



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Scuola di Studi Internazionali

Director : Prof. Sergio Fabbrini

**La genesi della Commissione per il
consolidamento della pace
(dicembre 2004/ giugno 2006)**

Luca Maestripieri

Working Paper 02/2007

Founded in June 2001, the School for International Studies at the University of Trento is an interdisciplinary institution promoting advanced work in the fields of political science, international law, international economics, sociology and contemporary history.

The School coordinates a one-year Masters programme in Peacebuilding and Conflict Management, a two-year specialist degree in European and International Studies, and a three-year PhD programme in International Studies attended by students from a wide variety of national backgrounds. It promotes conferences and seminars on international themes for the academic community of the University of Trento.

Further details about the School can be obtained at <http://www.unitn.it/ssi/index.htm>, or by email from dott. Silvia Tomaselli (silvia.tomaselli@sis.unitn.it).

Further information about the Working Papers, including forthcoming publications, can be obtained from Prof. Mark F. Gilbert (mark.gilbert@sis.unitn.it).

La genesi della Commissione per il consolidamento della pace.

(Dicembre 2004/ Giugno 2006)

Luca Maestripieri

Luca Maestripieri has been an Italian diplomat since 1989 and worked at the Italian Mission to the United Nations since 2004, assigned to peacekeeping and peace-building issues. He is also in charge of following all General Assembly and Security Council activities in the fight against international terrorism. Previously posted at the Italian Embassy in Ljubljana from 1992 to 1996, and at the Italian Embassy in Lisbon from 1996 to 2000, he was the Head of the Legal Office of the Personnel Department at the Ministry of Foreign Affairs from 2001 to 2004. He received a degree in International Law from the University of Pisa

Abstract: This paper explores the various aspects of the negotiations that led to the institution of the Peacebuilding Commission: launched by the High Level Panel of Experts nominated by Secretary General Annan in 2004, the Peacebuilding Commission was the object of intense negotiations before and after the World Leaders Summit of September 2004. The paper concludes with the first meeting of the Organizational Committee of the Commission in June 2006.

States took very different views on the new UN organ, which was finally established to coordinate the activity of many actors in and outside the UN. This helps to explain the complex structure that the Peacebuilding Commission was ultimately given. The paper also touches on some of the major questions that are still left open.

Table of Contents

1) Introduzione.	5
2) La proposta contenuta nel rapporto del gruppo di esperti di alto livello.....	6
3) La proposta contenuta nel rapporto del Segretario Generale “ <i>In larger freedom</i> ”.....	8
4) Il Documento finale del vertice del settembre 2005.	11
5) La ripresa dei negoziati dopo il Vertice di settembre.....	15
a) Collocazione istituzionale.	16
b) Coinvolgimento del Paese “under consideration”.....	16
c) Meccanismo di interazione fra la PBC e gli altri organi delle Nazioni Unite.....	17
d) Agenda	17
e) Composizione del Comitato organizzativo.	18
6) La prima bozza della risoluzione in Assemblea Generale.	19
7) Le risoluzioni concorrenti dell’Assemblea Generale A/RES/60/180 e del Consiglio di Sicurezza S/RES/1645 (2005). La risoluzione del Consiglio di Sicurezza S/RES/1646 (2005).	20
8) Le dichiarazioni rese in occasione dell’approvazione della risoluzione dell’Assemblea Generale A/60/180.....	23
9) Il processo di elezione/selezione dei membri del Comitato organizzativo.	24
10) Le regole di procedura e i metodi di lavoro.	26
11) Il ruolo dell’Italia nel negoziato.	29
12) Conclusioni	31
13) Allegati.....	35

1) Introduzione

È ancora presto per giudicare se e in che termini la Commissione per il consolidamento della pace, che i Capi di Stato e di Governo hanno deciso di istituire al vertice delle Nazioni Unite svoltosi a New York nel settembre 2005, corrisponderà pienamente alle finalità per le quali è stata prevista, oppure si trasformerà in una nuova occasione mancata per l'Organizzazione. Vero è che per rendere effettivamente operativa la decisione adottata nel corso del vertice è stato necessario quasi un anno di negoziato a tratti molto serrato, tanto che la prima riunione del Comitato organizzativo della stessa Commissione (che più spesso chiameremo per comodità *PBC*, acronimo del corrispondente termine inglese di *Peacebuilding Commission*) si è potuta svolgere soltanto il 23 giugno 2006.

Il lungo e complesso negoziato è stato anzitutto testimonianza della difficoltà di adottare riforme che prevedano nuovi organi, immettendoli in una struttura (quella delle Nazioni Unite), nata sessant'anni fa e che mostra alcuni evidenti limiti. In secondo luogo, il dibattito sulle ragioni profonde per le quali si riteneva necessaria la Commissione è rimasto, talvolta, del tutto generico, anche per evitare che emergessero in superficie, in tutta la loro ampiezza, alcune differenze di fondo che avrebbero ostacolato ancor di più la nascita del nuovo organo: ad esempio il timore che la neonata *PBC* possa trasformarsi in una sorta di nuovo Consiglio di amministrazione fiduciaria¹ da adattare alle sfide del XXI secolo, o il rischio che la nuova Commissione appaia come un nuovo foro multilaterale di discussione, dotato di velleità politiche, ma con marginali poteri di intervento. Tali elementi del negoziato hanno fatto sì che, anche nei Paesi attualmente membri della Commissione, siano tuttora diverse le percezioni su cosa esattamente si intenda per "attività di consolidamento della pace" (o *peacebuilding*) e quali finalità specifiche la neonata Commissione sarà chiamata a perseguire concretamente. Interrogativi che, a questo punto, soltanto la prassi che verrà a svilupparsi in materia potrà contribuire a chiarire.

Scopo del presente scritto, lungi dall'addentrarsi nelle ragioni che hanno condotto la comunità internazionale, a partire dagli anni '90, a

¹ Il Consiglio di amministrazione fiduciaria, organo principale delle Nazioni Unite ex art. 7 della Carta, è stato istituito per supervisionare l'amministrazione ed il controllo di quei territori che, alla fine della seconda guerra mondiale, non avevano ancora raggiunto la piena autonomia/indipendenza. Il Consiglio ha cessato le sue funzioni il 1 novembre 1994, in seguito al raggiungimento dell'indipendenza di Palau (ultimo territorio in amministrazione fiduciaria). Considerate quindi esaurite le sue funzioni, l'Outcome Document del vertice di settembre ha proposto, al par. 176, che vengano eliminati tutti i riferimenti al Consiglio di amministrazione fiduciaria contenuti nella Carta.

maturare il concetto di “*peacebuilding*”², è quello di ricostruire, per sommi capi, il processo negoziale che ha portato alla nascita della Commissione, sottolineandone gli spunti di maggiore interesse: e ciò a partire dalla proposta avanzata nel dicembre 2004 dal gruppo di esperti di alto livello nominato dal Segretario Generale Annan fino alle risoluzioni con le quali l’Assemblea Generale (AG) e il Consiglio di Sicurezza (CdS) il 20 dicembre 2005 hanno ufficializzato la nascita della Commissione.

Successivamente, verranno ripercorsi i negoziati che, nel corso del 2006, hanno portato all’adozione delle regole di elezione dei membri della Commissione, fino all’approvazione delle regole di procedura e dei metodi di lavoro. Dopo avere evidenziato il ruolo attivo svolto dall’Italia nel negoziato, trarremo alcune conclusioni sulle prospettive future del nuovo organo.

2) La proposta contenuta nel rapporto del gruppo di esperti di alto livello.

La proposta di costituire un nuovo organo delle Nazioni Unite per gestire le fasi che seguono il ristabilimento della pace in Paesi in conflitto e per consolidarne le basi istituzionali necessarie ad avviare politiche di sviluppo e a prevenire il riacutizzarsi di crisi politiche interne, costituisce una delle iniziative che il Segretario Generale Kofi Annan raccoglie dal gruppo di esperti di alto livello da lui nominati³, per preparare il vertice convocato per settembre 2005, al fine di adeguare l’Organizzazione alle sfide del nuovo millennio.

² Il concetto di “*peacebuilding*” si è sviluppato in tempi relativamente recenti, in seguito all’evoluzione del *peacekeeping*. Secondo l’ “*Agenda per la pace*” di Boutros-Ghali del 1995, esso si compone di una serie di attività che comprendono il *capacity-building*, la riconciliazione, il rafforzamento delle strutture socio-politico-economiche dello Stato emergente dal conflitto. Per un’analisi più approfondita vedasi Cutillo, “*Consolidare la pace: la Strategia dell’ONU*”, Biblioteca della Libertà, 2005, n. 180 pag. 61 ss./Nesi, “*The U.N. Peacebuilding Commission*” in “*The Italian Yearbook of International Law*, 2005, pag. 43 ss.

³ Il Segretario Generale auspica la creazione di un comitato di esperti di alto livello nel suo discorso all’Assemblea Generale nel settembre 2003. Esso sarà costituito da: A. Panyarachun (Thailandia, in qualità di *chair*), R. Badinter (Francia), J. C. B. Soares (Brasile), G. H. Brundtland (Norvegia), M. Chinery-Hesse (Ghana), G. Evans (Australia), D. Hannay (Regno Unito), E. Iglesias (Uruguay), A. Moussa (Egitto), S. Nambiar (India), S. Ogata (Giappone), Y. Primakov (Federazione Russa), Q. Qichen (Cina), S. A. Salim (Tanzania), N. Sadik (Pakistan), B. Scowcroft (USA).

Nel rapporto presentato dal gruppo di esperti⁴ si propone la creazione della Commissione per il consolidamento della pace⁵ quale organo sussidiario del Consiglio di Sicurezza ai sensi dell'articolo 29 della Carta, sia pure con caratteristiche del tutto particolari. Infatti, mentre normalmente gli organi sussidiari del Consiglio di Sicurezza seguono la composizione dello stesso, la *PBC*, nell'auspicio del gruppo di esperti, viene proposta come un organo che, sia pure "ragionevolmente piccolo", dovrebbe avere al proprio interno rappresentanti del CdS, del Consiglio economico e sociale (ECOSOC), del Paese da considerare, degli organismi finanziari internazionali (Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale, ecc), dei Paesi donatori e contributori di truppe, delle organizzazioni a carattere regionale o sub-regionale interessate.

La proposta di una composizione alquanto articolata, e che avrebbe potuto mutare in relazione ai singoli Paesi oggetto di esame, viene fatta derivare dalle molteplici funzioni assegnate alla *PBC*: da un lato, il coordinamento di tutte le misure di sostegno politico e finanziario messe in campo dalla comunità internazionale per stabilizzare i Paesi usciti dai conflitti; dall'altro, su richiesta degli Stati interessati, la possibilità di avviare interventi che possano prevenire i conflitti e contrastare i processi di dissoluzione di Stati.

Un primo esame delle proposte del gruppo di esperti di alto livello avviene all'esterno delle Nazioni Unite⁶ ed evidenzia alcuni importanti elementi che saranno oggetto di maggiore attenzione nel corso del negoziato: la dipendenza della *PBC* dal Consiglio di Sicurezza, dall'ECOSOC, o da entrambi gli organi; la necessità di definire un chiaro mandato e chiare linee di controllo e di dipendenza rispetto ai principali organi delle Nazioni Unite; la sua natura di organo decisionale o meramente consultivo; la possibilità di affidare alla nascente *PBC* anche compiti di prevenzione di conflitti e di "campanello di allarme" di situazioni di crisi ed il rapporto tra tale possibilità e il divieto di ingerenza negli affari interni di uno Stato; la difficoltà di conciliare la proposta di creare un organo "relativamente piccolo" con il numero degli organismi che pure lo stesso gruppo di esperti ritiene necessario coinvolgere nelle discussioni della *PBC*; il ruolo e la struttura dell'Ufficio di supporto per il consolidamento della pace (*Peacebuilding Support Office: PBSO*); la consistenza e la funzione di un

⁴ A/59/565 del 2 dicembre 2004: Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change intitolato "A more secure world: our shared responsibility".

