



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 4/2014

3. PROFILI DI NOVITÀ NELL'ATTIVITÀ DI *PEACE-BUILDING* DELLE NAZIONI UNITE

1. *Considerazioni generali*

La prassi degli ultimi mesi del Consiglio di Sicurezza offre alcuni interessanti spunti di riflessione sull'attività delle Nazioni Unite in ambito di *peace-building*, che nel presente contributo verrà trattata in maniera separata dalle operazioni di *peace-keeping* e *peace-enforcement* (sui nuovi *trend* del *peace-keeping* si rimanda al contributo di R. CADIN, *nuove tendenze in materia di peace-keeping*, pubblicato sul numero [3/2014](#) di questa rivista). Questa distinzione fra *peace-building* e *peace-keeping* sarà svolta tenendo conto dei caratteri peculiari delle due categorie di intervento, con la consapevolezza, tuttavia, che esse sono spesso interdipendenti ed in alcuni casi sovrapposte. Sotto un profilo teorico, infatti, si tratta di operazioni complementari e successive nel tempo. A tal proposito si può richiamare quanto espresso nella [risoluzione 2086](#) del Consiglio del 21 gennaio 2013, secondo la quale «*the United Nations peacekeeping activities should be conducted in a manner so as to facilitate post-conflict peacebuilding, prevention of relapse of armed conflict and progress towards sustainable peace and development*». Tuttavia, nella pratica, i programmi di *peace-building*, soprattutto nella loro fase iniziale, per poter essere concretamente realizzati, necessitano del supporto di operazioni di *peacekeeping*, le quali hanno il compito «*to help to create an enabling environment for relevant national and international actors to perform peacebuilding tasks*».

Inoltre le forze di *peacekeeping* possono essere incaricate di supportare le autorità locali nella realizzazione di alcuni obiettivi necessari per il compimento delle strategie di *peace-building*. Possono, ad esempio, coadiuvare le nascenti istituzioni nelle attività di disarmo o di supporto alle forze di polizia per il mantenimento della sicurezza interna. In questi casi, quindi, i due tipi d'intervento si sovrappongono e rendono necessario il dispiegamento di entrambe le operazioni contemporaneamente, almeno fino a quando la situazione del Paese non sarà di una stabilità tale da consentire il ritiro dei *peace-keepers* e il mantenimento solo di programmi di *peace-building* di medio e lungo termine. In tal senso, riprendendo le parole del Segretario generale, il *peacekeeping* e il *peace-building* «*should not be kept in separate silos*», ma dovrebbero essere considerati come interventi di natura differente che si inseriscono in una complessiva strategia delle Nazioni Unite per ristabilire la pace in maniera stabile negli Stati in situazioni conflittuali o post-conflittuali.

Per quanto riguarda la recente attività del Consiglio di sicurezza in materia di *peace-*

building, si prenderà in esame: il dibattito del [15 luglio](#) sul [rapporto annuale](#) adottato dalla *Peacebuilding Commission*, che fornisce degli interessanti spunti di riflessione in vista della conferenza di revisione della Commissione del 2015; la discussione del [19 marzo](#), che riprende le priorità sul *post-conflict and peacebuilding* enunciate dal Segretario generale nel [rapporto](#) *Peacebuilding in the aftermath of conflict*; il dibattito del [28 luglio](#) in sede di adozione della risoluzione [2167](#), che affronta il tema del rapporto fra Nazioni Unite e organizzazioni regionali, nell'ottica di un migliore coordinamento delle rispettive attività, oltre che la necessità di un maggiore coordinamento fra operazioni di *peace-keeping* e *peace-building*.

Tenendo, quindi, conto dei profili di novità che emergono dall'esame dei documenti sopra citati, sarà possibile fare alcune considerazioni sulle recenti missioni di *peace-building*, in modo da valutare, in base ai risultati che sono stati raggiunti nei singoli casi, le lezioni che si possono trarre dalla prassi attuale delle Nazioni unite in questo settore.

