



### OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 2/2016

#### 3. LA CONCLUSIONE DEL PROCESSO DI RIFORMA DELLA *PEACEBUILDING ARCHITECTURE*: L'ELABORAZIONE DEL CONCETTO DI “*SUSTAINING PEACE*” NELL'OTTICA DI UNA TRASFORMAZIONE DEL *POST-CONFLICT PEACEBUILDING* IN *PRE-EMPTIVE PEACEBUILDING*

##### 1. Introduzione

Le due risoluzioni dal contenuto identico adottate lo scorso 27 aprile dall'Assemblea generale [UN Doc. [A/RES/7062](#)], senza voto, e dal Consiglio di sicurezza [UN Doc. [S/RES/2282 \(2016\)](#)], all'unanimità, concludono il processo di revisione della *peacebuilding architecture* e rappresentano un momento di particolare importanza nel dibattito che da diversi anni è stato avviato dalle Nazioni Unite in materia mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Come ha sottolineato il Segretario generale Ban Ki Moon nella conferenza stampa organizzata il giorno della loro approvazione da parte di entrambi gli organi delle Nazioni Unite, «*these resolutions are a statement of intent pointing to a change in strategy and mindsets*», in quanto mettono in evidenza la necessità di ampliare l'approccio al *peacebuilding* finora adottato, in modo tale che l'intervento delle Nazioni Unite non sia più limitato «*to prevent the recurrence of conflicts*», ma anche, o forse prevalentemente, «*to prevent conflict from breaking out in the first place*». [V. [Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the Adoption of Resolutions on the Peacebuilding Architecture in the General Assembly and the Security Council](#)]. In questo modo, quindi, viene definitivamente superata l'idea introdotta nel 1992 da Boutros Boutros-Ghali attraverso il rapporto «*an Agenda for Peace*», secondo la quale il *peacebuilding* doveva essere concepito come un intervento da realizzare in situazioni *post*-conflittuali, al fine «*to identify and support structures, which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflicts*» [UN Doc. [A/47/277-S/24111](#)]. Secondo questo approccio, il *peacebuilding*, esattamente definito come *post-conflict peacebuilding*, si sarebbe dovuto concretizzare nell'adozione di misure di diversa natura a supporto dei paesi in fase di transizione per favorire la creazione di strutture istituzionali ed economiche solide, in modo da ridurre il rischio che si riproponesse una situazione conflittuale. Per raggiungere quest'obiettivo, nell'ambito delle Nazioni Unite è stata creata, nel 2005, la c.d. *Peacebuilding Architecture*, composta dalla *Peacebuilding Commission* (PBC), il *Peacebuilding Support office* (PBSO) e il *Peacebuilding Fund*, che avrebbe dovuto realizzare interventi strutturati ed efficaci in

questo settore, colmando «a gaping hole in the UN's institutional machinery for building peace». Sin dalla sua istituzione, tuttavia, tale sistema ha mostrato diverse lacune che hanno portato gli Stati membri delle Nazioni Unite a discutere la necessità di adottare modifiche complessive, non solo di carattere strutturale, ma che prendano in considerazione la stessa definizione di *peacebuilding*, adattandola alle esigenze più attuali della comunità internazionale [sull'argomento, si rimanda al contributo pubblicato sul numero 4/2014 di questo osservatorio, [Profili di novità nell'attività di peacebuilding delle Nazioni Unite](#)]. L'analisi delle due risoluzioni del 27 aprile 2016, quindi, deve necessariamente esser svolta nel contesto più complessivo del processo di revisione della *peacebuilding architecture*, del quale, come detto, costituiscono l'ultimo passaggio. In tal senso, per soffermarci sugli aspetti più recenti, meritano alcune riflessioni il [rapporto](#) del 29 giugno 2015 adottato dal Gruppo di Esperti «for the 2015 review of the United Nations Peacebuilding Architecture» e gli articolati dibattiti in materia svolti durante la riunione allargata del Consiglio di sicurezza del 23 febbraio 2016 [UN Doc. [S/PV.7629](#)] e dell'Assemblea generale del 27 aprile 2016. Questi, infatti, costituiscono le principali fasi intermedie che hanno portato all'adozione delle risoluzioni in esame.

## 2. Il rapporto del 2015 sulla revisione della peacebuilding architecture dell'Advisory Group of experts: l'introduzione del concetto di “peace sustaining”

Il 22 gennaio 2015 il Segretario generale ha nominato un *Advisory Group of experts*, composto da sette membri, con il compito di adottare un rapporto che avrebbe dovuto costituire la prima fase di revisione della *Peacebuilding architecture*, a cui avrebbe dovuto fare seguito «the second, inter-governmental stage, which it is hoped will lead to concrete actions to strengthen the UN's approach to sustaining peace». Questa seconda fase si è, appunto, conclusa con l'adozione delle due risoluzioni del 27 aprile 2016. Il Gruppo di esperti, nello svolgimento del suo lavoro, ha lavorato in sinergia con altri due *Panels* creati per discutere, in termini più ampi, del sistema di operazioni di pace delle Nazioni Unite: l'*High-Level Independent Panel on Peace Operations*, istituito dal Segretario generale il 31 ottobre 2014, con l'incarico di «to take a comprehensive look at how United Nations peace operations could continue to contribute to the prevention and resolution of conflicts and be best designed and equipped to deal with the challenges of tomorrow» [a tal proposito, si veda il rapporto adottato dal Panel il 16 giugno 2015 UN Doc. [A/70/95-S/2015/446](#)]; e l'*High-Level Advisory Group for the Global Study on the Implementation of Security Council Resolution 1325*, istituito ai sensi della risoluzione del Consiglio di sicurezza [2122](#) del 18 ottobre 2013.