⁵ La *PBC* viene trattata nel Cap. XV (A/59/565) "A Peacebuilding Commission". Per completezza di informazione, vedasi anche il Cap. XI "Post-conflict peacebuilding".

⁶ Seminario organizzato dal Centro di cooperazione internazionale della New York University il 17 gennaio 2005 su invito dei Rappresentanti permanenti di Tanzania e Danimarca. Si vedano le conclusioni sul sito della New York University: <http://www.cic.nyu.edu> alla voce *peacebuilding/ insitutional reform*.

nuovo Fondo internazionale per il consolidamento della pace (*Peacebuilding Fund: PBF*).

Queste stesse domande caratterizzano nella sostanza le considerazioni che alcuni Paesi riservano specificamente alla *PBC* in occasione delle prime discussioni informali in sede di Assemblea Generale che si svolgono alla fine del gennaio 2005 in relazione al processo di riforma delle Nazioni Unite, alla luce del rapporto del gruppo di esperti di alto livello. Anche i riferimenti alla *PBC* contenuti nei primi documenti di sintesi sul processo di riforma dei principali gruppi di interesse alle Nazioni Unite (NAM⁷, Unione Africana, UE) mantengono, in questa fase, un approccio cauto e aperto, tenuto conto delle numerose domande cui dare ancora una risposta univoca. Comincia comunque ad emergere in molti una particolare preoccupazione sul fatto che il nuovo organo, dai compiti così importanti, venga visto sotto l'esclusiva autorità del Consiglio di Sicurezza, mentre si ritiene che le attribuzioni della *PBC* dovrebbero assegnare un ruolo centrale all'Assemblea Generale nella formulazione di specifiche strategie di consolidamento della pace nei Paesi usciti dai conflitti.

3) La proposta contenuta nel rapporto del Segretario Generale “*In larger freedom*”.

Sulla base delle prime reazioni raccolte sulle proposte lanciate dal gruppo di esperti di alto livello, il Segretario Generale, nel suo rapporto “*In larger freedom*”⁸, pubblicato nel marzo del 2005, introduce in tema di consolidamento della pace alcuni importanti elementi innovativi in relazione sia alla *PBC*, sia anche al *PBSO* ed al *PBF*.

Gli scopi della *PBC* vengono precisati ed arricchiti. Secondo il Segretario Generale la Commissione dovrebbe:

- a) aiutare a creare e promuovere strategie complessive di consolidamento della pace, sia in termini generali, sia in relazione a specifiche situazioni Paese⁹;

⁷ NAM: Non Aligned Movement, cui sono associati 114 Paesi membri delle Nazioni Unite.

⁸ A/59/2005 “*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*” (consultabile sul sito <http://www.un.org/largerfreedom/>). I riferimenti al *peacebuilding* sono sotto il capitolo III “*Freedom from fear*”. Sullo specifico della Peacebuilding Commission, si vedano anche le “*explanatory notes*” annesse al suddetto rapporto (Addendum 2) nel maggio 2005.

⁹ L'attività relativa a specifiche situazioni Paese che viene definita come il “*core*” delle attività della Commissione viene ulteriormente ripartita in quattro aree di intervento specifiche: a) sostegno alle Autorità nazionali; b) proposta di priorità di interventi che riflettano la realtà locale; c) mobilitazione

- b) incoraggiare processi decisionali coerenti da parte di Stati membri, Segretariato, Agenzie e Programmi delle Nazioni Unite;
- c) sostenere un'efficace pianificazione a livello Paese per la stabilizzazione e il consolidamento della pace;
- d) costituire un forum di incontro fra tutti i principali attori impegnati nelle attività *post conflict*, sempre in vista di assicurare coerenza ed efficacia agli interventi compresi fra la fase politico/militare di sicurezza e quella più propriamente economica/di sviluppo

Dati questi obiettivi la Commissione dovrebbe, nella fase immediatamente successiva al conflitto, assicurare al Consiglio di Sicurezza le informazioni necessarie soprattutto in relazione ad interventi di emergenza e ad attività di *institution building*, con riferimento ad esempio al ripristino di un sistema amministrativo e di un apparato giurisdizionale in grado di funzionare e di servizi pubblici essenziali. In tale contesto i donatori sarebbero incoraggiati ad assumersi impegni specifici e sostenibili.

La stessa Commissione dovrebbe quindi assicurare una programmazione realistica di tutte le attività di consolidamento della pace attraverso la previsione di varie forme di finanziamento (Kofi Annan ipotizza varie opzioni basate su contributi permanenti, obbligatori o volontari). In questo ambito viene introdotto l'istituendo Fondo permanente per il consolidamento della pace.

La *PBC* dovrebbe infine verificare l'andamento delle attività di consolidamento della pace decise in relazione a specifici Paesi, a cadenze regolari (da due a quattro mesi dopo l'avvio delle operazioni di *peacekeeping/peacebuilding* e, successivamente, a cadenza trimestrale o semestrale). Qualora non si registrassero progressi significativi nelle attività di stabilizzazione, la Commissione potrebbe far scattare un "campanello d'allarme" al Consiglio di Sicurezza ed alla comunità internazionale per l'adozione delle necessarie misure.

Una volta ritiratesi le missioni di mantenimento della pace, la *PBC* dovrebbe infine assicurare, insieme all'ECOSOC, che il ripristino di condizioni minime di stabilità (stato di diritto, amministrazioni funzionanti, servizi pubblici essenziali) garantisca la prosecuzione delle attività di sviluppo chiamate a consolidare nel tempo i risultati acquisiti (si richiamano in questo ambito le esperienze acquisite in sede di Comitati *post conflict ad hoc* dell'ECOSOC)¹⁰.

delle necessarie risorse, a seconda delle priorità immediate o di medio/lungo periodo; d) coordinamento degli interventi e risoluzione di eventuali contrasti.

¹⁰ Oltre alle sei commissioni regionali in cui è suddiviso e ai numerosi organi sussidiari su questioni umanitarie, sociali e di sicurezza, l'ECOSOC ha dato vita ad una serie di gruppi di lavoro ad hoc, nello specifico campo della ricostruzione post - conflict, come il gruppo

Kofi Annan, nel suo rapporto, esclude che alla PBC possano essere affidate funzioni di *early warning* (se non nel senso di impedire che Paesi usciti da situazioni di conflitto possano ricadere in spirali negative). Viene tuttavia lasciata aperta la possibilità che Paesi membri delle Nazioni Unite richiedano interventi mirati della PBC o del PBF per ridurre il rischio di nuovi conflitti armati.

La PBC dovrebbe poi compiere una valutazione delle migliori esperienze acquisite e migliorare il coordinamento di Fondi, Programmi e Agenzie delle Nazioni Unite. Fra gli specifici aspetti di questa funzione di coordinamento Kofi Annan prefigura anche che i vari attori del sistema Nazioni Unite partecipino alle attività della PBC in un *team* sotto la guida di un unico alto funzionario in rappresentanza del Segretario Generale.

In presenza di questo ampio raggio di azioni della PBC, il PBSO dovrà:

- a) preparare il lavoro della Commissione;
- b) produrre documenti di alto livello per la programmazione delle attività di consolidamento della pace unitamente agli organismi del sistema NU interessati;
- c) valutare le *best practices* e approntare linee guida

Il PBSO dovrebbe includere una specifica *Rule of Law Unit*.

Il Segretario Generale ribadisce inoltre l'essenzialità' del proposto PBF, soprattutto per assicurare certezza alle prime attività di intervento. Kofi Annan si limita in questo senso ad immaginare il nuovo fondo a carattere volontario e continuamente reintegrabile ("*replenishable*").

Sul collocamento istituzionale, il Segretario Generale – senza prendere posizione sulla proposta del gruppo di esperti di alto livello di rendere la PBC organo sussidiario del Consiglio di Sicurezza – introduce l'idea del "rapporto sequenziale" della PBC rispetto al Consiglio di Sicurezza e all'ECOSOC, accompagnandola con la considerazione che la stessa Commissione non debba alterare le prerogative esistenti dei principali organi delle Nazioni Unite. In sintesi, il Segretario Generale, affermando che un doppio cappello di dipendenza (da CdS e ECOSOC) sembrerebbe doversi escludere per ragioni di efficienza, propone che la PBC riferisca principalmente al CdS nelle prime fasi di attività di consolidamento della pace, quando predomina la considerazione degli aspetti di sicurezza e che, successivamente, diventando prevalenti gli aspetti economici e di sviluppo, essa riferisca essenzialmente al Consiglio economico e sociale.

Sulla *membership*, il Segretario Generale ribadisce la sua idea favorevole ad una composizione variabile della PBC. Il nucleo ("*core*") della

consultivo ad hoc sulla Guinea - Bissau (creato nel 2002) e il gruppo consultivo ad hoc sul Burundi (creato nel 2003), entrambi inseriti nel piu' vasto Ad Hoc Advisory Working Group sugli Stati africani emergenti da conflitti.

Commissione (fra 15 e 20 membri) dovrebbe essere composto da alcuni Stati presenti in CdS, da un identico numero di Paesi dell'ECOSOC, dai maggiori finanziatori del *PBF* (o in alternativa dai maggiori rappresentanti della comunità dei donatori), dai maggiori fornitori di truppe. I componenti della Commissione, che dovrebbe lavorare con la regola del *consensus*, dovrebbero avere tutti la necessaria formazione tecnica di esperti del settore.

A questo nucleo, quando la Commissione dovesse riunirsi per esaminare la situazione di un determinato Paese, si unirebbero le Autorità nazionali o transitorie del medesimo, gli attori regionali interessati, i fornitori di truppe e i maggiori donatori di quello specifico Paese (cd composizione *country specific*). La partecipazione delle istituzioni finanziarie internazionali – che come è noto costituiva un elemento fondamentale per la *PBC* – è ritenuta ancora vitale, ma i dettagli vengono rimandati a successivi approfondimenti. Il Segretario Generale si rende conto che essa costituisce un nodo troppo cruciale per potere essere “abbozzata” senza le necessarie consultazioni con lo stesso Fondo Monetario e la Banca Mondiale.

Il Segretario Generale ribadisce infine quanto espresso in precedenza sull'opportunità della presenza di un unico alto funzionario delle Nazioni Unite in rappresentanza di Dipartimenti, Agenzie e Fondi ONU.

Quanto alle modalità operative, il Segretario Generale propone che la *PBC* abbia natura essenzialmente consultiva; che si riunisca, oltre che in “formato Paese”, in una composizione ristretta su base trimestrale, per compiere valutazioni delle esperienze acquisite ed elaborare piani di intervento a carattere generale; che adotti metodi di lavoro flessibili per accrescere la partecipazione del maggior numero di protagonisti delle attività di *peacebuilding* (ivi compresa la possibilità di riunirsi anche fuori New York); che infine si adottino meccanismi di valutazione indipendenti delle attività di *peacebuilding*.

4) Il Documento finale del vertice del settembre 2005.

Sarebbe complesso (e forse anche superfluo) ripercorrere, passo passo, le varie fasi del negoziato che, a partire dal rapporto del Segretario Generale ed in maniera via via più accelerata, conduce l'Assemblea Generale ad approvare il Documento¹¹ con il quale si apre, il 14 settembre 2005, il vertice dei Capi di Stato e di Governo¹². Basterà qui ricordare che le consultazioni informali in Assemblea Generale si svolgono, a partire dal maggio 2005, dapprima confrontando e dibattendo le proposte avanzate dai maggiori Paesi e gruppi di interesse rappresentati (Unione Europea, Paesi NAM, Unione Africana, Stati Uniti, Giappone, Brasile e Paesi latino-

¹¹ Risoluzione A/RES/60/1.