2. Il rapporto annuale della Peacebuilding Commission

Il 15 luglio 2014 il Consiglio di sicurezza ha discusso il rapporto annuale adottato dalla *Peacebuilding Commission* (PBC) durante la sua settima sessione del 29 gennaio 2014. Il rapporto, così come richiesto dall'Assemblea generale e dal Consiglio attraverso le risoluzioni [65/7](#) e [1947](#) del 2010, analizza i progressi fatti dalla PBC per raggiungere gli obiettivi indicati nel [documento finale](#) adottato a termine della conferenza del 2010 *on the review of the United Nations peacebuilding architecture*. Si deve, infatti, ricordare che le risoluzioni istitutive della PBC, la [60/180](#) e la [1645](#) del 2005, prevedono che ogni cinque anni si debba tenere una *Periodical Review* per discutere le eventuali misure di riforma da adottare per migliorare il suo operato. Si tratta di incontri di particolare importanza, nei quali si dovrebbero proporre le soluzioni idonee a superare quegli ostacoli che in fase istitutiva hanno determinato un ridimensionamento del ruolo della PBC rispetto alla proposta originaria avanzata nel 2004 dall'*High Level Panel* attraverso il rapporto [a More Secure World: our Shared Responsibility](#), secondo il quale, come ribadito anche dall'allora Segretario generale Kofi Annan, la PBC avrebbe dovuto colmare *a gaping hole in the United Nations institutional machinery* (V. 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.). A tal fine, quindi, le conferenze di revisione dovrebbero essere l'occasione per svolgere un ampio esame dell'attività svolta dalla PBC nel quinquennio precedente e, alla luce di ciò, identificare i punti di debolezza sui quali intervenire per rilanciare la sua attività. Quest'obiettivo, che era anche alla base della prima *review* del 2010, necessita ancora di un importante sforzo da parte degli Stati membri dell'ONU per essere raggiunto. Come affermato nel 2010, infatti, «*despite committed and dedicated efforts, the hopes that accompanied the founding resolutions have yet to be realized. We are now at a crossroads: either there is a conscious recommitment to peacebuilding at the very heart of the work of the United Nations, or the Peacebuilding Commission settles into the limited role that has developed so far*».

In quest'ottica la discussione del rapporto annuale tenuta dal Consiglio di sicurezza lo scorso 15 luglio assume una particolare importanza, perché è stata l'occasione per trarre un bilancio dei progressi compiuti dal 2010 ad oggi e, al contempo, per iniziare la

discussione in prospettiva della prossima *Periodical Review* che si terrà nel 2015. Da un esame del dibattito, quindi, si può già tentare di capire quale sarà l'approccio che gli Stati adotteranno in sede di revisione, cioè se proporranno una riforma sostanziale della PBC, che prenda in esame anche la sua posizione istituzionale all'interno dell'ONU e la sua composizione, o se, così come fatto nel 2010, continueranno a seguire la strada dei piccoli passi. È necessario, infatti, ricordare che durante la prima *review*, nonostante sia stato ampiamente riconosciuto che il ruolo svolto dalla PBC era ben lontano da quello prospettato in origine, non sono state avanzate proposte di riforma sostanziali. In quell'occasione sono state formulate solo delle raccomandazioni di carattere generale riguardanti il miglioramento del rapporto con le amministrazioni locali, al fine di renderle più partecipi alla fase di ricostruzione; lo snellimento dei lavori delle riunioni in forma Paese e del Comitato organizzativo; l'adozione di un approccio più flessibile che tenga conto delle circostanze specifiche in cui opera, e conseguente abbandono del metodo di lavoro standard; il rafforzamento dei rapporti con le organizzazioni regionali interessate nel processo di pacificazione; l'intensificazione dei rapporti con gli organi delle Nazioni Unite. Questo metodo di lavoro è stato ritenuto necessario per evitare di riaprire discussioni già affrontate in fase istitutiva e rispetto alle quali non si sarebbe probabilmente trovato un punto d'accordo nemmeno in quella circostanza. Riguardo la spinosa questione della composizione dell'organo e di un suo eventuale snellimento, fu affermato, ad esempio, che «*The question of composition consumed considerable time in 2005, and the formula eventually identified is set out in the founding resolutions. Opinions may differ as to whether the overall Organizational Committee membership figure of 31 is too large to be efficient or too small to be appropriately representative. However, we do not see any desire to reopen a debate which was conducted in 2005 and which would be unlikely to lead to any different conclusion if rerun today.*».