Nel rapporto del 29 giugno 2015 dell'*Advisory Group of Experts* sono presenti una serie di raccomandazioni sia di carattere strutturale, che riguardano modifiche da attuare a livello istituzionale «to improve the peacebuilding capability of the United Nations system», sia di carattere più generale, in merito all'approccio che dovrebbe essere adottato per sostenere in maniera più efficace la pace internazionale. È stato, quindi, evidenziato come sia necessario «a fresh look not only at the specialized architecture itself, but at the whole approach to peacebuilding taken by the United Nations at large».

Riguardo al primo aspetto, le proposte avanzate non contengono elementi di particolare novità rispetto alle discussioni precedentemente sviluppate in seno alle Nazioni Unite sull'argomento. Il Gruppo di esperti, infatti, ha ribadito la frammentarietà degli interventi

realizzati nel settore del *peacebuilding*, che hanno spesso mostrato uno scarso coordinamento fra gli organi principali dell'Organizzazione. A tal proposito, quindi, ha invitato il Consiglio di sicurezza, il Consiglio economico e sociale e l'Assemblea generale a coordinare meglio le proprie attività, sfruttando le competenze acquisite in quest'ambito dalla PBC. Nei futuri interventi di *peacebuilding*, quindi, «*the Security Council must understand itself to be one of, if not the principal peacebuilding actor, in partnership with the General Assembly and ECOSOC*», mentre la PBC «*if its work is reoriented, can become the necessary and effective bridge, acting as the advisory body between those organs*». Per quanto riguarda le raccomandazioni rivolte ai singoli organi, è stato evidenziato come il Consiglio di sicurezza «*should consider regularly requesting and drawing upon the advice of the PBC, to assist in ensuring that the mandates, benchmarks and reviews of peace operations, however short-term in scope, reflect the longer view required for sustaining peace*». I mandati delle operazioni di *peacekeeping*, cioè, dovrebbero essere strutturati, di concerto con la PBC, in modo da tener conto non solo degli obiettivi di breve periodo, ma anche quelli di medio e lungo periodo, tipici del *peacebuilding*. Inoltre, il Consiglio di sicurezza è stato invitato «*to consider passing to the PBC's responsibility continued accompaniment of countries on the Council's Agenda where and when peace consolidation has progressed to the point that it is deemed that they no longer constitute a threat to international peace and security*». In questo modo, la PBC sarebbe coinvolta, in misura maggiore rispetto a quanto lo è attualmente, in tutto il processo di costruzione della pace, ricoprendo in un primo momento un ruolo più di natura consultiva e successivamente più attivo. In questa seconda fase, sempre per rafforzare il coordinamento inter-istituzionale, «*[It] should keep the Council briefed on further progress in peace consolidation on at least a yearly basis*».

L'ECOSOC, invece, «*building on its past experience with African countries emerging from conflict*» e prendendo anche a riferimento le linee guida elaborate per diventare membri del G7+, il gruppo che riunisce nazioni uscite da situazioni di conflitto o che tuttora sono attraversate da crisi, è stato chiamato «*to devote special attention and funding not just for peace operations but also for governance, human rights and development activities*». Nello svolgimento di questa attività, «*[It] should pursue closer cooperation, especially in the broader effort of promoting coherence between the development and the peace and security pillars*».

Sempre nell'ottica di un miglior coordinamento fra i diversi organi e nello sviluppo di progetti di *peacebuilding* più strutturati si è fatto riferimento alla possibilità che l'Assemblea generale «*in its next and subsequent UN Quadrennial Comprehensive Policy Reviews (QCPR), include a specific focus on sustaining peace, examining the UN system's success in bringing together development, humanitarian and peace and security actions*».

Infine è stato richiesto un coinvolgimento anche del Consiglio per i diritti umani, il quale dovrebbe «*when turning its attention to conflict-affected countries in its Universal Periodic Review, consider including a specific discussion on sustaining peace and the role of the international community therein*». In questo modo si terrebbe sempre accesa l'attenzione sull'importanza di salvaguardare i diritti individuali nei paesi in situazioni di crisi.

Per quanto concerne, più nello specifico, il ruolo svolto dalla PBC, il Gruppo di esperti, mantenendo lo stesso approccio tenuto nelle precedenti occasioni in cui è stata discussa la possibile revisione di tale organismo, ha ribadito che la PBC, per rilanciare la propria attività, deve sostanzialmente mantenere le proprie funzioni, ma deve migliorarle qualitativamente. Su quest'aspetto, quindi, non ha accolto le proposte formulate negli anni da alcuni Stati circa la

possibilità di riformare strutturalmente la PBC e di riconoscerle un ruolo più attivo nella realizzazione di missioni di *peacebuilding*, affermando che «*the PBC should continue to be advocacy, assistance in marshalling resources, assistance in improving coordination within and outside the United Nations, strategic thinking and policy recommendations, as well as offering a meeting place for interested parties. But the manner in which these functions would be carried out should change qualitatively, through emphasizing an advisory and bridging relationship with the three principal inter-governmental organs*» [Sull'istituzione della PBC e sulle proposte di riforma, F. BATTAGLIA, *La Commissione di Consolidamento della Pace: attività svolta e prospettive di rilancio*, in N. NAPOLETANO E A. SACCUCCI (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali*, Napoli, 2013, p. 75 ss., C. STAHN, *Comment on the Role and Mandate of the Peacebuilding Commission*, in *Int. Org. Law Rev.*, 2005, p. 403; L. PANELLA, *La Commissione di Consolidamento della Pace: un successo delle Nazioni Unite?*, in *Riv. coop. giur.*, 2006, p. 54 ss.; G. THALLINGER, *The UN Peacebuilding Commission and Transitional Justice*, in *Ger. Law Jour.*, 2007, p. 681 ss.].