¹² Il vertice dei Capi di Stato e di Governo, dedicato alla lotta alla povertà e alla riforma dell'ONU, si svolge a New York dal 14 al 16 settembre 2005.

americani fra i molti altri), e, da ultimo, sulla base di successive versioni del Documento finale del vertice (comunemente identificato come *Outcome Document: OD*), con consultazioni condotte direttamente dal Presidente della 59ma Assemblea Generale Ping che, giovandosi anche, per la specifica materia della *PBC*, dell'opera del Rappresentante permanente sudafricano Amb. Kumalo in qualità di facilitatore, cercherà di coagulare il consenso sugli elementi ritenuti essenziali per la nascita della Commissione.

Ci si limiterà invece agli elementi della *PBC* approvati con l'*OD*, evidenziandone le modifiche apportate rispetto agli elementi proposti dal Segretario Generale, nonché le "lacune" importanti che in argomento i Capi di Stato e di Governo decidono di lasciare a successivi negoziati.

Il Documento finale del vertice dedica nove paragrafi al consolidamento della pace¹³.

Anzitutto i Capi di Stato e di Governo, "decidono di istituire" la Commissione per il consolidamento della pace quale "organo consultivo intergovernativo"¹⁴. La decisione è accompagnata dal riconoscimento della necessità di un approccio coordinato, coerente e integrato alle attività di consolidamento della pace nelle fasi che seguono un conflitto, con l'obiettivo di conseguire condizioni di pace durevole e nel riconoscimento della necessità di un meccanismo istituzionale delle Nazioni Unite dedicato a tale fine.

L'espressione utilizzata "*decide to establish*", apparentemente innocua, contiene in realtà una delle più delicate questioni oggetto di scontro negoziale e che, come si vedrà nelle pagine che seguono, non mancherà di riproporsi nelle fasi successive del negoziato.

Nella sostanza, laddove il gruppo di esperti di alto livello era stato chiaro nell'individuare il quadro giuridico di riferimento nel quale collocare la *PBC* (l'articolo 29 della Carta)¹⁵, già il Segretario Generale nel suo rapporto aveva ommesso tale particolare, lasciando aperte tutte le possibili soluzioni sulla formale istituzione del nuovo organo. In questo contesto, nel corso del negoziato che precede il Vertice, si fa strada prepotentemente la rivendicazione di gran parte dei Paesi NAM del fatto che il nuovo organo sia istituito nell'ambito dell'Assemblea Generale e che esso venga pertanto a configurarsi quale organo sussidiario istituito in base all'articolo 22, e non all'articolo 29, della Carta.

La questione formale che pone la proposta in rotta di collisione con quanto, ad esempio, sostenuto dagli Stati Uniti (e cioè che la *PBC* non possa nascere se non come organo sussidiario del CdS) viene alla fine elusa dal vertice ove ci si accorda sul suddetto linguaggio "*decide to establish*": decisione politica secondo alcuni (Stati Uniti, Francia e Regno Unito), che presuppone un ulteriore documento da negoziarsi successivamente per

¹³ Par. 97 – 105 doc. cit.

¹⁴ par. 97 doc. cit.

¹⁵ Vedi par. 263 ris. A/59/565.

definire tutti gli elementi necessari per rendere veramente operativa la PBC, compresa la sua collocazione istituzionale; decisione già costitutiva dell'organo, secondo altri, e che incardina una volta per tutte la nuova Commissione sotto l'autorità dell'Assemblea Generale.

In secondo luogo, il Documento del Vertice riprende le funzioni delineate dal Segretario Generale per la PBC, mettendole maggiormente a fuoco e precisandole.

Obiettivo della Commissione è di radunare tutti gli attori rilevanti per mobilitare risorse, fornire pareri e proporre strategie integrate sul consolidamento della pace e la stabilizzazione dei Paesi già coinvolti in conflitti armati. Essa dovrà, in questo ambito, prestare attenzione agli sforzi di stabilizzazione per il ristabilimento del normale funzionamento delle istituzioni statali dopo il conflitto, sostenendo al contempo strategie integrate nell'ottica dello sviluppo sostenibile. Inoltre la PBC dovrà raccomandare misure volte a migliorare il coordinamento operativo di tutti gli attori rilevanti che operano sia all'interno che all'esterno delle Nazioni Unite, a sviluppare esperienze di successo e ad assicurare forme di finanziamento per attività di primo intervento, contribuendo così a mantenere l'attenzione della comunità internazionale anche alle attività di ricostruzione post-conflitto.

Le raccomandazioni e i risultati delle discussioni dei membri della PBC, da adottare per "*consensus*", dovranno essere resi disponibili a tutti gli organi rilevanti ("*all relevant actors*"). Niente di più si specifica in merito alla relazione fra la Commissione e gli organi principali delle Nazioni Unite (né si prende posizione univoca sull'idea del rapporto sequenziale CdS - ECOSOC proposto dal Segretario Generale). Viene tuttavia espressamente previsto che la Commissione sottoponga un suo rapporto annuale all'Assemblea Generale, richiesta che indubbiamente costituisce un sicuro ancoraggio della Commissione nei confronti della stessa AG, come fortemente richiesto dai NAM.

L'OD prende poi in esame la spinosa questione della composizione, risolta anche in questo caso in maniera alquanto ambigua.

In sintesi, non si esplicita chiaramente chi siano i membri della Commissione e ci si limita ad affermare che essa avrà formati diversi, indicando unicamente le categorie dei soggetti chiamati a partecipare a tali riunioni¹⁶.

La PBC ha al suo centro un Comitato organizzativo (CO) responsabile delle regole organizzative e procedurali della Commissione, oltre che di determinazione dell'agenda e di invito alle riunioni-Paese degli altri attori rilevanti chiamati a partecipare alle riunioni "come membri".

¹⁶ Vedi p. 100 A/RES/60/1.

Il Comitato organizzativo dovrebbe essere composto da membri del Consiglio di Sicurezza (inclusi membri permanenti)¹⁷, da membri dell'ECOSOC eletti dai gruppi regionali, tenuto conto di quei paesi che hanno avuto esperienze di ristabilimento di condizioni di normalità dopo i conflitti, dai maggiori contribuenti finanziari al sistema Nazioni Unite e dai maggiori fornitori di truppe militari e di polizia alle missioni di pace ONU.

La comparsa – nel corso dei negoziati estivi - del Comitato organizzativo della Commissione è interessante, anzitutto, sul piano delle funzioni. Il fatto che il Comitato assuma espressamente funzioni meramente procedurali e organizzative, lasciando apparentemente da parte qualsiasi altra competenza, modifica parzialmente, infatti, la stessa proposta avanzata dal Segretario Generale di affidare alla Commissione importanti compiti di discussione di strategia generale sul consolidamento della pace. In effetti, il concetto di “*core membership*” della PBC, che presupporrebbe un nucleo di Paesi maggiormente interessati alle tematiche del consolidamento della pace *lato sensu* (ancora presente nel rapporto del Segretario Generale), innesca immediatamente un grande dibattito su quali Paesi sarebbero chiamati a partecipare alle quattro categorie individuate per far parte del nucleo (membri eletti dal Consiglio di Sicurezza, membri eletti dall'ECOSOC, grandi finanziatori del sistema ONU e maggiori fornitori di truppe). Problema molto difficile da risolvere perchè ripropone subito alcuni elementi di grande divisione nella *membership*, quale il ruolo dei P5 nel nuovo organo, come pure il ruolo delle istituzioni finanziarie internazionali o delle organizzazioni regionali (ad esempio l'Unione Europea) in un organo che intende rendere pienamente partecipi tutti gli attori rilevanti nei processi di pace.

La difficoltà di trovare un punto di equilibrio condiviso sul concetto di *core membership* della PBC determina, nel corso dei negoziati, l'abbandono di tale concetto per un più neutro riferimento al Comitato organizzativo che, quindi, dovrebbe essere dotato di compiti, per l'appunto, meramente organizzativi e non più di politica generale.

In realtà, il cambio di visione sulle funzioni del nucleo della PBC, introdotto per depotenziare la questione di quali Stati includere nel Comitato organizzativo, rimarrà a livello diplomatico/negoziato l'elemento maggiormente divisivo del negoziato.

Il secondo formato in cui si riunirà la PBC viene identificato nelle riunioni/Paese alle quali saranno invitati a partecipare dal Comitato

¹⁷ Anche questo riferimento a “membri permanenti” nella decisione sarà oggetto di divergenti interpretazioni. Secondo molti Paesi l'assenza di un articolo determinativo davanti all'espressione lascia aperta la strada al fatto che non tutti i 5 membri permanenti siano contemporaneamente rappresentati nel Comitato organizzativo.

organizzativo, in qualità di membri aggiuntivi della Commissione, altri protagonisti che abbiano un ruolo particolare per quel determinato Paese.¹⁸

Il Documento del vertice riconosce quindi esplicitamente il ruolo che il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale e altri donatori istituzionali potranno giocare nella nuova Commissione, specificando che tali organi saranno chiamati a partecipare a tutte le riunioni della stessa.

L'OD decide inoltre di istituire un Fondo permanente a carattere pluriennale per il consolidamento della pace finanziato con contributi volontari e con il compito di assicurare l'immediata disponibilità di risorse necessarie a lanciare le attività di consolidamento della pace, in vista della reperibilità di mezzi finanziari più consistenti per la ricostruzione. Viene deciso di creare un *PBSO*, il quale dovrà essere costituito a costo zero, con esperti che siano in grado di assistere e aiutare la Commissione. I Capi di Stato e di Governo si accordano infine sul fatto che la Commissione cominci i propri lavori entro il 31 dicembre 2005.

5) La ripresa dei negoziati dopo il Vertice di settembre.

La frenesia con la quale si era giunti all'approvazione del testo finale dell'*Outcome Document* unita alla consapevolezza che, quanto meno sulla *PBC*, ci si fosse limitati ad accordarsi sugli elementi essenziali minimi, lasciando a successivi negoziati la definizione di importanti dettagli, sono entrambi elementi che convincono il Presidente della 60ma sessione dell'Assemblea Generale, lo svedese Eliasson, a riavviare, subito dopo il vertice, le consultazioni informali, per cercare di rispettare quel termine (31 dicembre 2005) che i Capi di Stato e di Governo hanno convenuto per dichiarare operativa la stessa *PBC*.

Per raggiungere questo obiettivo, il Presidente Eliasson affida le consultazioni informali a due *Co-chairs*, i Rappresentanti permanenti di Danimarca e Tanzania (Paesi entrambi membri non permanenti del CDS)¹⁹ e invita tutti gli Stati membri a partecipare alle consultazioni per riempire di contenuti quegli aspetti operativi essenziali della *PBC* su cui il vertice di settembre non aveva inteso prendere posizione o che si era limitato ad abbozzare.

Eliasson individua i seguenti problemi oggetto del nuovo negoziato:

- a) come deve essere costituita la Commissione (i.e. con quale atto formale);

¹⁸ Il Paese in considerazione; i Paesi appartenenti alla medesima regione e coinvolti nel processo di post-conflict; i maggiori contribuenti finanziari, di truppe e di polizia civile; i maggiori rappresentanti ONU nel settore; istituzioni finanziarie regionali e internazionali (par. 100 A/RES/60/1).

¹⁹ Danimarca e Tanzania si caratterizzano per la loro grande attivismo sulla questione della *PBC* sin dall'organizzazione del già citato seminario dell'NYU il 17 gennaio 2005.