Dall'analisi del rapporto adottato dalla PBC e della discussione tenuta dal Consiglio di sicurezza, si evince come anche oggi solo alcuni Stati abbiano manifestato l'intenzione, in vista della prossima *Periodical Review*, di riaprire il dibattito sulle questioni rispetto alle quali non si è riusciti a trovare un accordo né in fase istitutiva né in sede di prima revisione, in modo da discutere una riforma profonda della *peacebuilding architecture*. La maggioranza, invece, si è espressa a favore di modifiche circoscritte ad alcuni aspetti specifici. Fra gli interventi favorevoli ad una riforma di carattere generale della PBC, si può richiamare quello del delegato del Regno Unito, secondo il quale la *review* del 2015 dovrà riprendere in considerazione «*the original vision behind the creation of the architecture in 2005 and take stock of the developments in United Nations peacebuilding over the last 10 years.*». A tal fine, «*the review must avoid a narrow focus on the Peacebuilding Commission [...] It should not just a tinker at the margins of the architecture and there should be no sacred cows [...] it important to have a thorough and ambitious review that reconsiders the architecture in the light of our common ambition to improve the ability of the United Nations to support countries recovering from conflict on their road to peace.*». Questa posizione è stata condivisa dal delegato australiano, che ha sottolineato come «*the 2015 review of the peacebuilding architecture, which is mandated to be comprehensive, should take as its starting point the original purpose of the peacebuilding architecture – namely the gaping hole – because clearly important gaps still exist.*».

Più moderato è stato l'intervento del delegato statunitense, che ha invitato ad essere pragmatici e «*to be clear and candid*», in modo da individuare le riforme che realisticamente si possono adottare per migliorare l'attività della PBC. Allo stesso modo, i rappresentanti di Francia, Cina e Russia, dopo aver espresso un giudizio positivo sui progressi fatti per raggiungere gli obiettivi fissati nel 2010, si sono limitati ad indicare solo alcuni punti

specifici sui quali dovrebbe continuare a concentrarsi l'attenzione degli Stati membri, senza fare alcun riferimento alla possibilità di una revisione di carattere generale. In particolar modo, questi ultimi hanno rimarcato la necessità «*to strenghten the links with the Security Council, the General Assembly and the Economic and Social Council*», al fine di favorire la complementarietà fra la PBC e gli organi principali delle Nazioni Unite per evitare un'eventuale sovrapposizione di competenze. In quest'ottica, hanno semplicemente richiamato l'attenzione sulla necessità di intensificare il dialogo fra gli organi principali dell'ONU e la PBC, attraverso la convocazione di incontri periodici.

Il rafforzamento dei rapporti fra la PBC e gli organi principali delle Nazioni Unite, soprattutto il Consiglio di sicurezza, dovrebbe essere realizzato anche al fine di ampliare le competenze della PBC, alla quale dovrebbero essere affidati compiti di carattere consultivo nell'ambito del c.d. *early warning*, in modo da coadiuvare il Consiglio nell'individuazione delle aree a rischio. Su quest'aspetto, la discussione del 15 luglio scorso ha mostrato una maggiore condivisione di posizioni fra i vari Stati membri. Quasi tutti, infatti, sono intervenuti su quest'argomento, rimarcando la necessità che la PBC si ponga rispetto al Consiglio come un *early warning mechanism and a key source of advice*. Dovrebbe, quindi, indicare al Consiglio gli Stati a rischio di collasso politico-istituzionale, in modo da intervenire con urgenza per evitare che possa riproporsi nuovamente una situazione di conflitto.

