), pp. 215-235.

Muehlmann, T.

2008 “The police mission EUPM in Bosnia, 2003-2005”, in M.Merlingen e R.Ostrauskaitè *European security and defence policy: an implementation perspective*, London-New York: Routledge, pp. 43-60.

Nowak, A.

2006 *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper n. 90, European Union Institute for Security Studies, June.

Olsen, G.R.

2007 *Between development policy and foreign policy ambitions: The European Union Strategy for Africa*, Roskilde: University of Roskilde.

2009 “The EU and Military Conflict Management in Africa: For the Good of Africa or Europe?”, in *International Peacekeeping* 16(2), pp: 245 -260.

Overhaus, M.

2009 “Operation Althea and the EU police mission in Bosnia and Herzegovina: implementing the comprehensive approach”, in M. Asseburg, e R.Kempin, *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP missions and Operations*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs (SWP), pp. 16-29.

Penska, S.E.

2006 *Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05*, Issues of mandates and management in ESDP missions, CEPS Working Document, 255.

Peters, S.

2010 *Strategic Communications for Crisis Management Operations of International Organisations: ISAF Afghanistan and EULEX Kosovo*. Brussels: Department of EU International Relations and Diplomacy Studies.

Pirozzi, N. e Sandawi, S.

2009 *Military and civilian ESDP missions: ever growing and effective?*, Roma: Istituto Affari Internazionali (IAI).

Richter, S.

2009 “Promoting Rule of Law without State-building: can EULEX Square the Circle in Kosovo?”, in M. Asseburg, e R. Kempin, *The EU as a Strategic*

Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP missions and Operations. Berlin: German Institute for International and Security Affairs (SWP), pp. 30-45.

Rossi, P.H., Lipsey, M.W. e Freeman, H. E.

2004 *Evaluation: A systematic approach*, CA: Sage Publications.

Seibert, B.H.

2008 “EUFOR Tchad/RCA. A Cautionary Note”, in *European Security Review* (37), pp. 1-5.

Serafino, N.M.

2005 *Peacekeeping and related stability operations*. New York: Nova Science.

Shusta, R.M., Levine, D.R., Harriss, P.R. e Wong, H.Z.

2005 *Multicultural law enforcement: strategies for peacekeeping in a diverse society*. New Jersey: Prentice Hall.

Stame, N.

1998 *L'esperienza della valutazione*, Roma: SEAM.

Tardy, T.

2006 *The European Union in Africa: A strategic partner in peace operations*, Seminar no. 5. New York: The Geneva Centre for Security Policy and the International Peace Academy.

Tull, D.

2009 “EUFOR RD Congo: a success, but not a model”, in M. Asseburg e R. Kempin, *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP missions and Operations*, Berlin: German Institute for International and Security Affairs (SWP), pp. 46-56.

Vainio, L.

2008 “EU Foray into Navy Operations. NAVFOR Somalia”, in *European Security Review*, 42, p.1.

Vircoulon, T.

2009 “EUPOL Kinshasa and EUPOL RD Congo”, in G.Grevi et al., *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*. Parigi: European Union Institute for Security Studies (EU-ISS), pp. 221-231.

Vlachos-Dengler, K.

2007 *Carry That Weight: Improving European Strategic Airlift Capacities*, Pardee RAND Graduate School Dissertation, Santa Monica.

Weber, A.

2009 “EU naval operation in the gulf of Aden (EU NAVFOR Atalanta)”, in M. Asseburg e R. Kempin, *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP missions and Operations*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs (SWP), p: 70-83.

DOCUMENTI UFFICIALI

Consiglio dell'Unione europea

2004 *The European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*, Brussels, 12 December 2003.

2003 *Civil-Military Co-ordination* (CMCO), Council Doc. 14457/03, 7 Nov. 2003. DEMOS, EU training manual on evaluation developed for the European Commission.

Dichiarazione comune sulla difesa europea, Vertice bilaterale anglo-francese di St Malo, 3-4 dicembre 1998, www.consilium.europa.eu/ESDp.