- b) come dovrebbe interagire la Commissione con gli organi principali delle Nazioni Unite (CDS, ECOSOC, Assemblea Generale);
- c) chi determina l'agenda della Commissione;
- d) quanti Paesi debbono essere presenti nel Comitato organizzativo della Commissione e in base a quali procedure di scelta

Le domande poste da Eliasson, come si vede, sono tali e tante che le nuove consultazioni informali si dimostrano subito negoziato particolarmente complesso.

Dopo un primo giro di consultazioni in cui gran parte dei Paesi fornisce il proprio contributo di idee, i due *Co-chairs* presentano il 19 ottobre 2005 un primo “*Options Paper*”²⁰ che, con particolare riguardo ai problemi focalizzati dal Presidente dell'Assemblea Generale, individuano le principali opzioni negoziali proposte. Ci limiteremo qui a commentare per ognuno dei punti individuati le principali opzioni come riassunte dai *Co-chairs*.

a) Collocazione istituzionale.

I *Co-chairs* si limitano a evidenziare le principali opzioni emerse in relazione alla questione di chi debba formalmente istituire la PBC. Si deve infatti considerare la Commissione già istituita con la risoluzione che approva le decisioni del Vertice o – come sostenuto da molti Paesi occidentali – la decisione politica assunta al Vertice deve sostanziarsi in un atto *ad hoc* giuridicamente vincolante? E in questa seconda ipotesi chi deve emanare tale atto? L'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, l'ECOSOC, l'Assemblea Generale e il Consiglio di Sicurezza congiuntamente (ipotesi quest'ultima già proposta dalla Danimarca prima del Vertice e, tuttavia, non inclusa nel testo finale del Documento)?

b) Coinvolgimento del Paese “under consideration”.

Il timore ripetutamente espresso da vari Paesi che la nuova Commissione possa presentarsi come una versione riveduta e corretta del Consiglio di amministrazione fiduciaria porta alcune delegazioni a ritenere opportuno coinvolgere il più possibile le Autorità del Paese oggetto di considerazione nelle attività specifiche della Commissione.

Tale preoccupazione, in realtà, era già stata fugata, in parte, dal Documento di vertice avendo quest'ultimo espressamente sancito il principio che il suddetto Stato debba partecipare a pieno titolo alle riunioni della PBC nel suo formato-Paese.

Resta aperto in questa fase il problema se la *PBC*, per operare, abbia sempre necessità di contare sull'assenso del Paese interessato. Alcuni fanno notare come in effetti in situazioni di grave crisi interna dei Paesi (si

²⁰ Documento riprodotto in allegato I.

richiama ad esempio l'esperienza di Timor Est), dove peraltro attività di consolidamento della pace sono essenziali contemporaneamente all'invio di missioni di mantenimento della pace, le Autorità nazionali, provvisorie o definitive che siano, potrebbero non essere del tutto in grado di dare il necessario consenso sulle concrete misure necessarie che la Commissione sia in grado di proporre.

c) Meccanismo di interazione fra la PBC e gli altri organi delle Nazioni Unite.

Anche in questo ambito, il dibattito evidenzia una forte contrapposizione fra strenui difensori del ruolo del CDS e quanti ritengono necessario assicurare un maggiore coinvolgimento degli altri organi delle Nazioni Unite.

Così mentre da parte dei P5 si appoggiano formulazioni che, come a suo tempo evidenziato dal rapporto del Segretario Generale, si fondano sull'idea del "sequential reporting" CDS/ECOSOC, altri tendono ad affermare il principio che tale sequenzialità significherebbe in concreto privare la Commissione di rapporti reali con l'ECOSOC, che pure il Vertice di settembre aveva inteso rivitalizzare, visto anche che, di fatto, molti paesi restano sull'agenda del Consiglio di Sicurezza per un numero imprecisato di anni.

d) Agenda

Quale organo possa chiedere l'intervento della Commissione è anch'essa questione su cui si registrano posizioni fortemente divergenti fra larghi settori della membership, da un lato, e i 5 membri permanenti del CDS, dall'altro, questi ultimi fortemente interessati a mantenere sotto il loro stretto controllo l'agenda del nuovo organo. Si tratta anche dell'argomento sul quale si registrano le maggiori divisioni all'interno dell'Unione Europea, dovendo l'atteggiamento conciliante dei più (ad esempio dell'Italia) confrontarsi con le posizioni espresse da Francia e Regno Unito, entrambi fortemente ancorati alle prerogative nazionali dei Paesi con diritto di veto all'interno del CDS.

I *Co-chairs* cercano di elaborare proposte mediane: una prima, che mette sostanzialmente sullo stesso piano i principali organi delle Nazioni Unite nel richiedere l'intervento della PBC dietro presentazione di una richiesta, ove possibile, proveniente dalle Autorità nazionali o transitorie del Paese che emerge dal conflitto; una seconda, che assegna principalmente al Consiglio di Sicurezza (e in subordine al Segretario Generale) la possibilità di azionare la PBC, il cui Comitato organizzativo è chiamato a verificare eventuali richieste provenienti da Paesi che siano sull'orlo di un conflitto; un'ultima opzione, che responsabilizza nella determinazione dell'agenda il solo Comitato organizzativo della PBC.

e) *Composizione del Comitato organizzativo.*

Su questo tema il lavoro dei *Co-chairs* è particolarmente impervio e si scontra con le prevedibili aspettative di numerosi Paesi di vedersi rappresentati in quello che viene costantemente percepito come il cuore del futuro organo. Il Documento del vertice assegna al Comitato compiti meramente organizzativi e numerosi sono i richiami a far sì che l'attenzione degli Stati membri si concentri sulle riunioni-paese dove effettivamente verranno adottate le strategie di intervento che costituiscono l'oggetto specifico della PBC. In realtà ogni Stato membro cerca di far passare formule che garantiscano, anzitutto, una propria prevedibile partecipazione al nuovo organo e comunque un'equa ripartizione dei seggi fra i vari gruppi di interesse. Compare prepotentemente la considerazione che anche il principio di equa ripartizione geografica debba trovare il proprio riconoscimento nell'ambito della PBC.

Essenzialmente tre sono le considerazioni in merito alle specifiche proposte presentate in questa fase.

Anzitutto, rispetto a quanto proposto dal Segretario Generale, il numero di Paesi che dovrebbe far parte del Comitato organizzativo (già "core") della PBC sale da cinque a sette, per quanto riguarda le categorie relative a rappresentanti del CdS e dell'ECOSOC. Questo ampliamento, che in realtà contrasta con quanto affermato da molti sull'opportunità per il CO di mantenere una composizione ristretta, viene ad un certo punto considerato inevitabile, anche da parte dei P5, per poter affermare la loro contemporanea presenza nello stesso Comitato organizzativo, nonostante da molte parti si richiami la necessità di far rispettare, in ogni categoria del Comitato organizzativo, il principio di rotazione. Una rappresentanza di soli cinque membri del CdS da quest'ultimo eletti avrebbe reso inevitabile, o l'esclusione di qualsiasi membro non permanente, o la scelta fra quale dei P5 escludere di volta in volta.

Quanto alla categoria dei principali donatori, il numero dei potenziali partecipanti viene fissato ancora in maniera variabile (da cinque a dieci): si afferma peraltro il principio per cui tali membri vengano selezionati, in base a procedure da stabilire, da una lista (variabile da dieci a trenta) di paesi maggiori finanziatori del sistema ONU nel suo complesso. Gli stessi numeri e criteri di selezione vengono proposti per i membri da scegliere nella categoria dei maggiori fornitori di personale militare e di polizia alle Nazioni Unite.

Infine, il termine massimo di presenza nel CO viene fissato a tre anni, con possibilità di rielezione per un solo termine.

Merita inoltre rilevare che i *Co-chairs*, nella loro compilazione, si limitano ad elaborare tutte le proposte ricevute in relazione alle quattro categorie del Comitato organizzativo menzionate nel Documento del Vertice²¹. Nessun riferimento, invece, viene introdotto nel loro documento

²¹ Vedi p. 101 A/RES/60/1.

ad una precisa richiesta avanzata da molti Paesi (in particolare, del Gruppo latino-americano) di introdurre una specifica categoria di membri eletti dall'Assemblea Generale.

6) La prima bozza della risoluzione in Assemblea Generale.

Il 18 novembre 2005 Eliasson presenta una prima bozza di risoluzione, elaborata anche stavolta dai *Co-chairs*, e che dovrebbe combinare in maniera equilibrata le diverse opzioni raccolte dagli stessi in un testo volto a conseguire il necessario consenso.

Anzitutto, la bozza, sul piano della forma istitutiva, opta per una risoluzione dell'Assemblea Generale in cui questa “agendo congiuntamente con il Consiglio di Sicurezza ai sensi degli articoli 7, 22 e 29 della Carta, in vista di rendere operativa la decisione assunta al Summit Mondiale, decide di istituire la Commissione quale organo consultivo a carattere intergovernativo”²².

Sulla determinazione dell'agenda e sui rapporti con i principali organi delle Nazioni Unite, la bozza di risoluzione mantiene ancora alcune ambiguità, anche se è evidente che il ruolo del Consiglio di Sicurezza emerge con chiarezza laddove esso diventa l'unico organo capace di chiedere incondizionatamente l'attivazione della Commissione attraverso lo stesso Comitato organizzativo²³. Resta l'ipotesi del Segretario Generale quale possibile richiedente l'intervento della Commissione, come pure la richiesta di parere avanzata da un Paese in circostanze eccezionali sull'orlo di cadere o di ricadere in una situazione di conflitto, richiesta da far pervenire direttamente o per il tramite dell'ECOSOC o dell'Assemblea Generale, purché la situazione in oggetto non sia all'ordine del giorno del CdS.

Sulla relazione con gli altri organi delle Nazioni Unite, tenuto conto comunque della natura consultiva della PBC, la bozza invita tutti gli attori rilevanti, incluse le istituzioni finanziarie internazionali, ad adottare ogni conseguente azione ritenuta opportuna, in conformità con i rispettivi mandati. I paragrafi 17 e 18 tracciano in questo senso un tentativo di recuperare il concetto di sequential reporting proposto dal Segretario Generale nel sottolineare il ruolo primario del Consiglio di Sicurezza durante la fase di ristabilimento della pace e quello dell'ECOSOC durante la successiva fase di transizione verso la stabilità politica ed economica.

Sulla composizione del Comitato organizzativo, infine, il numero dei membri sale a 24 (erano ancora 15/20 nella proposta del rapporto del SG):

7 membri del CdS, inclusi “membri permanenti”, da selezionare in base a regole e procedure stabilite dallo stesso Consiglio;

²² Par. 1 Draft resolution 18 novembre 2005 (documento riprodotto in allegato II).

²³ Par. 13 doc. cit.

7 membri dell'ECOSOC, selezionati dai gruppi regionali in base a regole e procedure stabilite dallo stesso ECOSOC, avendo considerazione per quei Paesi che hanno ristabilito condizioni di normalità a seguito di un conflitto;

5 grandi contribuenti finanziari selezionati da una lista dei maggiori 15 predisposta dal Segretariato;

5 grandi fornitori di truppe selezionati da una lista dei maggiori 15 parimenti predisposta dal Segretariato.

Con questo testo si entra nella fase finale delle consultazioni che si concentreranno ancora su tre questioni aperte:

- a) rapporti fra Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza e la futura PBC;
- b) ruolo dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza nella futura PBC;
- c) numero dei membri del Comitato organizzativo.

7) Le risoluzioni concorrenti dell'Assemblea Generale

A/RES/60/180 e del Consiglio di Sicurezza S/RES/1645 (2005). La risoluzione del Consiglio di Sicurezza S/RES/1646 (2005).