Una simile funzione era stata ipotizzata anche in fase istitutiva, ma fu successivamente esclusa perché si riteneva che potesse causare una sovrapposizione di competenze fra il Consiglio e la PBC. Lo stesso Segretario generale nel 2005 affermò che esistevano già «*other mechanism in the United Nations for what has become known as operational prevention*» e che «*these are necessary parts of the United Nations and regional organizations capacity and should continue to be strengthened*». La possibilità, quindi, di riaprire il dibattito su un'eventuale competenza di carattere consultivo per identificare preventivamente gli Stati a rischio, rappresenta un'importante possibilità di ampliamento delle competenze della PBC, attualmente limitate quasi esclusivamente alla mobilitazione delle risorse necessarie per attuare programmi di sviluppo nei paesi in situazioni post-conflittuali e di coordinamento dei diversi attori impegnati nelle operazioni di *peace-building*. Tuttavia, affinché lo svolgimento di una simile funzione possa produrre dei risultati vantaggiosi per l'intera Organizzazione delle Nazioni Unite, è necessaria una sempre più stretta collaborazione fra la PBC e gli altri organi dell'ONU, in particolar modo il Consiglio di sicurezza. Quest'ultimo, in un'ottica di reciproca collaborazione, dovrebbe adottare in tempi rapidi le misure necessarie per affrontare in maniera concreta le situazioni di rischio che gli vengono indicate dalla PBC, tenendo anche in conto i suggerimenti pratici su come intervenire. Come affermato dal vice Segretario generale nel dibattito sul *peace-building* tenuto dal Consiglio di sicurezza il 19 marzo 2014, «*the Peacebuilding Commission is a subsidiary organ of this body and can be of optimal use only if the Council empowers it and utilizes its potential*». D'altronde lo stesso Consiglio di sicurezza, nella [risoluzione del 21 agosto 2014](#), dopo aver ripetutamente affermato la necessità di rafforzare le proprie capacità di *early warning*, ha sottolineato la volontà «*to make use of the advisory, advocacy and resource mobilization roles of the Peacebuilding Commission*».

In vista della prossima conferenza di revisione del 2015, quindi, sembra che gli argomenti su cui si concentrerà la discussione, in linea di continuità con quanto avvenuto nel 2010, saranno quelli di un eventuale ampliamento delle competenze della Commissione e di una maggiore collaborazione con il Consiglio di sicurezza. Sembra

meno probabile, invece, che si riescano ad adottare modifiche di carattere generale che prendano in considerazione la struttura della PBC o la sua collocazione istituzionale all'interno dell'ONU, che continuerà a restare quella di organo sussidiario sia del Consiglio che dell'Assemblea generale. Solo pochi Stati, infatti, hanno fatto riferimento alla necessità di una *comprehensive review*, senza, fra l'altro, indicare alcuna proposta concreta in tal senso. Resta ferma, comunque, la comune intenzione di sfruttare l'attività finora svolta dalla PBC e le competenze acquisite per rendere più efficace l'azione delle Nazioni Unite nell'ambito del *peace-building*.

3. Le priorità delle Nazioni Unite in materia di *peace-building* e il *modus operandi* da adottare

In vista di una generale revisione dell'attività dell'ONU nel *peace-building*, volta a uniformare la sua azione in questo settore, il rapporto della PBC va esaminato congiuntamente agli altri incontri tenuti dal Consiglio sull'argomento.