Come detto in precedenza, la parte più interessante del rapporto di giugno 2015 è quella che non prende in considerazione gli aspetti strutturali degli interventi di *peacebuilding*, ma che riguarda, in termini più generali, l'approccio che le Nazioni Unite dovrebbero adottare in questo settore. Le conclusioni a cui sono giunti gli esperti muovono da un'analisi del contesto internazionale e di come questo sia radicalmente mutato negli ultimi anni. Lo scenario attuale, infatti, è caratterizzato da numerosi conflitti interni, sempre più difficili da affrontare a causa dell'emergere di gruppi radicali, che spesso vanno oltre i confini nazionali, coinvolgendo gli Stati confinanti e determinando una regionalizzazione dei conflitti. Queste situazioni sarebbero influenzate anche dalla presenza di istituzioni deboli, che in molti casi mostrano una scarsa legittimità, in quanto non sono pienamente rappresentative delle popolazioni locali. In molte circostanze, infatti, i governi nazionali, «*not content to see their authority come to an end have abetted the promulgation of self-serving legislation or controversial constitutional amendments that benefit them or their parties*» a cui sono seguiti processi elettorali o dispute politiche particolarmente violente. Una simile perdita di credibilità delle autorità locali in diversi contesti territoriali imporrebbe alle Nazioni Unite di rivedere drasticamente le finalità di uno dei pilastri fondamentali del *peacebuilding*, cioè l'*institution building*. Il gruppo di esperti ha, infatti, sottolineato che, essendo considerati gli Stati i *building blocks* dell'ordinamento internazionale, le Nazioni Unite, finora, a fronte di situazioni caratterizzate da fragilità istituzionale, sono state «*naturally incline towards a predominant international paradigm of re-creating strong, centralized authority*». Tuttavia, «*in a context of fragmentation, it is possible that an attempt to rebuild or extend central authority could lead not to peace but to deepening conflict*». Per tale ragione, in contesti di questo genere sarebbe di primaria importanza trovare un nuovo approccio alla questione «*which understand peacebuilding, at least in its early phases, as having more to do with strengthening local domains of governance than trying to re-establish strong central authority*».

In questo modo, quindi, sembrano aver suggerito, rivedendo il concetto stesso di soggettività statale, che gli interventi di *institution-building* superino la loro connotazione *state-centred* e ne assumano una più *people-centred*, dove la ricerca stessa del consenso non dovrebbe essere limitata alle autorità locali, che in alcuni casi sembrerebbero addirittura poter essere ignorate, ma dovrebbe essere estesa a tutti i gruppi locali che in un qualche modo rappresentano la popolazione o segmenti di essa. Un simile approccio richiede ovviamente una ridefinizione di

un concetto chiave del *peacebuilding*, quello della *national ownership*, secondo il quale «*peace cannot be imposed from outside, but must be genuinely and gradually built by a process of accommodation on the part of domestic stakeholders*». Secondo il gruppo di esperti, un'interpretazione troppo rigida di questo principio, comporterebbe che la pace possa essere imposta «*by domestic elites or authoritarian governments on fractious populations that lack even minimal trust in their leaderships or each others*». In contesti sociali divisi, infatti, le priorità dei governi nazionali non coinciderebbero con quelle della popolazione, che, invece, dovrebbe essere tenuta in maggior considerazione nei processi di pacificazione, se realmente si vuole evitare il perpetuarsi dei conflitti. Per questo motivo nel rapporto viene proposto di superare il principio della *national ownership*, «*in favour of “inclusive national ownership” in peacebuilding, whereby the national responsibility to drive and direct efforts is broadly shared by the national government across all key social strata and divides, across a spectrum of political opinions and domestic actors, including minorities. This implies participation by community groups, women’s platforms and representatives, youth, labour organizations, political parties, the private sector and domestic civil society, including under-represented groups*».