Il 19 dicembre 2005 l'Assemblea Generale approva per *consensus* la risoluzione A/RES/60/180 in una seduta nella quale molti Paesi, pur esprimendo il proprio sostegno alla creazione del nuovo organo, non mancano di reiterare l'insoddisfazione per alcuni aspetti non irrilevanti contenuti nella risoluzione stessa.

Tali interventi talvolta "aspri" sono rafforzati dal fatto che il Consiglio di Sicurezza, contemporaneamente alla seduta in Assemblea Generale, non soltanto approva una risoluzione identica (tranne in alcuni minimi aggiustamenti di forma) a quella dell'Assemblea Generale (risoluzione 1645/2005), ma subito dopo adotta – con l'astensione di Brasile e Argentina - una risoluzione (la 1646/2005) nella quale specifica che tutti i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza saranno membri del Comitato organizzativo e che lo stesso Consiglio selezionerà annualmente due dei suoi membri non permanenti per far parte dello stesso Comitato. Al tempo stesso il Consiglio di Sicurezza mutua dal paragrafo 15 della risoluzione congiunta con l'Assemblea Generale (che prevede che la PBC sottoponga annualmente un rapporto all'organo plenario per un conseguente dibattito), l'idea di un analogo rapporto annuale della Commissione al CdS.²⁴

²⁴ Il par. 15 della risoluzione A/RES/60/180, e in modo simile il par. 15 della risoluzione S/RES/1645, recita: "[L'Assemblea Generale] decide che la Commissione sottoponga un rapporto

Prima di passare ad evidenziare alcuni fra i commenti più rilevanti espressi in occasione dell'approvazione della risoluzione A/RES/60/180, merita anzitutto rilevare le principali modifiche che il testo definitivo della risoluzione apporta rispetto alla precedente bozza.

Nella parte preambolare (a parte numerose modifiche formali o stilistiche e l'inserimento del passaggio, nella parte operativa della risoluzione, sulla responsabilità primaria del CdS nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale) viene riformulato il paragrafo relativo al riconoscimento del ruolo delle organizzazioni regionali e sub-regionali e ne viene inserito uno nuovo che riconosce il ruolo degli Stati che appoggiano gli sforzi delle Nazioni Unite nel mantenimento e nel consolidamento della pace con contributi finanziari, di truppe e di polizia.

La risoluzione si apre, nella parte operativa, con la decisione di istituire la PBC²⁵, decisione che più correttamente viene definita "concorrente", piuttosto che "congiunta" (in effetti le stesse sedute tenutesi separatamente, e senza nessun contatto formale fra i due organi, suggeriscono il senso della confluenza verso un medesimo risultato piuttosto che l'azione comune. Azione comune che la risoluzione CDS 1646, come abbiamo già anticipato, smentirà platealmente quello stesso giorno).

Il pacchetto composizione del Comitato organizzativo (la vera quadratura del cerchio su cui il Presidente Eliasson fatica non poco a trovare un compromesso minimamente accettabile) comporta l'inserimento di una categoria di sette membri eletti dall'Assemblea Generale "avendo in considerazione la rappresentanza di tutti i gruppi regionali nella composizione globale del Comitato nonché la rappresentanza di Paesi che hanno fatto esperienze di ristabilimento di condizioni di normalità dopo il conflitto."²⁶

Tale concessione di una categoria aggiuntiva di membri eletti dall'Assemblea Generale (molto combattuta dal Presidente Eliasson in quanto con essa si riapriva una decisione assunta al vertice di settembre, dove nessuna categoria in rappresentanza dell'AG era stata prevista), viene ampiamente compensata da quanto il Consiglio di Sicurezza (e in esso i P5) riesce ad ottenere: in effetti il principio della rinnovabilità dei mandati dei membri del Comitato Organizzativo²⁷ di fatto apre la strada ad una presenza continuativa dei P5 del Consiglio di Sicurezza, realizzata di diritto con la risoluzione 1646 nella quale essi vengono dichiarati membri a titolo permanente dello stesso Comitato organizzativo.

annuale all'Assemblea Generale e che l'Assemblea sostenga un dibattito annuale per esaminare il rapporto."

²⁵ Par. op. 1 A/RES/60/180 e par. op. 1 S/RES/1645.

²⁶ Par. op. 4 delle rispettive risoluzioni.

²⁷ Par. op. 6 delle rispettive risoluzioni.

In secondo luogo tale presenza a titolo permanente dei P5 – peraltro mai affermata in Assemblea Generale – riattiva la richiesta di alcuni fra i maggiori contribuenti di truppe (ad esempio il Pakistan) o di maggiori finanziatori (ad esempio il Giappone) di un rafforzamento del loro futuro ruolo nel Comitato Organizzativo: da tale esigenza di bilanciamento nasce la decisione di ridurre, nelle due categorie, il numero dei paesi da cui selezionare i cinque *top providers* che entreranno a far parte del CO (per cui le liste saranno limitate ai primi dieci contribuenti di truppe/finanziatori e non ai primi quindici); inoltre viene aggiunta la disposizione secondo cui la selezione dovrà tenere conto del “livello dei rispettivi contributi”, per rafforzare ancora di più il ruolo riconosciuto ai primi contribuenti inseriti nella lista.

Dopo avere modificato, anche nella parte operativa, i riferimenti al ruolo delle organizzazioni regionali e subregionali, oltre al ruolo delle autorità dei Paesi interessati, viene rivisto anche un altro passaggio di delicato compromesso, in quanto attinente alle relazioni fra PBC da un lato e Consiglio di Sicurezza e Consiglio Economico e Sociale dall’altro.

Se molte delle delegazioni erano disposte ad accettare il linguaggio contenuto nel paragrafo operativo 14 senza alcuna ulteriore specificazione²⁸, è forte l’azione (sostenuta in particolare della Francia) di vedere in qualche modo riconosciuto quel rapporto di sequenzialità che di fatto avrebbe reso preminente il ruolo del Consiglio di Sicurezza rispetto all’ECOSOC. La linea di compromesso viene individuata nei due paragrafi operativi 16 e 17²⁹ che, nella sostanza, al di là del linguaggio fin troppo articolato, riconoscono il ruolo preminente del CdS.

²⁸ Il paragrafo operativo 14 delle risoluzioni concorrenti stabilisce che l’Assemblea Generale e/o il Consiglio di Sicurezza invitino “tutti gli organi rilevanti delle Nazioni Unite e altri organi ed attori, incluse le istituzioni finanziarie internazionali, ad adottare iniziative del caso dietro parere della Commissione e in conformità ai rispettivi mandati.”

²⁹ OP 16 ris. cit.: “[l’Assemblea Generale] sottolinea che nelle situazioni di post-conflitto che figurano nell’agenda del Consiglio di Sicurezza e di cui esso si stia occupando attivamente, in particolare quando vi è una missione di peacekeeping delle Nazioni Unite sul terreno o in preparazione, e tenuto conto della responsabilità principale del Consiglio nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali in conformità con il disposto della Carta, lo scopo principale della Commissione è dare supporto al Consiglio, quando questo lo richieda”.

OP 17 ris. cit.: “[l’Assemblea Generale] sottolinea inoltre che le raccomandazioni formulate dalla Commissione di prestare attenzione a quei paesi in fase di transizione verso lo sviluppo avranno un’importanza particolare per il Consiglio economico e sociale, avendo in considerazione il ruolo di questo quale principale organo di coordinamento, di esame delle politiche, di dialogo sulle politiche e di formulazione di raccomandazioni sulle questioni di sviluppo economico e sociale.”

Infine sono da sottolineare tre elementi aggiunti al testo della risoluzione:

- a) la specificazione di alcuni compiti che si ritiene di affidare al *PBSO*;
- b) la richiesta al Segretario Generale di riferire entro la conclusione della 60ma Assemblea Generale sullo stabilimento del *Peacebuilding Fund*;
- c) la specificazione che qualsiasi emendamento alla risoluzione istitutiva la Commissione dovrà seguire la stessa procedura stabilita dal paragrafo operativo 1 e, cioè, l'approvazione di concorrenti risoluzioni da parte del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale. Quest'ultimo aspetto presenta, come si vedrà, alcune questioni interpretative non secondarie.

8) Le dichiarazioni rese in occasione dell'approvazione della risoluzione dell'Assemblea Generale A/60/180.

Il Presidente Eliasson, in occasione dell'approvazione della risoluzione, si rende ovviamente conto che il testo è frutto di un compromesso che lascia irritati molti settori dell'Assemblea Generale per il modo irriverente con il quale i membri del Consiglio di Sicurezza, e soprattutto i P5, hanno svuotato di significato le prerogative dell'organo plenario.

Egli pronuncia, quindi, un discorso³⁰ che detta alcune linee per una "interpretazione autentica" della risoluzione, la quale, su un piano strettamente giuridico, lascia aperte numerose questioni. In primo luogo, sottolineando il carattere intergovernativo della *PBC*, Eliasson chiarisce la netta distinzione tra Stati membri e altri attori/istituzioni, chiamati a partecipare al lavoro della Commissione solo a titolo di osservatori. Inoltre, definisce il vero scopo della nuova categoria di membri eletti dall'Assemblea Generale quale "riequilibratore geografico" nell'ottica di un'equa rappresentanza nella *PBC* di tutti i gruppi regionali.

Alcuni Paesi intervenuti nel dibattito che segue l'approvazione della risoluzione (Egitto, Costa Rica, India, Pakistan) sottolineano come "pericoloso precedente" il combinato disposto dell'OP 1 e dell'OP 27³¹

³⁰ Il discorso del Presidente Eliasson, pronunciato in occasione dell'approvazione delle risoluzioni concorrenti il 20 dicembre 2005, è scaricabile dal sito delle Nazioni Unite <http://www.un.org> nella sezione "President GA / Statements".

³¹ OP 1 ris. A/RES/60/180: "[L'Assemblea Generale] decide, in concerto con il Consiglio di Sicurezza in virtù degli articoli 7, 22 e 29 della Carta delle Nazioni Unite, di creare un'organo consultivo intergovernamentale denominato Commissione per il consolidamento della pace, per dare seguito alla decisione presa al vertice dei Capi di Stato e di Governo del 2005" .

della risoluzione approvata, che sancirebbe un'indebita interferenza del Consiglio di Sicurezza nelle attività "normative" dell'Assemblea Generale (di fatto impedendo alla stessa AG di legiferare autonomamente sulla *PBC* in quanto ogni ipotesi di revisione dovrebbe essere condivisa con il CdS).

Il Costa Rica da parte sua afferma che, se si confermasse tale interpretazione, il potere di veto di alcuni membri del CdS si estenderebbe pericolosamente alle attività dell'AG in violazione della Carta. Per rettificare tale aberrazione giuridica, il Costa Rica afferma dunque di ritenere preferibile un'interpretazione della risoluzione appena approvata secondo la quale la vera ed unica decisione di istituire la *PBC* sarebbe contenuta nella risoluzione A/RES/60/1, che ratifica il Documento finale del vertice di settembre, mentre la risoluzione A/RES/60/180 avrebbe natura meramente procedurale, con l'importante corollario che i P5, in tal modo, non godrebbero in materia di potere di veto.

Molte delegazioni (Egitto, India, Pakistan, Svizzera, Cuba, Giamaica, Brasile) continuano a recriminare sul fatto che la risoluzione approvata non consegua quel migliore equilibrio della *PBC* fra CdS, ECOSOC ed AG che pure era stato uno degli elementi di maggior rilievo emersi nel corso dei negoziati informali.

Infine, viene espressa insoddisfazione per la formula finale sulla composizione del Comitato organizzativo (Messico, Brasile), aggravata dal fatto che, come rilevano ad esempio Pakistan, Iran, Giamaica e Sudafrica, il Consiglio di Sicurezza abbia deciso di nominare i P5 membri permanenti anche dello stesso Comitato, laddove nei negoziati informali erano emersi invece concetti specularmente opposti quali l'assenza di una "*membership*" permanente e la richiesta di un principio di rotazione.