A tal riguardo, è particolarmente interessante quello del 19 marzo scorso, durante il quale sono state discusse le priorità dell'ONU nel *peace-building*, al fine di delineare un *framework* comune a tutte le missioni che indichi gli obiettivi da raggiungere e il *modus operandi* da adottare. Finora, infatti, gli interventi delle Nazioni Unite per il consolidamento della pace, anche dopo l'istituzione della PBC, sono stati caratterizzati da una certa eterogeneità, da mancanza di pianificazione strategica e da un'incertezza sugli obiettivi da raggiungere. Sebbene ciò sia in parte dovuto alla complessità e alle peculiari circostanze dei contesti in cui si agisce, sarebbe, comunque, opportuno che le Nazioni Unite uniformino la propria azione in questo settore. In particolar modo, si dovrebbero individuare con chiarezza gli obiettivi a lungo termine e gli strumenti maggiormente idonei per raggiungerli. Si tratta, quindi, di creare, sulla base delle *lessons learned*, un approccio comune che consenta di eliminare in maniera permanente le cause che hanno scatenato il conflitto e di creare le condizioni necessarie per l'affermazione di una pace permanente. Come affermato nel rapporto della *World Bank* su [Conflict relapse and the Sustainability of post-conflict peace](#): «*the problem of civil war is not a problem of preventing new conflicts from arising but of permanently ending those that have already started*». Affinché ciò possa essere realizzato è necessario che si intervenga su più settori, come lo sviluppo economico, *l'institution building*, il rispetto dei diritti umani, la pacificazione sociale e la *gender equality*. In maniera riassuntiva, così come indicato dal Segretario generale nei vari *reports* su *Peacebuilding in the aftermath of conflict* ([A/63/881-S/2009/304](#), [A/65/354-S/2010/466](#), [A/67/499-S/2012/746](#)), si può affermare che le attività di *peace-building* devono essere strutturate su tre pilastri principali: *economic recovery*, *social cohesion*, *political legitimacy*.

In queste differenti aree di intervento, tuttavia, è necessario che l'azione dell'ONU sia realizzata tenendo conto di alcune priorità comuni, emerse, appunto, dal dibattito del 19 marzo scorso.

In primo luogo, è stato evidenziato che, per garantire il reale successo delle operazioni, le misure nei settori appena indicati non devono essere imposte dall'esterno, nello specifico dalle Nazioni Unite, ma devono essere quanto più possibile condivise con gli attori locali. Come sottolineato durante il dibattito sul rapporto annuale della PBC dal rappresentate del Brasile, intervenuto in qualità di *Chairperson* della PBC, «*the best way to assist countries going through post conflict transition is to help them generate their own resources and capacities*». L'intervento della comunità internazionale deve essere, pertanto, diretto a favorire lo sviluppo delle condizioni endogene indispensabili per l'affermazione di una

pace duratura, anche in quei casi in cui il conflitto ha determinato un vero e proprio collasso dell'apparato istituzionale, tale da richiedere un intervento che può essere qualificato, più che come *peace-building*, come *state-building*. A tal proposito si può prendere ad esempio il caso della UNSOM in Somalia, nella cui [risoluzione istitutiva](#) il Consiglio, dopo aver sottolineato la sua funzione non solo di *peace-building* ma anche di *state-building*, ha ribadito «*the importance of Somali ownership in the context of United Nations support*» e ha quindi richiesto al Rappresentante speciale del Segretario generale in Somalia «*to align closely United Nations Country Team activities in Somalia with the priorities of UNSOM and to coordinate United Nations activities with the Federal Government of Somalia, as well as the African Union*».

In Libia l'assenza del requisito della *national ownership* è stato considerato come determinante per il fallimento delle attività che, come si evince chiaramente dalle risoluzioni che ne hanno esteso il mandato la [prima](#) e la [seconda](#) volta, l'UNSMIL avrebbe dovuto condurre nell'ambito dell'*institution building*. A tal proposito si può richiamare l'intervento del [27 agosto 2014](#) dello *Special Representative of the Secretary-General and Head of the UNSMIL*, il quale ha affermato: «*Once again, we have been asked to play a greater role in institution-building. An adequate response would necessitate further developing UNSMIL's capacities. But that is not in itself a guarantee of the achievement desired. Previous experience tells us that, without collective Libyan political will and clearly defined national priorities, UNSMIL is likely to face difficulties in implementation. National ownership is not only about ensuring that United Nations actions accord with Libyan strategies; it also requires Libya's continued and lasting receptivity to subsequent advice and technical assistances*».