Sempre nell'ottica di un approccio più estensivo alla materia, il Gruppo di esperti ha, infine, proposto di anticipare temporalmente gli interventi di *peacebuilding*. Finora, infatti, «*peacebuilding was presented as the logical follow-on to peacemaking and peacekeeping*», con l'obiettivo «*to prevent relapse into conflict once a peace agreement had been secured*». Tuttavia, per affrontare in maniera più efficace le attuali situazioni di crisi, molte delle quali non sono ancora sfociate in conflitti interni, secondo il Gruppo di esperti il *peacebuilding* «*needs to be liberated from the strict limitation to post-conflict contexts*». A tal fine, è stata evidenziata la necessità di sostituire la definizione stessa di *peacebuilding* con quella di «*sustaining peace*», che comprenderebbe una serie di interventi finalizzati non solo ad evitare che riemergano situazioni di conflitto ma per prevenire «*the lapse or relapse into conflicts*». Riepilogando quanto finora preso in esame, quindi, nel rapporto del 29 giugno 2015 viene proposta un'interpretazione radicalmente estensiva del *peacebuilding* rispetto a quella finora attuata nella prassi delle Nazioni Unite, facendo assumere a questo tipo di interventi anche una dimensione preventiva, soprattutto per affrontare quelle situazioni di crisi che sempre di più minacciano la pace e la sicurezza internazionale e che non possono però essere configurate come conflitti interni. In pratica, il concetto di «*sustaining peace*» avanzato dal Gruppo di esperti trasformerebbe l'attuale *post-conflict peacebuilding* in un *pre-conflict peacebuilding*, o *pre-emptive peacebuilding*. Un simile approccio, tuttavia, rischierebbe di produrre una deriva interventista negli affari interni degli Stati da parte delle Nazioni Unite, in contesti, tra l'altro, in cui esistono autorità governative, sebbene queste possano essere caratterizzate da una certa debolezza istituzionale. A tal proposito, suscita non poche perplessità l'idea di ampliare anche la definizione di *national ownership*, per far fronte a quelle situazioni in cui i governi nazionali abbiano una carenza di legittimità. Sebbene, infatti, sia condivisibile l'idea che le attività di *peacebuilding* debbano tener conto della volontà e delle necessità dell'intera popolazione, non si può riconoscere alle Nazioni Unite il compito di valutare discrezionalmente quando un governo sia effettivamente rappresentativo della popolazione e quando, al contrario, sia da considerare «illegittimo». In questo modo, infatti, si rischierebbe di ignorare il concetto stesso di soggettività degli Stati, e di ingerire nella loro sovrana indipendenza. Attraverso tale considerazione, comunque, non si intende ignorare un dato di fatto che caratterizza diversi contesti di crisi e che la comunità internazionale deve affrontare in maniera efficace, cioè l'esistenza di diverse situazioni in cui i



governi locali non sono realmente rappresentativi e, come messo in evidenza nel rapporto del Gruppo di esperti, impongono la loro autorità ad ogni costo, anche a quello di rendersi responsabili di gravi violazioni dei diritti fondamentali. Tale problematica, tuttavia, va affrontata con cautela per evitare che sia strumentalizzata al fine di giustificare qualsiasi ingerenza negli affari interni o per trasformare il Consiglio di sicurezza in un “arbitro” incaricato di valutare la legittimità dei governi. Con riferimento al *peacebuilding* preventivo suggerito dagli esperti, per ridurre tale rischio sarebbe auspicabile un rafforzamento in quest’ambito del ruolo dell’Assemblea generale e dell’ECOSOC, limitando quello del Consiglio di sicurezza che presuppone una discutibile militarizzazione della tematica della costruzione della pace. D’altronde, come più volte ribadito nello stesso rapporto, il *peacebuilding* è un settore nel quale è imprescindibile un intervento di tutti gli organi delle Nazioni Unite a seconda del tipo di azione necessaria. Naturalmente, si deve anche tener conto che l’inclusione di tutti i segmenti della società non può essere garantita semplicemente attraverso l’organizzazione di elezioni democratiche, ma al termine di un processo più ampio e complesso. Su quest’aspetto è condivisibile quanto affermato nel rapporto del Gruppo di esperti, secondo il quale «*democratically held elections remain a laudable goal, but the process leading to them must be carefully and judiciously prepared and be able to rely on the credibility and support of the population through extended dialogue and outreach*».

### 3. Il dibattito sul *peacebuilding* nell’ambito del Consiglio di sicurezza e dell’Assemblea generale

Come anticipato nel paragrafo precedente, il rapporto del Gruppo di esperti di giugno 2015 rappresenta solo la prima fase del processo di revisione della *peacebuilding architecture* che si è tenuto fra il 2015 e il 2016. A questo, infatti, hanno fatto seguito due ampi dibattiti sulla questione, sia in Assemblea generale che in Consiglio di sicurezza, che hanno portato all’adozione delle due risoluzioni, dal contenuto identico, dello scorso 27 aprile.

Il primo ad aver affrontato la questione è stato il Consiglio di sicurezza, in una riunione del 23 febbraio scorso, quindi più di due mesi prima dell’adozione della risoluzione, allargata alla partecipazione di altri 41 Stati membri, fra cui l’Italia, oltre che dell’attuale e del precedente Presidente della PBC, del portavoce del Gruppo di esperti che ha adottato il rapporto del giugno 2015, nonché dei rappresentanti presso le Nazioni Unite dell’Unione africana, dell’Organizzazione degli Stati americani e dell’Unione europea.

I principali punti presi in esame nel corso della discussione sono stati sintetizzati nel *Concept note* che il rappresentante delle Repubblica Bolivariana di Venezuela, nella sua qualità di Presidente del Consiglio di sicurezza in quel momento, ha trasmesso agli Stati membri il 3 febbraio 2016 (UN Doc. [S/2016/104](#)). In questo documento, il rappresentante venezuelano ha ricordato che la ragione per cui la modifica del sistema di *peacebuilding* è al centro dell’attenzione delle Nazioni Unite da diversi anni è che, sebbene «*the United Nations can play a key role in preventing the outbreak, resurgence or continuity of armed conflicts by accompanying and facilitating national processes [...], some of the recent failures of the Organization have highlighted the need to review, in a wide and comprehensive manner, the peacebuilding architecture*». Evidenziando, quindi, che il concetto di *peacebuilding* ha subito profondi cambiamenti rispetto a quando questo è stato per la prima volta introdotto attraverso il rapporto “*an Agenda for peace*”, ha ripreso l’approccio utilizzato dal Gruppo di esperti, secondo il quale deve essere abbandonata l’idea del *peacebuilding* in chiave esclusivamente *post-conflict*,