9) Il processo di elezione/selezione dei membri del Comitato organizzativo.

La dichiarazione del Presidente Eliasson, secondo la quale è stato rispettato il termine finale stabilito dal Vertice di settembre entro il quale la *PBC* dovrebbe cominciare ad operare, è vera solo in parte. Se ne ha subito consapevolezza quando, *in primis*, fra i vari adempimenti che ancora separano dalla prima vera riunione della *PBC*, si passa a dover determinare quali Paesi debbano comporre concretamente il Comitato organizzativo, chiamato a sua volta a stabilire regole di procedura, metodi di lavoro e a definire agenda e invitati delle prime riunioni/Paese della stessa Commissione.

OP 27 ris. cit.: "[L'Assemblea Generale] decide che le disposizioni di cui sopra saranno riviste 5 anni dopo l'adozione della presente risoluzione, per far sì che la Commissione possa adempiere le proprie funzioni, e che tale decisione e i cambiamenti che potranno risulterne saranno adottati secondo la procedura enunciata nel paragrafo 1."

Il primo organo che formalmente comunica i propri rappresentanti nel Comitato organizzativo è il Consiglio di Sicurezza: compito relativamente facile, visto che ai cinque membri permanenti già di diritto inclusi nel CO ai sensi della risoluzione 1646 (2005)³², sono selezionati Danimarca e Tanzania, i due membri non permanenti che nel corso di tutto il negoziato avevano giocato un ruolo di primo piano nell'avanzamento della proposta di istituire la PBC.

Per procedere nelle altre elezioni/selezioni, occorre peraltro che il Segretariato fornisca quelle liste da cui emergano i dieci Paesi che contribuiscono maggiormente in termini di unità (militari e di polizia) alle missioni di pace e di finanziamenti al sistema Nazioni Unite. La prima lista (quella concernente le unità impegnate nelle missioni di mantenimento della pace ONU) è relativamente semplice per il Segretariato da comunicare,³³ trattandosi di dati disponibili sul sito *web* delle Nazioni Unite e mensilmente aggiornato. La lista, prevista alla lettera c) del paragrafo operativo 4, si rivela, invece, di non facile elaborazione in quanto il Segretariato è chiamato ad accorpare contributi obbligatori tratti dai bilanci delle Nazioni Unite e contributi volontari di fondi, programmi ed agenzie, basandosi sulla contribuzione media annuale dei precedenti tre anni, per i quali sono disponibili dati statistici. Una prima lista fatta circolare in via provvisoria suscita in effetti le ferme reazioni di alcune delegazioni (l'Italia in prima battuta) non risultando corrispondente ai criteri indicati dalla risoluzione stessa. Finalmente, dopo un accurato conteggio viene prodotta una nuova lista che servirà a definire la selezione dei primi cinque Paesi chiamati a partecipare al CO.³⁴

Sulla base di consultazioni interne alle due categorie di Paesi inclusi nelle due liste si arriva quindi a selezionare i rispettivi cinque Paesi da includere nel CO per il biennio 2006/2007.³⁵

Il processo di elezione dei membri dell'ECOSOC e dell'Assemblea Generale dura anch'esso diversi mesi: si tratta in effetti di conciliare interpretazioni affatto divergenti del testo della risoluzione A/RES/60/180 in relazione principalmente all'incidenza che il principio della

³² Il par. 1 della risoluzione 1646 (2005) recita: “[il Consiglio di Sicurezza] decide, in conformità al paragrafo 4(a) della risoluzione 1645 (2005), che i membri permanenti elencati nell'articolo 23 (1) della Carta saranno membri del Comitato Organizzativo della Peacebuilding Commission e che il Consiglio sceglierà ogni anno due dei suoi membri eletti per far ugualmente parte del Comitato Organizzativo.”

³³ La lista dei Paesi maggiori fornitori di forze militari e di polizia alle missioni ONU e' posta in allegato III.

³⁴ La Lista dei Paesi maggiori finanziatori e' posta in allegato IV.

³⁵ I 5 Paesi scelti tra i primi 10 contribuenti di truppe e di personale di polizia alle Nazioni Unite sono: Bangladesh, Ghana, India, Nigeria e Pakistan. I 5 scelti invece tra i primi 10 fornitori di contributi obbligatori e volontari al sistema ONU sono: Germania, Giappone, Italia, Norvegia e Paesi Bassi.

rappresentanza geografica dei gruppi regionali potrà avere sulle elezioni dei membri delle due categorie.

Alla fine, l'8 maggio 2006 i due organi approvano le rispettive risoluzioni³⁶ con le quali si determinano i criteri di elezione dei sette Paesi che rispettivamente spettano ad entrambi gli organi.

In tale quadro, la risoluzione ECOSOC stabilisce che i suoi sette seggi per la prima elezione saranno assegnati uno ciascuno ai cinque Gruppi regionali in cui è elettoralmente raggruppata la membership³⁷. Quanto ai due membri aggiuntivi, essi vengono assegnati "ai fini della prima elezione" al Gruppo africano ed asiatico. Non vengono specificate le ragioni di tale prima scelta (altri gruppi regionali avrebbero preferito inserire il riferimento al principio dell'ordine alfabetico degli stessi gruppi, effettivamente seguito, ma non menzionato). I membri eletti dall'ECOSOC resteranno in carica due anni con la possibilità di far subentrare al proprio seggio un altro Paese appartenente allo stesso Gruppo regionale e presente nel Consiglio.

La successiva risoluzione dell'Assemblea Generale parte dalla considerazione di quanti seggi hanno ottenuto i singoli gruppi regionali in base alle elezioni/selezioni verificatesi nelle altre categorie del CO della PBC e contiene, infine, la decisione di distribuire i sette seggi a disposizione privilegiando i gruppi regionali che hanno ottenuto il minor numero di rappresentanti. Si decide così che tre seggi andranno ai Paesi latino-americani, due agli africani, uno ciascuno a Europa dell'Est e Asia, nessun seggio al Gruppo WEOG.

La risoluzione fissa anche il principio in base al quale il suddetto numero dovrà essere rivisto annualmente, tenuto conto delle modifiche nella composizione intervenute nelle altre categorie, in modo tale che ciascun gruppo regionale abbia per lo meno tre seggi. L'Assemblea Generale decide inoltre che i suoi sette membri resteranno in carica due anni a partire dalla data della prima riunione della PBC, tranne due Paesi estratti a sorte e che resteranno in carica soltanto un anno.

Il processo elettorale si concluderà quando risulteranno finalmente eletti i 31 Stati membri del Comitato organizzativo.

10) Le regole di procedura e i metodi di lavoro.

Siamo ormai a fine maggio 2006 quando finalmente si conoscono i nominativi dei 31 Paesi membri che compongono il Comitato organizzativo.³⁸ Il Segretario Generale può dunque a questo punto

³⁶ Risoluzioni A/RES/60/261 per l'Assemblea Generale e E/2006/L.2/Rev.2 per l'ECOSOC.

³⁷ Cioè Africa, Asia, Europa dell'Est, America Latina e Caraibi, Stati Occidentali ed altri (WEOG).

³⁸ Documento in allegato V.

convocare – essendo stata nel frattempo nominata l'Assistant Secretary General capo del PBSO³⁹ – la prima riunione per il 23 giugno.

Il mese che separa da quella data torna ad essere, tuttavia, occasione di numerosi incontri informali a vari livelli, per impedire che la prima riunione, formalmente dedicata ad approvare le regole di procedura necessarie per rendere effettivamente operativa la Commissione, non porti a riproporre quelle contrapposizioni interpretative e quelle linee di pensiero divergenti che pure sono apparse lungo tutto l'arco del negoziato. È da evitare inoltre che si riproponga la nota contrapposizione P5/altri membri del CdS e altri Stati membri dell'ONU.

Non mancano certo, ancora, le idee tuttora divergenti, ma emerge in questa fase la comune volontà di passare finalmente dalle parole ai fatti: in questo senso fanno premio sulle contrapposizioni l'esigenza condivisa di predisporre regole di procedura e metodi che – del resto conformemente a quanto previsto dal paragrafo 19 della risoluzione concorrente⁴⁰ – siano caratterizzati dalla necessaria flessibilità.

Il 23 giugno 2006, quindi, il Comitato organizzativo si accorda su regole che testimoniano il consenso minimo raggiunto per far funzionare la Commissione.⁴¹

Anzitutto, nel reiterare il dettato della risoluzione istitutiva che la Commissione si riunisce in vari formati, li specifica, prendendo posizione sul fatto che il Comitato organizzativo costituisce, esso stesso, uno di questi formati. La constatazione non è da poco solo che si pensi al fatto che la risoluzione non forniva chiarezza su quale formato ha in carico le tematiche che non si riferiscano specificamente ad alcuna concreta situazione/Paese: con le regole di procedura si chiarisce così, ad esempio, che sarà la Commissione nel suo formato CO a dover approvare i rapporti annuali che la stessa Commissione invierà annualmente all'Assemblea Generale ed al Consiglio di Sicurezza. Analogamente, si ritiene, ogni qual volta la Commissione vorrà esaminare una questione di tipo “orizzontale” non specificamente correlata con una situazione-Paese essa non potrà che affrontarla nel suo formato CO.

Viene quindi trattata la questione fondamentale (lasciata del tutto in ombra dalla risoluzione istitutiva) della presidenza della *PBC*. Una volta

³⁹ Il Segretario Generale ha nominato la canadese Carolyn McAskie “Assistant Secretary General del Peacebuilding Support Office” il 16 maggio 2006.

⁴⁰ L'OP 19 delle risoluzioni A/RES/60/180 e S/RES/1645 recita: “[L'Assemblea Generale/il Consiglio di Sicurezza] Nota l'importanza della partecipazione degli attori regionali e locali e sottolinea l'importanza di adottare metodi di lavoro flessibili, inclusi l'uso di videoconferenze, sessioni fuori New York ed altre modalità, nell'ottica di assicurare l'attiva partecipazione degli attori più rilevanti per le deliberazioni della Commissione.”

⁴¹ Le regole di procedura della Peacebuilding Commission (suddivise in 6 paragrafi) sono riprodotte in allegato VI.

definito l'accordo sul fatto che la Commissione può riunirsi in due diversi formati e configurazioni (Comitato organizzativo e riunioni Paese), si decide che il Presidente e i Vice-presidenti (in numero imprecisato) rimangano in carica un anno. Spinoso, come appare dal testo non chiarissimo approvato alla fine, è il riferimento alla rappresentanza dei vari gruppi regionali. Una proposta egiziana di istituire un vero e proprio *Bureau* ove al Presidente si affianchino quattro vice-presidenti (in modo che i cinque rappresentino ognuno un gruppo regionale) viene alla fine respinta per la fermissima opposizione di alcuni Paesi quali Francia, Stati Uniti, Regno Unito. Ci si accorda, alla fine, per un richiamo ai criteri inclusi nelle due risoluzioni istitutive, fra i quali viene espressamente menzionata la rappresentanza di tutti i gruppi regionali⁴² unitamente ad una nota a piè di pagina dove si specifica che tale rappresentanza “*could be realized over several terms of the Peacebuilding Commission*”.

Per quanto riguarda il numero delle riunioni e il tipo di sessioni previste, le regole di procedura si limitano a stabilire che il Presidente, in consultazione con i membri del Comitato organizzativo, stabilirà il numero degli incontri per adempiere alle responsabilità delle risoluzioni A/60/180 e S/RES/1645(2005). Al tempo stesso, per quanto riguarda le riunioni-Paese, ci si limita ad indicare che le riunioni saranno convocate “*as necessary*”. Le riunioni potranno essere aperte o chiuse, “*as appropriate*”: anche in questo caso la scelta sarà affidata al Presidente in consultazione con i membri delle rispettive configurazioni della PBC.