Questo concetto di *national ownership*, espresso anche dal Segretario generale nei vari rapporti sopra citati, è stato richiamato da quasi tutti gli Stati nel dibattito del 19 marzo scorso. Fra questi, l'intervento più incisivo è stato quello del rappresentante cileno che, con riferimento alle attività di *institution-building*, ha ricordato come «*the process of institutionalization must be adaptable and able to respond to the needs of the population, while possessing transparent working mechanism that make their work subject to accountability. In that work, particular attention must be paid to the political and social dynamics of the country and its practices, ensuring the central importance of national ownership of such process*». In questo modo, quindi, si è voluto far emergere il principio di democraticità che deve essere alla base delle operazioni di consolidamento della pace e che è necessario per legittimare le azioni intraprese dall'ONU e le istituzioni che si vanno a creare.

La *national ownership* è strettamente legata ad un'altra priorità indicata dal Segretario generale in ambito di *peace-building* e ampiamente condivisa dai membri del Consiglio di sicurezza: l'*inclusivity*. Questa, che come la *national ownership* può essere collegata alla necessità di affermare il principio democratico nelle operazioni di costruzione della pace dell'ONU, deve essere intesa come la capacità di favorire «*the engagement and participation of all social groups, beyond the main protagonists to a conflict, and urban centres*». Si tratta, quindi, di una priorità abbastanza complessa che può essere raggiunta solo attraverso l'attuazione di un metodo di lavoro trasparente basato sul principio di *accountability*, da adottare in maniera trasversale a tutti i settori del *peace-building*.

Tale principio, infatti, deve essere fermamente tenuto in considerazione non solo nelle decisioni di natura politica, cioè quelle specifiche di *institution-building*, ma anche in quelle, ad esempio, di carattere economico, che hanno l'obiettivo di favorire lo sviluppo dei Paesi in situazioni post-conflittuali. Anche in questo caso, si devono adottare misure attraverso un *modus operandi* trasparente ed inclusivo, che tenga conto, cioè, delle reali

necessità di tutta la popolazione. Lo sviluppo del Paese, quindi, deve avere l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita dell'intera popolazione, senza arrecare pregiudizio a nessun gruppo sociale. Per garantire che le risorse economiche immesse nei Paesi in fase di ricostruzione vengano spese tenendo conto delle priorità finora elencate, in diversi casi i Governi locali, con il supporto delle Nazioni Unite, hanno adottato dei documenti programmatici «*to align donors with the priorities articulated by the government and the counterparts*». In Somalia e in Liberia, ad esempio, nel settembre 2013 sono state istituite delle *High Level Task Forces*, composte da rappresentanti del Governo, del Parlamento, delle Nazioni Unite, della società civile e dei principali donatori, che hanno elaborato i *New Deal Compact*, adottati successivamente dai Governi locali, il cui obiettivo è quello «*to drive the economic and political recovery*».

Il rispetto del principio di inclusione nelle scelte di natura economica, inoltre, è al centro del dibattito del Consiglio di sicurezza sul *peace-building* nell'ambito della gestione delle risorse naturali nei Paesi in fase di transizione. Come ampiamente riconosciuto, infatti, in larga parte dei Paesi usciti da una situazione di conflitto una delle principali cause di ostilità fra i diversi gruppi belligeranti è stata quella relativa allo sfruttamento delle risorse naturali. Queste, infatti, pur rappresentando una potenziale fonte di ricchezza per il Paese, vengono utilizzate senza tener conto delle esigenze della popolazione. Come sottolineato dal Presidente del Consiglio di Sicurezza, in uno *statement* del marzo scorso relativo alla situazione in in Sierra Leone, nel caso in cui la presenza di risorse naturali possa rappresentare una causa di conflitto, l'obiettivo deve essere quello di «*to strengthen protection of workers' rights and national capacities for transparent regulation, oversight, and revenue collection from such industries, as well as to address issues of land ownership with a view to establishing mutually beneficial arrangements for local communities and the private sector*». Proprio in Sierra Leone, la gestione delle risorse naturali è uno degli aspetti maggiormente attenzionati dalla PBC e dall'ECOWAS, in particolar modo dopo il ritiro dello *United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL)*, avvenuto lo scorso 31 Marzo.