affermando che «*while the idea of post-conflict peacebuilding still prevails, the Security Council and the General Assembly have acknowledged for some time now that peacebuilding activities are intended to prevent the outburst, resurgence or continuation of armed conflict, thus the importance of short- and long-term measures aimed at addressing the specific needs of societies in conflict or those in post-conflict situations*». Per questo motivo ha invitato gli Stati partecipanti alla riunione del 23 febbraio a discutere soprattutto alcuni punti chiave: a) *lack of attention to peacebuilding*; b) *peacebuilding time frame*; c) *importance of development in peacebuilding*; d) *role of regional and sub-regional organization in peacebuilding*. La riunione, nonostante l'appello lanciato dal Gruppo di esperti ha, comunque mantenuto la denominazione tradizionale di “*post-conflict peacebuilding: review of the peacebuilding architecture*”. Nello svolgimento di quest'ultima è emerso come gli Stati partecipanti abbiano, in linea generale, condiviso le principali raccomandazioni formulate dal Gruppo di esperti, soprattutto quelle relative a questioni più tecniche, come la necessità di rafforzare il finanziamento delle missioni di ricostruzione della pace, di rendere più affidabili gli impegni economici a sostegno della ricostruzione assunti dagli Stati, di migliorare il coordinamento fra gli organi delle Nazioni Unite, di incentivare il ruolo della PBC come strumento di collegamento fra Consiglio di sicurezza, Assemblea generale ed ECOSOC, di favorire il coinvolgimento delle organizzazioni regionali.

Per quanto concerne, invece, gli aspetti più concettuali del rapporto, che probabilmente rappresentano le principali novità in discussione, gli Stati membri non hanno adottato una posizione univoca, condividendo solo parzialmente le proposte avanzate dal Gruppo di esperti.

Sebbene, infatti, non ci siano state manifeste opposizioni al nuovo principio di “*sustaining peace*”, inteso come *pre-emptive peacebuilding*, in numerosi interventi ne sono stati ridimensionati i contenuti. Ma, soprattutto, la larga maggioranza dei delegati nei loro interventi, pur ribadendo la necessità di ampliare i confini temporali degli interventi di *peacebuilding*, hanno continuato ad utilizzare la definizione *post-conflict peacebuilding*. In generale, quindi, su quest'aspetto le proposte di revisione sono state formalmente accolte, o quantomeno non espressamente contestate, ma con evidente cautela. Ne è un esempio l'intervento del delegato egiziano, il quale nel suo *joint statement on behalf of the delegations of Egypt, Spain and Ukraine*, dopo aver messo in evidenza che il miglior strumento di prevenzione sia quello di favorire processi interni di sviluppo, ha affermato che la principale attività che possono svolgere le Nazioni Unite in termini di prevenzione sia quella della “*preventive diplomacy*”. Il Consiglio di sicurezza, quindi «*should do that by utilizing the good offices of the Secretary-General and his mandated responsibility to draw the Council's attention to situations that could threaten international peace and security, and by utilizing partnerships with regional and subregional organizations. To that end, [Egypt, Spain and Ukraine] believe that the Council must recommit to the spirit of Chapters VI and VIII of the Charter of the United Nations, thereby making a critical contribution to the building and sustaining of peace*». In maniera simile, il rappresentante del Regno Unito, nonostante abbia manifestato la necessità di un ruolo più attivo delle Nazioni Unite per evitare che situazioni di apparente “*assenza di guerra*” si trasformino in conflitti, soprattutto rafforzando le proprie capacità di *early warning*, cioè di monitoraggio delle cause di crisi, ha continuato a far riferimento alla definizione classica di *peacebuilding*, il cui obiettivo è quello di evitare «*a relapse into conflict*».

In alcuni casi, come quello dell'intervento statunitense, la possibilità di trasformare l'attuale *peacebuilding* in “*sustaining peace*” non è stata nemmeno presa in considerazione. Il delegato USA, infatti, che non ha mai citato né il rapporto del gruppo di esperti né il *concept note* diffuso dalla Presidenza del Consiglio di sicurezza, ha continuato a far riferimento al *peacebuilding* nel senso di

interventi da attuare in «*societies recovering from conflicts*», al fine di consolidare la pace. Lo stesso atteggiamento è stato assunto dalla Francia, il cui rappresentante, pur avendo richiamato il rapporto del Gruppo di esperti e avendolo definito come ricco di interessanti proposte, ha affermato che i punti su cui dovrebbe concentrarsi la riforma del *peacebuilding* sono essenzialmente due: a) una migliore organizzazione del lavoro della PBC; b) un rafforzamento del PBF, che però deve continuare ad essere finanziato solo su base volontaria.

Riflessioni differenti sono state fatte, invece, dall'osservatore dell'UE, il quale, dopo aver espresso piena condivisione al rapporto del gruppo di esperti, ha dichiarato che «*Peacebuilding is no longer to be seen as a post-conflict activity, as the challenge of sustaining peace covers the complete cycle of our engagement. Given the recurrent nature of violent conflict, sustaining peace equals conflict prevention in many cases*». Una simile posizione da parte dell'osservatore dell'UE non sorprende, se si tiene conto che i principali ambiti di intervento dei programmi di ricostruzione della pace, come gli investimenti economici, l'*institution building*, l'affermazione della *rule of law* e lo sviluppo di processi democratici sono quelli su cui si è prevalentemente concentrata l'attività dell'UE in ambito di politica estera.