Sulla fissazione dell'agenda, per la definizione della quale sin dall'epoca del negoziato sul Documento di Vertice si erano manifestate articolate e divergenti opinioni, le regole di procedura si limitano a prevedere forme di consultazione della presidenza con i vari organi che in base al paragrafo 12

⁴² Il paragrafo 1 delle regole di procedura, dedicato alla Presidenza, afferma che nella selezione del Presidente e dei Vice-Presidenti “...Due consideration shall be given to criteria included in resolutions A/RES/60/180 and S/RES/1645 (2005), including representation from all regional groups.”

della risoluzione A/RES/60/180 hanno la possibilità di chiedere il parere della PBC.⁴³

Quanto alla partecipazione, una volta ribadito il carattere intergovernativo della PBC inteso come la decisione di limitare ai soli Stati membri della Commissione il potere di bloccare l'adozione di decisioni, si prevede la possibilità di un coinvolgimento “*fully and equally*” (che non significa però diritto di voto) anche degli attori non statali previsti nei paragrafi operativi 7, 8 e 9⁴⁴ della risoluzione istitutiva. Sono inoltre previste consultazioni regolari della Commissione con rappresentanti di ONG, società civile e settore privato, rilevanti per il paese in questione. Le conclusioni sono affidate a documenti lasciati all'elaborazione del Presidente.

Infine, per la revisione delle regole definite “provvisorie”, il Comitato organizzativo si accorda nel dichiarare che esse saranno sviluppate e riviste alla luce della prassi e se necessario.

11) Il ruolo dell'Italia nel negoziato.

L'Italia, impegnata da anni in attività di consolidamento della pace in alcune delle situazioni più complesse (basti pensare ai Balcani, all'Afghanistan, all'Iraq), percepisce sin dall'inizio l'importanza della proposta volta a creare un nuovo organo che, nell'ambito delle Nazioni Unite, aiuti a definire politiche coordinate volte a rafforzare i processi di

⁴³ OP 12 A/RES/60/180: “[L’Assemblea Generale] decide che il Comitato Organizzativo stabilisca l’agenda della Commissione, tenendo in dovuta considerazione la necessità che questa si occupi in forma equilibrata delle situazioni dei Paesi delle diverse regioni in conformità con gli obiettivi principali della Commissione, sopra enunciati, e sulla base dei seguenti elementi: a) richiesta di parere dal Consiglio di Sicurezza; b) richiesta di parere formulata dal Consiglio Economico e Sociale o dall’Assemblea Generale, con il consenso dello Stato membro interessato in circostanze eccezionali sull’orlo di cadere o di ricadere in conflitto e delle quali il Consiglio di Sicurezza non si stia occupando in conformità dell’articolo 12 della Carta; c) richiesta di parere formulata da Stati membri in circostanze eccezionali sull’orlo di cadere o di ricadere in conflitto e che non figurano nell’agenda del Consiglio di Sicurezza; d) richiesta di parere formulata dal Segretario Generale.”

⁴⁴ I paragrafi operativi 7, 8 e 9 fanno riferimento alla partecipazione di: Paesi della regione coinvolti nel processo di post-conflict e altri che partecipano nelle attività di assistenza o al dialogo politico, organizzazioni regionali o subregionali competenti, principali contribuenti finanziari, di truppe e di polizia civile, Alto Rappresentante delle Nazioni Unite in loco e altri rappresentanti ONU competenti, istituzioni finanziarie regionali ed internazionali (OP 7); rappresentanti del Segretario Generale (OP 8); Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale e altri donatori istituzionali (OP 9).

pace nei Paesi usciti dai conflitti, con il coinvolgimento di tutti gli attori maggiormente impegnati.

L'Italia condivide anche la convinzione che la trattazione delle questioni relative a pace e sicurezza internazionale (che ricadono nella sfera di competenza del Consiglio di Sicurezza ex art. 24 della Carta) debba procedere in stretto coordinamento con quanti, all'interno del sistema Nazioni Unite, ma anche al di fuori dell'Organizzazione (si pensi alla Banca Mondiale o al Fondo Monetario Internazionale), hanno titolo per occuparsi di tematiche economiche e di sviluppo, senza le quali ogni ipotesi di consolidamento della pace rischia di essere del tutto velleitaria. L'Italia, in questo contesto, interviene, sin dall'inizio del negoziato, dichiarandosi a sostegno della proposta di istituire la Commissione, auspicando che essa possa diventare uno dei possibili risultati concreti del Vertice del settembre 2005.

In tal senso, d'intesa con tutti i Paesi partner nell'UE nel cui ambito confluisce l'azione diplomatica italiana, l'Italia cerca di garantire che il nuovo organo nasca assicurando un collegamento stabile non soltanto con il Consiglio di Sicurezza, ma anche con il Consiglio economico e sociale, anche nell'ottica di un'auspicata rivitalizzazione di quest'ultimo, il cui ruolo è parallelamente in discussione nei negoziati che precedono il vertice del settembre 2005⁴⁵. È infatti palese la percezione che privare il Consiglio economico e sociale di ogni ruolo nelle attività di consolidamento della pace significa comprimerne ancora di più i compiti assegnatigli dalla Carta delle Nazioni Unite⁴⁶.

Sotto questo profilo, inutile negare che gli sforzi italiani, condotti anzitutto nell'ambito delle discussioni interne all'Unione Europea, si sono dovuti confrontare con una posizione (quella dei membri permanenti del CdS) che, indipendentemente dalla loro collocazione nell'ambito dei rispettivi gruppi di interesse, hanno teso, per tutto il negoziato, a mettere unicamente in risalto il ruolo del Consiglio di Sicurezza nelle attività della PBC. Il risultato, come si è già avuto modo di commentare, crea alla fine un certo sbilanciamento nei rapporti fra la Commissione e i tre organi principali dell'Organizzazione a favore del Consiglio di Sicurezza.

Un secondo punto di particolare attenzione da parte italiana è ovviamente quello della composizione della PBC affinché siano tutelati gli interessi dell'Italia quale Paese particolarmente impegnato nelle attività di

⁴⁵ Il Documento finale del vertice dedica i parr. 155 e 156 al ruolo del Consiglio economico e sociale che, in quanto "organo di coordinamento, revisione delle politiche, dialogo politico e di raccomandazione sui problemi di sviluppo economico e sociale", dovrebbe essere rafforzato secondo le linee delineate dallo stesso Outcome Document.

⁴⁶ La Carta delle Nazioni Unite si occupa del Consiglio economico e sociale ai capitoli IX (Cooperazione Internazionale Economica e Sociale, artt. 55 – 60) e X (Consiglio economico e sociale, artt. 61 – 72).

consolidamento della pace. Complesso è stato il lavoro di monitoraggio e affinamento delle varie formulazioni miranti a soddisfare le richieste di Stati che, come l'Italia, possono vantare una posizione di rilievo in termini di apporto militare o finanziario all'Organizzazione. Comunque l'Italia, forte della sua posizione di sesto paese contribuente al sistema delle Nazioni Unite (con un volume medio di contributi nel triennio 2002 - 2004 pari a circa \$1.840 mln) riesce alla fine ad essere selezionata, sin dal primo biennio della Commissione, nella categoria dei maggiori donatori del Comitato organizzativo.

Infine, l'attività italiana si mostra particolarmente sensibile, sin dalle fasi del negoziato che precedono il vertice di settembre, a tutte quelle formule che garantiscano un'adeguata partecipazione dell'Unione Europea alle future riunioni della Commissione. Un esercizio, anche in questo caso, laborioso, sia per la complessità dell'architettura istituzionale comunitaria,⁴⁷ dovendo le varie componenti dell'Unione interagire con una materia complessa come il *peacebuilding*, sia per la necessità di armonizzare gli interessi dell'UE con quelli sostenuti da altri Paesi e dalle rispettive organizzazioni di appartenenza. Alla fine si consolida una posizione comune, fortemente sostenuta per parte italiana, che ritiene che l'Unione Europa possa essere invitata a titolo di organizzazione regionale nelle riunioni/paese della Commissione (OP 7) mentre la Comunità Europea, a titolo di donatore istituzionale, potrà essere chiamata a partecipare ad ogni riunione della Commissione, comprese quindi quelle del Comitato organizzativo (OP 9).⁴⁸

12) Conclusioni

Dopo la prima riunione del Comitato organizzativo, la Commissione è entrata finalmente nel vivo della sua attività. Nel corso della seduta, il Comitato organizzativo della Commissione ha preso nota delle prime richieste relative a Burundi e Sierra Leone⁴⁹, sottoposte ai sensi del paragrafo operativo 12 delle risoluzioni istitutive.

Sarebbe prematuro azzardare previsioni su ciò che concretamente farà e/o rappresenterà la Commissione per il consolidamento della pace: commenti improntati a realismo (tendenzialmente pessimisti) si alternano ancora a slanci e appelli ideali (più ottimisti). Vero è che l'aspettativa di molti Paesi che hanno conosciuto in anni recenti conflitti armati e che, una

⁴⁷ La bocciatura del nuovo trattato costituzionale, avvenuta nella primavera 2005 nei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, ha messo a dura prova il processo di riorganizzazione della struttura comunitaria.

⁴⁸ OP 7 e OP 9 della risoluzione concorrente A/RES/60/180.

⁴⁹ Entrambi i Paesi avevano rivolto un appello allo stesso Consiglio esprimendo l'auspicio di potere essere oggetto di considerazione in occasione delle prime riunioni della Commissione.

volta usciti dalla fase acuta della crisi e dall'attenzione dei mezzi di comunicazione di massa, avvertono la dimenticanza se non il disinteresse della comunità internazionale, è lì a ricordare quanto, in realtà, la Commissione abbia un terreno molto fertile su cui operare.

In questo contesto, a mo' di conclusione, ci limiteremo a evidenziare alcune domande quali riflessioni finali del negoziato di cui abbiamo ripercorso le tappe fondamentali.

Anzitutto è da chiedersi quale sarà il valore delle "raccomandazioni" che la stessa Commissione fornirà agli attori rilevanti della comunità internazionale coinvolti nella sua stessa attività. Il fatto che la *PBC* sia stata dichiarata "organo consultivo" (dopo una primissima fase in cui ci si era interrogati su sue eventuali funzioni "operative" dirette) lascia ovviamente spazio a interpretazioni disparate sul grado di "rilevanza" che potranno assumere tali "pareri". Non coinciderebbe tuttavia col grado di proclamato impegno che tutti gli Stati membri hanno affermato nel negoziato se i "pareri", nei quali si sostanzieranno le "strategie di intervento coordinato" verso un determinato Paese, fossero concepiti senza un'adeguata preparazione e senza che in essi si possa effettivamente considerare riflessa l'azione comune su cui convergono tutti gli importanti attori che compongono la *PBC* (a partire da quelli dotati di maggior potere decisionale - quali il Consiglio di Sicurezza, per gli aspetti relativi a pace e sicurezza internazionale - o le Istituzioni finanziarie internazionali e i grandi Paesi donatori, per la parte più strettamente legata allo sviluppo ed alla ripresa economica). Certo è che l'avvio dei lavori della Commissione in una situazione dove il *Peacebuilding Support Office* è ancora allo stato embrionale (anche in relazione alle risorse minimali di cui è stato dotato dalla V commissione dell'Assemblea Generale⁵⁰) non depone a favore di una preparazione ben strutturata delle riunioni. In questa situazione una primaria importanza riveste, gioco forza, ciò che "in loco" Autorità nazionali e "*country teams*" delle Nazioni Unite riusciranno concretamente a produrre in termini di proposte da sottoporre all'esame della *PBC*.