Ultimo aspetto relativo alle priorità da perseguire nei Paesi in fase di transizione, sul quale si sta molto concentrando l'attività delle Nazioni Unite, è quello del *women empowerment*. In tal senso l'obiettivo principale è quello di coinvolgere nelle attività di *peace-building* degli esperti sulla *gender equality* che favoriscano l'adozione di politiche e programmi per l'inclusione delle donne. Inoltre, è stata richiamata l'attenzione sulla necessità di destinare una quota minima dei fondi per la ricostruzione, che secondo il rapporto del 2010 del Segretario generale doveva essere del 15%, a progetti per l'inclusione delle donne.

Dall'analisi del dibattito sui principi e le priorità su cui devono fondarsi le operazioni di *peace-building* emerge come questo sia stato abbastanza approfondito e condiviso dagli Stati membri. Più lacunosa, invece, è stata la discussione sulle modalità operative da adottare per rendere più efficace l'intervento delle Nazioni Unite in questo settore. Come accennato in precedenza, infatti, le attività di *peace-building* sono state finora caratterizzate da un'eccessiva frammentarietà, dovuta alla molteplicità degli attori impegnati e all'assenza di coordinamento, oltre che alla mancanza di una pianificazione strategica. In tal senso, la proposta di istituire la PBC era stata avanzata per tentare di unificare e dare maggiore organicità all'azione delle Nazioni Unite. Tuttavia, allo stato attuale la PBC è semplicemente un altro attore che si è aggiunto a quelli già presenti e che, fra l'altro, opera solo in un numero ristretto di Paesi, attualmente solo sei. Questa

condizione, quindi, rende necessario un più articolato dibattito su come semplificare e rendere maggiormente efficiente l'azione di ricostruzione dell'ONU nei Paesi in via di transizione, al fine «*to ensuring a united "One UN" approach to peacebuilding*». Su quest'importante aspetto, che dovrebbe comunque essere uno degli argomenti di discussione della conferenza di revisione della PBC del 2015, non si è attualmente soffermato il Consiglio di sicurezza. Nell'ottica della razionalizzazione delle attività di *peace-building*, invece, attraverso la [risoluzione 2167](#) del 28 luglio 2014 è stata espressa la necessità «*to take effective steps to further enhance the relationship between the United Nations and regional and subregional organizations*». L'intento, quindi, è quello di creare un maggior coordinamento fra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali, in modo che le rispettive attività, in funzione di una maggiore efficacia del *peace-building*, rientrino in un *comprehensive framework*. A tal fine, per monitorare i progressi compiuti, la risoluzione «*Requests the Secretary-General, in close consultation with the AU Commission and EU to produce, not later than 31 March 2015, an assessment report and recommendations on the progress of the partnerships between the UN and relevant regional organizations in peacekeeping operations*».

4. *Considerazioni conclusive: le lessons learned dalla recente prassi delle Nazioni Unite*

Alla luce dei profili di novità emersi dall'analisi finora svolta, è opportuno fare alcune brevi considerazioni sulle missioni attualmente in corso, in modo da poter svolgere alcune riflessioni sulle lezioni che si possono trarre dalla più recente prassi delle Nazioni Unite.

Detta analisi, visto carattere multidimensionale che si è affermato nelle operazioni di mantenimento della pace, deve essere realizzata tenendo conto di un elemento particolarmente importante, cioè quello del rapporto fra *peace-keeping* e *peace-building*. I due tipi di interventi, infatti, dovrebbero essere organizzati all'interno di un unico e organico progetto di pacificazione e sviluppo del Paese interessato. In quest'ottica le due operazioni dovrebbero essere l'una funzionale all'altra anche avendo mandati distinti che individuano obiettivi e competenze ben precisi. L'assenza di queste condizioni può chiaramente inficiare sull'efficacia delle missioni. A tal proposito, si può richiamare come esempio concreto il caso libico, dove il dispiegamento di una forza di pace, l'UNSMIL, con un mandato abbastanza vago, contenente sia competenze di *peace-keeping* che di *institution-building*, in un contesto in cui non si era ancora raggiunta una pacificazione fra le parti in conflitto, ha determinato il fallimento e il necessario ritiro della missione.