Si deve precisare che tutti gli Stati membri dell'UE che hanno perso parte al dibattito ad inizio del loro discorso, ancor prima di esprimere la posizione del loro Stato, si sono allineate alla posizione dell'osservatore UE, utilizzando la formula comune «*[We] aligns [ourselves] with the statement delivered by the observer of the European Union and wishe to add the following remarks in [each] national capacity*». Si sono discostate da questa prassi solo la Francia, il Regno Unito e la Spagna (per quest'ultima l'Egitto ha svolto le funzioni di portavoce, attraverso uno *joint statement* al quale ha partecipato anche l'Ucraina), che non hanno fatto alcuna menzione all'intervento dell'osservatore dell'UE.

L'esame del dibattito in Consiglio di sicurezza non può ovviamente tralasciare gli interventi di Cina e Russia. Queste, oltre a non richiamare il concetto di “*sustaining peace*”, hanno approfondito la questione della *national ownership*, cioè della necessità che i programmi di consolidamento della pace siano guidati dai governi dei Paesi interessati e, soprattutto, che questi ultimi diano il loro consenso a qualsiasi intervento. In questo modo, quindi, hanno fermamente respinto il principio di “*inclusive national ownership*” illustrato nel rapporto del gruppo di esperti, secondo il quale più che della volontà dei governi, soprattutto quando ritenuti poco rappresentativi, si sarebbe dovuto tener conto delle esigenze della popolazione. In piena contrapposizione con un simile approccio, il delegato cinese, come primo punto del proprio intervento, ha specificato in maniera molto decisa che «*we must adhere to the “host-country-led and host-country-driven” principle. Peacebuilding efforts must be based on the consent of the host country and be tasked with enhancing the capacity-building capabilities of the host country; our goal should be to achieve lasting peace and stable development in the countries concerned. The international community must respect the sovereignty and ownership of post-conflict countries, give full play to the initiatives of the countries concerned and provide constructive support and assistance to these countries*». Allo stesso modo, il rappresentante russo ha dichiarato che in osservanza del principio di sovranità e indipendenza degli Stati, «*the United Nations and international entities can support and facilitate [peacebuilding] process, but not lead it*».

Le posizioni emerse dal dibattito allargato tenutosi in Consiglio di sicurezza coincidono tendenzialmente con quelle espresse in seno all'Assemblea generale [UN Doc. [A/70/PV.94](#)]. Anche in questo caso, la larga maggioranza degli Stati non ha approfonditamente discusso i



principi base del *peacebuilding* e le novità in tal senso proposte dal Gruppo di esperti nel rapporto di giugno 2015, ma ha preferito focalizzare il dibattito sugli aspetti più pratici, come le funzioni della PBC, il coordinamento fra gli organi delle Nazioni Unite, la necessità di stanziare più fondi per le attività di ricostruzione della pace. Inoltre, è stato richiesto che il Segretario generale «*explore ways to strengthen collaboration with the World Bank in conflict-affected countries in order to help them create an environment conducive to economic growth, foreign investment and job creation, while supporting the creation of enlarged funding platforms that would pool resources and share risk with multilateral and bilateral donors as well as regional actors*».

#### 4. Le risoluzioni del 27 aprile 2016

Il progetto di risoluzione presentato dall'Angola e adottato dal Consiglio di sicurezza e dall'Assemblea generale il 27 aprile scorso [UN Doc. [S/2016/302](#)], concilia la posizione particolarmente innovatrice adottata dal Gruppo di esperti nel rapporto di giugno 2015 e quella più cauta espressa dagli Stati membri delle Nazioni Unite. Se da un lato, quindi, si prova ad estendere la definizione di *peacebuilding*, dall'altro vengono riaffermati i principi essenziali degli interventi di ricostruzione, soprattutto quello della *national ownership* su cui avevano mostrato una posizione intransigente soprattutto Cina e Russia.

Prima di procedere all'esame del contenuto di tali risoluzioni si deve preliminarmente far notare che la denominazione a cui è stato fatto ricorso per convocare la riunioni durante le quali è stato votato il progetto di risoluzione, sia quella in Assemblea che quella in Consiglio di sicurezza, ha continuato ad essere "*post-conflict peacebuilding*", coerentemente con la prassi finora tenuta dalle Nazioni Unite. Probabilmente, a partire dal prossimo incontro che si terrà sull'argomento, tenendo conto degli aspetti innovati introdotti dalle risoluzioni in esame, sarà usata la nuova formula "*peacebuilding and sustaining peace*", escludendo il riferimento al *post-conflict* e inserendo il nuovo concetto di "*sustaining peace*" elaborato dal Gruppo di esperti e accolto dalle Nazioni Unite, senza, comunque, omettere il termine *peacebuilding*.

Il nuovo concetto di "*sustaining peace*" viene introdotto nel preambolo delle risoluzioni ed è definito come «*a goal and a process to build a common vision of a society, ensuring that the needs of all segments of the population are taken into account, which encompasses activities aimed at preventing the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict, addressing root causes, assisting parties to conflict to end hostilities, ensuring national reconciliation, and moving towards recovery, reconstruction and developments*». Nelle stesso paragrafo preambolare viene, inoltre, messo in evidenza che «*sustaining peace is a shared task and responsibility that needs to be fulfilled by the government and all other national stakeholders, and should flow through all three pillars of the United Nations' engagement at all stages of conflict, and in all its dimensions, and needs sustained international attention and assistance*». Questo concetto è ulteriormente rafforzato nel successivo paragrafo, in cui viene specificato che gli attori principali restano i governi locali. Viene, infatti ribadito che «*the primary responsibility of national governments and authorities in identifying, driving and directing priorities, strategies and activities for sustaining peace, and in this regard, emphasizing that inclusivity is key to advancing national peacebuilding processes and objectives in order to ensure that the needs of all segments of society are taken into accounts*». In questo modo, quindi, viene escluso il principio di "*inclusive national ownership*" proposta dal Gruppo di esperti, che, partendo dal presupposto secondo cui i Governi non sono sempre rappresentativi dell'intera popolazione, o addirittura

sono legittimati solo da una minoranza o da un'élite, aveva l'obiettivo di interpretare estensivamente la definizione appena indicata, così che ricomprendesse non solo le autorità governative ma la popolazione nel suo insieme. Come detto in precedenza, un simile approccio, sebbene apprezzabile sotto un profilo ideale, merita probabilmente un maggiore approfondimento da parte delle Nazioni Unite, perché, potrebbe entrare in contrasto con alcuni principi cardine del diritto internazionale, come la sovranità territoriale e l'indipendenza degli Stati o il divieto di ingerenza negli affari interni di uno Stato. Potrebbe, infatti, essere utilizzato per giustificare l'intervento delle Nazioni Unite, anche laddove non ci sia una chiara minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, a sostegno di imprecisati interessi della popolazione e per stabilizzare la situazione istituzionale ed economica del Paese interessato. È, quindi, chiaro che una simile definizione di *pre-emptive peacebuilding*, formulata in maniera così vaga, secondo la quale si deve tener conto della volontà della popolazione, più che del consenso dello Stato interessato, sarebbe stata difficilmente riproposta nelle risoluzioni adottate dall'Assemblea generale e dal Consiglio di sicurezza. Ciò non preclude, tuttavia, che uno degli obiettivi delle missioni di ricostruzione della pace continui ad essere quello dell'*inclusivity*, in base al quale, come ribadito anche nel terzo paragrafo del dispositivo delle risoluzioni in esame, devono essere tenuti in conto «*the needs of all segments of society*». La popolazione, infatti, continua ovviamente a rimanere la principale beneficiaria dei programmi di *peacebuilding*, i quali devono avere necessariamente un'impostazione *people-centred*. A tal proposito, è da sottolineare che le risoluzioni, al paragrafo 11, accogliendo la proposta avanzata dal gruppo di esperti, «*Encourage United Nations Member States participating in the Universal Periodic Review process of the Human Rights Council to consider the human rights dimensions of peacebuilding*». Il ruolo centrale degli individui, non solo come destinatari, ma come soggetti da coinvolgere nell'intero processo di *peacebuilding* è evidente anche dagli obiettivi di tali interventi, che sono appunto indicati nel successivo paragrafo, nel quale viene rimarcato che «*comprehensive approach to transitional justice, including promotion of healing and reconciliation, a professional, accountable and effective security sector, including through its reform, and inclusive and effective demobilization, disarmament and reintegration programmes, including the transition from demobilization and disarmament to reintegration, are critical to consolidation of peace and stability, promoting poverty reduction, rule of law, access to justice and good governance, further extending legitimate state authority, and preventing countries from lapsing or relapsing into conflict*».

Per quanto concerne le modifiche strutturali da realizzare nell'ambito delle attività di costruzione della pace delle Nazioni Unite, le risoluzioni di riforma della *peacebuilding architecture*, senza stravolgere l'attuale sistema, si soffermano sui punti che sono stati al centro dell'ampio dibattito finora svolto sull'argomento, fra cui: *a*) un miglior coordinamento fra gli organi principali delle Nazioni Unite, tenendo conto che gli interventi di *peacebuilding*, avendo una natura eterogenea, devono essere realizzati da tutti gli organi principali delle Nazioni Unite, agendo in sinergia e non, come avvenuto finora, attraverso «*separate silos*»; *b*) un maggior coinvolgimento delle organizzazioni regionali, soprattutto l'Unione africana, nelle attività di ricostruzione; *c*) una collaborazione più attiva delle principali istituzioni finanziarie internazionali, soprattutto la Banca Mondiale, in particolare «*to assist [conflict-affected countries], upon their request, in creating an enabling environment for economic growth, foreign investment and job creation, and in the mobilization and effective use of domestic resources, in line with national priorities and underscored by the principle of national ownership*»; *d*) un incremento dei fondi destinati alle misure di ricostruzione.

Nell'ambito delle modifiche strutturali, ampio spazio è, inoltre, dedicato alla PBC, rispetto alla quale non viene richiesta una riforma sostanziale, ma semplicemente che questa svolga le proprie funzioni in maniera più efficace. In pratica, una modifica qualitativa del suo operato, ma non delle competenze, della composizione interna e dei metodi di lavoro adottati. Viene, infatti ribadito che la PBC è un organismo intergovernativo consultivo, il cui compito principale è quello di: a) *to bring sustained international attention to sustaining peace*; b) *to promote an integrated, strategic and coherent approach to peacebuilding*; c) *to serve a bridging role among the principal organs and relevant entities of the United Nations*.