Allo stesso modo, negli altri Paesi in cui sono presenti missioni dell'ONU si sono raggiunti risultati altalenanti. A fronte di risultati soddisfacenti, registrati ad esempio in Sierra Leone, nella maggioranza degli altri Stati in cui sono presenti missioni delle Nazioni Unite non sono stati raggiunti i risultati auspicati. Anche nei Paesi inseriti nell'agenda della PBC non si è riusciti a creare quelle condizioni di stabilità necessarie per il consolidamento della pace. In Burundi, ad esempio, come sottolineato in un ampio e articolato [rapporto del Segretario generale](#) del 31 luglio 2014, è ancora presente una preoccupante tensione politica, si registrano ripetute violazioni dei diritti umani e sono stati fatti limitati progressi nel settore della giustizia. Ancor più critica è la situazione della Repubblica Centro Africana, rispetto alla quale il Segretario generale, nel [rapporto](#) del 1° agosto 2014, ha evidenziato in particolar modo le violazioni dei diritti umani nei confronti di civili i quali «*across the country suffer appalling violence and brutality, widespread insecurity and a complete absence of basic services, with women and children paying the highest prices*».

Infine, una breve considerazione deve essere fatta in merito all'attività in Sud Sudan, dove la [risoluzione 2155](#) del 27 maggio 2014 ha modificato il mandato dell'UNMISS. Quest'ultima, che in precedenza aveva compiti di supporto al governo locale per il consolidamento della pace, inquadrabili quindi nel *peace-building*, è stata trasformata in una operazione di *peace-keeping* robusto. In questa circostanza, quindi, a causa dell'inasprimento della situazione, si è seguito un percorso inverso, istituendo prima una missione impegnata nel consolidamento della pace, per poi riformare il suo mandato, prevedendo anche una riduzione della componente civile ed un incremento di quella militare, affidandole compiti inquadrabili nel *peace-keeping* rinforzato. L'intervento del Consiglio di sicurezza, quindi, è stato diretto a ridurre la multidimensionalità della missione, per ristabilire un'operazione prettamente di *peace-keeping*. Questa particolarità è stata sottolineata, in termini critici, anche dal Presidente del Sud Sudan, *Salva Kiir*, nel [dibattito](#) che si è tenuto in Assemblea generale lo scorso 27 settembre. A tal proposito, il Presidente *Kiir* ha affermato che nonostante continui la collaborazione fra il Sud Sudan e l'UNMISS «*he was very concerned regarding recent adjustments to the operation's mandate that have very serious implications in service delivery to the people of South Sudan. He noted in particular that the new mandate does not allow UNMISS to support requests from national, state and local partners for assistance in important activities connected with capacity building, peace-building, disarmament, demobilization and reintegration, security sector reforms, recovery and development*». Per questo motivo, ha invitato il Consiglio di sicurezza «*to reconsider this decision when the renewal of UNMISS mandate comes up in November 2024*».

I casi presi in esame mostrano come il carattere multidimensionale delle missioni dovrebbe essere attentamente valutato caso per caso, in modo da capire se sussistono le condizioni per prevedere un mandato ampio, che ricomprenda contestualmente finalità di *peace-keeping* e di *peace-building*, o se, invece, si rende necessario, quantomeno in una prima fase, dispiegare un'operazione che si occupi prevalentemente del mantenimento della pace e successivamente, solo quando le condizioni all'interno del Paese si sono stabilizzate, ampliare gradualmente il mandato. In assenza di un'attenta valutazione delle specifiche situazioni, infatti, si rischia, come avvenuto in alcuni casi precedentemente richiamati, di incorrere in un fallimento della missione e di dover intervenire per rimodularne il mandato.

FRANCESCO BATTAGLIA