In tal senso, quindi, la PBC è stata invitata a diversificare i propri metodi di lavoro, in modo da renderli più efficaci e flessibili, soprattutto le riunioni in forma paese, le quali, come più volte ribadito anche nelle precedenti riunioni durante le quali è stata discussa la revisione della *peacebuilding architecture*, dovrebbero riuscire ad avere una composizione più snella e ad adottare procedure decisionali più efficaci. Al fine di monitorare i risultati raggiunti, quindi, la PBC è stata invitata *«to include in its annual report information on progress in implementing the provisions of its present resolution relating to its working methods and provisional rule of procedure»*.

##### 5. Considerazioni conclusive

L'articolato e partecipato dibattito sul processo di revisione della *peacebuilding architecture*, che ha coinvolto i principali organi delle Nazioni Unite e che si è concluso con l'adozione delle due risoluzioni identiche adottate dall'Assemblea generale e dal Consiglio di sicurezza il 27 aprile scorso, ha mostrato come le Nazioni Unite stiano tentando di modificare il proprio approccio alle crisi internazionali, tenendo conto dell'attuale contesto internazionale e del mutamento delle situazioni che costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale [Su quest'aspetto si veda il [dibattito tematico](#) organizzato dall'Assemblea generale il 10 e 11 maggio 2016: *In a world of risks: a new commitment for peace*]. D'altronde, la riforma del *peacebuilding* si inserisce nel contesto più ampio delle recenti iniziative dalle Nazioni Unite per modificare l'intero sistema delle missioni di pace, che include anche la revisione delle *peacekeeping operations* del 2015 [v *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*, 17 June 2015, UN Doc. [A/70/95-S/2015/446](#); *Secretary-General's report on the future of United Nations peace operations*, 2 September 2015, UN Doc. [A/70/357-S/2015/682](#)] e il *«Global Study on the implementation of Security Council Resolution 1325 (2000) on women, peace and security*, 2015». Questi distinti processi di revisione dovrebbero, quindi, adeguare complessivamente il sistema utilizzato dalle Nazioni Unite di fronte alle sfide attuali che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, che sono profondamente diverse rispetto a quelle esistenti 70 anni orsono, quando è entrata in vigore la Carta di San Francisco. Richiamando le parole espresse dal Segretario generale Ban Ki Moon, l'obiettivo *«to save succeeding generations from the scourge of war»*, presente al primo punto del preambolo della Carta, *«has never appeared as urgent or as challenging. Since 2008 the number of major violent conflicts has almost tripled. Long-simmering disputes have escalated or relapsed into wars, while new conflicts have emerged in countries and regions once considered stable. Labels assigned to conflict, such as "internal", "inter-State", "regional", "ethnic" or "sectarian", have become increasingly irrelevant as transnational forces of violent extremism and organized crime build on and abet local rivalries»*

Per quanto riguarda, nello specifico, la revisione del *peacebuilding*, si può concludere che le risoluzioni in commento introducono certamente alcuni elementi innovativi, che tuttavia non stravolgono il sistema di *peacebuilding* delle Nazioni Unite. Come messo in evidenza nel corso di questa analisi, infatti, le proposte del Gruppo di esperti, che in certi punti sembravano effettivamente fin troppo estensive, sono state ridimensionate in fase di adozione delle risoluzioni. Queste, comunque, per la prima volta da quando questo concetto è stato coniato, hanno esteso l'ambito di applicazione del *peacebuilding* non solo alle situazioni conflittuali, ma anche in chiave preventiva. La nuova definizione, infatti, prevede che il *peacebuilding* includa «*a comprehensive approach to transitional justice, including promotion of healing and reconciliation, a professional, accountable and effective security sector, including through its reform, and inclusive and effective demobilization, disarmament and reintegration programmes, including the transition from demobilization and disarmament to reintegration, are critical to consolidation of peace and stability, promoting poverty reduction, rule of law, access to justice and good governance, further extending legitimate state authority*», il cui obiettivo, come detto in precedenza, non è semplicemente quello di evitare una riproposizione del conflitto, ma «*to prevent countries from lapsing or relapsing into conflict*».

Un simile interpretazione estensiva, comunque, non comporterà la sostituzione della definizione di *peacebuilding* con quella di “*peace sustaining*”, così come proposto dal Gruppo di esperti, sebbene quest'ultima sia stata introdotta e ampiamente approfondita dalle risoluzioni dello scorso aprile.

Meno innovative, invece, sembrano le modifiche apportate alla struttura degli interventi di *peacebuilding*, che finora ha costituito la principale debolezza delle Nazioni Unite in questo settore. Su quest'aspetto, più che introdurre modifiche, le risoluzioni sembrano manifestare un impegno delle Nazioni Unite a rendere meno frammentarie gli interventi di ricostruzione della pace e a migliorare il coordinamento fra tutti i livelli organizzativi. Per poter trarre, quindi delle conclusioni sarà opportuno vedere come si svilupperà in futuro la prassi delle Nazioni Unite.

Le risoluzioni dello scorso aprile, quindi, nonostante i loro aspetti innovativi, non possono considerarsi come la fase finale del processo di revisione del *peacebuilding* che deve continuare a restare al centro dell'attenzione delle Nazioni Unite. Richiamando le parole utilizzate da Boutros Boutros Ghali, in “*an Agenda for peace*”, «*Reform is a continuing process, and improvement can have no limits*».

FRANCESCO BATTAGLIA