La seconda domanda è quanto le raccomandazioni della *PBC* saranno seguite da azioni concrete da parte degli organismi incaricati di trasfondere in decisioni operative i pareri della *PBC* (organi principali delle Nazioni Unite, donatori istituzionali, organizzazioni regionali, etc.). Facile rispondere che molto dipenderà anche dal grado di coesione e coerenza che le singole raccomandazioni della *PBC* concretamente dimostreranno. Anche in questo caso la pressione che potrà derivare dalle Autorità nazionali del Paese interessato e la preparazione delle prime strategie giocheranno un ruolo determinante, quanto meno nelle primissime fasi dei lavori della Commissione. Occorrerà poi garantire che l'attenzione su un Paese da parte della Commissione sia mantenuto vivo nel tempo così da

⁵⁰ La V commissione dell'Assemblea Generale si occupa delle questioni finanziarie ed amministrative.

consentire valutazioni periodiche e, se del caso, un costante aggiustamento degli interventi proposti.

Infine, e in un'ottica rivolta prevalentemente alla struttura esistente delle stesse Nazioni Unite (tenuto conto che la *PBC* nasce dal Vertice del 2005 chiamato ad adeguare l'Organizzazione alle sfide del nuovo Millennio), ci si interroga se e quanto la *PBC* riuscirà con la propria azione ad incidere sull'operato degli organi principali delle Nazioni Unite, modificandone se del caso gli stessi rapporti reciproci, troppo spesso improntati al confronto più che al dialogo.

Abbiamo visto che la Commissione è nata come un organo sussidiario del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale. In questo contesto istituzionale del tutto nuovo, come interagirà la *PBC* concretamente con gli organi da cui è stata costituita? Quali saranno le azioni che il Consiglio di Sicurezza riterrà di adottare a seguito dei pareri della *PBC*? Si arriverà ad un punto in cui il Consiglio di Sicurezza assumerà le proprie decisioni per rispondere ad una raccomandazione della *PBC*, interagendo concretamente con essa, o viceversa, la *PBC* dimostrerà di essere completamente sottomessa ai voleri dello stesso CdS come un suo qualsiasi organo sussidiario (tenendo peraltro presente che la contemporanea presenza dei membri permanenti del CdS nei due organi sembra garantire una conformità della *PBC* ai voleri del CdS)?

E nei confronti dell'Assemblea Generale: quale ruolo eserciterà quest'ultima tenuto conto che in ogni caso la Commissione è tenuta a sottoporle un rapporto annuale? Si limiterà a prenderne nota acriticamente o intenderà esercitare un ruolo di stimolo e di dibattito concreto su tematiche che vanno ben al di là di quelle che rientrano nel sicuro dominio del Consiglio di Sicurezza? E in una situazione in cui il *peacebuilding* accompagna le stesse missioni di *peacekeeping*, come interagiranno le discussioni future sul *peacebuilding* con le consolidate discussioni che da anni si tengono in Assemblea Generale sulle missioni di mantenimento della pace?⁵¹ Ed infine quale sarà il ruolo concreto che il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite vorrà ritagliarsi anche alla luce di alcune esperienze consolidate nel settore del consolidamento della pace?

⁵¹ L'Assemblea Generale, con la risoluzione XIX (18 febbraio 1965), ha autorizzato il Presidente dell'AG a stabilire un "Comitato Speciale sulle Operazioni di Mantenimento della Pace", da lui presieduto e coadiuvato dal Secretariato. Il Comitato ha il compito di condurre una revisione complessiva di tutte le questioni correlate al *peacekeeping*. Esso presenta rapporti sul suo lavoro, quando richiesti, all'Assemblea Generale, attraverso la Commissione sulle Questioni Politiche Speciali e la Decolonizzazione (IV Commissione). Inizialmente composto di 34 membri (e per questo denominato ancora oggi C-34), ne fanno attualmente parte 124 Stati, contribuenti di *peacekeepers* in missioni passate o presenti. Altri Stati membri e organizzazioni (attualmente 17) partecipano ai lavori in qualità di osservatori.

Come si vede numerosi sono gli interrogativi per future riflessioni che non potranno che essere condotte sulla base di quella che sarà l'azione concreta della *PBC*: in tale contesto l'impegno di tutti (presidente del CO, *PBSO*, Stati membri partecipanti, Paesi oggetto di considerazione etc.) sarà determinante sia per assicurare che l'attività concreta della *PBC* arrechi un concreto valore aggiunto all'azione della comunità internazionale nelle attività di consolidamento della pace, sia per fornire risposta a molti degli interrogativi sopra evidenziati.

13) Allegati

Allegato I

Informal Consultations of the General Assembly on the Peacebuilding Commission co-Chaired by the permanent representatives of Denmark and the United Republic of Tanzania

19 October 2005

OPTIONS PAPER

prepared by the co-Chairs based on contributions from Member States

In bold is text from the 2005 World Summit Outcome (document A/60/L.1)

In [square brackets] is text that indicates different proposals in the same line of language

In italic are comments by the co-Chair

I. Institutional Location

The General Assembly acting [jointly with the Security Council, and] in accordance with the 2005 World Summit Outcome (document A/60/L.1), hereby [implements the decision to establish] [establishes] [decides the following with a view to operationalizing the Peacebuilding Commission,

II. Purpose, mandate and functions

97. Emphasizing the need for a coordinated, coherent and integrated approach to post-conflict peacebuilding and reconciliation with a view to achieving sustainable peace, recognizing the need for a dedicated institutional mechanism to address the special needs of countries emerging from conflict towards recovery, reintegration and reconstruction and to assist them in laying the foundation for sustainable development, and recognizing the vital role of the United Nations in that regard, we decide to establish a Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body.

98. The main purpose of the Peacebuilding Commission is to bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery. The Commission should focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development. In addition, it should provide recommendations and

information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, develop best practices, help to ensure predictable financing for early recovery activities and extend the period of attention by the international community to post-conflict recovery. The Commission should act in all matters on the basis of consensus of its members.

III. Involvement of the country under consideration

The question of involvement of the country under consideration is also addressed in section IV "Agenda" and in the Outcome Document paragraph 100 that dictates the participation of representatives of that country. Furthermore, the preambular paragraphs in the resolution may reflect the text proposals received by the co-Chairs,

- a) The Peacebuilding Commission will act in cooperation with national or transnational authorities [as possible] with a view to ensuring national ownership of the peacebuilding process.

OR

- b) The Peacebuilding Commission shall, where possible, work in close consultation with host country authorities, including transitional authorities where practicable, to ensure the host country's involvement in the peacebuilding process.

IV. Agenda

- a) The Peacebuilding Commission shall activate its work and base its advice, in country-specific situations, [through the Security Council, the General Assembly or the Economic and Social Council.] upon the request of and carried out in close consultation with the national/ transnational authorities of the country emerging from conflict or at risk of relapsing into conflict [where possible.]

OR

- b) The Peacebuilding Commission will consider items on the Security Council agenda brought to it by that body.

Any Member State of the UN in an exceptionally difficult circumstance, [on the verge or *lapsing* into conflict][emerging from or on the verge of conflict], shall be able to request the advice of the Peacebuilding Commission [and through it the assistance of the international community.] [The Organizational Committee of the Peacebuilding Commission should consider the relevance of the request.]

[The Secretary-General, in urgent situations, shall be able to ask the advice of the Peacebuilding Commission.]

OR

- c) The Organizational Committee sets the agenda of the Peacebuilding Commission giving due attention to the situation in different regions of the world, in order to provide legitimacy to the work of the Peacebuilding Commission.

V. Format of Reports

99. The Peacebuilding Commission should make the outcome of its discussions and recommendations publicly available as United Nations documents to all relevant bodies and actors, including the international financial institutions. The Peacebuilding Commission should submit an annual report to the General Assembly.

VI. Mechanism for Interaction with Other Bodies

- a) The Peacebuilding Commission shall provide advice on operational peacebuilding strategies to such bodies as are seized of the issue, in accordance with the Charter. From the initial stages of conflict recovery and while the Security Council is seized of the matter, the Peacebuilding Commission shall provide advice to the Security Council; thereafter it shall provide advice also to other UN and international bodies.

OR

- b) The relevant bodies of the United Nations will take [coordinated] action according to their respective mandates as defined by the relevant provisions of the Charter of the United Nations.

[When the Security Council is seized of a matter, the Peacebuilding Commission should provide advice to the Council while also encouraging early preparations and input by other relevant bodies and actors to assist in reconstructing the economy and institutions of the State concerned.] [Where the Security Council is mandating a peacekeeping operation, the Peacebuilding Commission should pay particular attention to advising the Security Council on the implications of its operation for reconstruction, while the participants in the Peacebuilding Commission should seek to ensure that there are adequate simultaneous preparations for economic and institutional recovery.]

OR

- c) (Following paragraph 99 of the 2005 World Summit Outcome...) for coordinated action to be taken by these bodies according to the relevant provisions of the Charter and their respective responsibilities.

The Peacebuilding Commission shall report operationally to the Security Council and the Economic and Social Council paying particular attention to advising these bodies on the security and economic aspects respectively of the situation under

consideration. It should also provide quarterly reports [as well as special reports as deemed necessary,] to the Security Council and the Economic and Social Council. [Both organs shall review those reports in accordance with their respective mandates and areas of competence and provide, as deemed necessary, coordinated guidance to the Peacebuilding Commission thereon.]

VII. Composition

100. The Peacebuilding Commission should meet in various configurations.

Country-specific meetings of the Commission, upon invitation of the Organizational Committee referred to in paragraph 101 below, should include as members, in addition to members of the Organizational Committee, representatives from:

- (a) The country under consideration;**
- (b) Countries in the region engaged in the post-conflict process and other countries that are involved in relief efforts and/or political dialogue, as well as relevant regional and subregional organizations;**
- (c) The major financial, troop and civilian police contributors involved in the recovery effort;**
- (d) The senior United Nations representative in the field and other relevant United Nations representatives;**
- (e) Such regional and international financial institutions as may be relevant.**

101. The Peacebuilding Commission should have a standing Organizational Committee, responsible for developing its procedures and organizational matters, comprising:

- (a) Members of the Security Council, including permanent members;**
- (b) Members of the Economic and Social Council, elected from regional groups, giving due consideration to those countries that have experienced post-conflict recovery;**
- (c) Top providers of assessed contributions to the United Nations budgets and voluntary contributions to the United Nations funds, programmes and agencies, including the standing Peacebuilding Fund, that are not among those selected in (a) or (b) above.**
- (d) Top providers of military personnel and civilian police to United Nations missions that are not among those selected in (a), (b) or (c) above.**

VII.a. Membership of the Organizational Committee (implementation of paragraph 101 in the 2005 Summit Outcome Document)

- (a) [5](7) **Members of the Security Council, including [5] permanent members; and [2] non-permanent members, elected according to rules and procedures to be decided by the Security Council; [giving due consideration to geographical balance.]**
- (b) [5][7][10] **Members of the Economic and Social Council, elected from regional groups, giving due consideration to those countries that have experienced post-conflict recovery; elected according to rules and procedures to be decided by the Economic and Social Council;**
- (c) [5][7] **top providers of assessed contributions to the United Nations budgets and voluntary contributions to the United Nations funds, programmes and agencies, including the standing Peacebuilding Fund, that are not among those selected in (a) or (b) above, determined by a list to be provided by the Secretary General;**

OR

- (c) [5/7/10 of the 10/20/30] top providers of assessed contributions to the United Nations budgets and voluntary contributions to the United Nations funds, programmes and agencies, including the standing Peacebuilding Fund, that are not among those selected in (a) or (b) above, [to be selected, according to procedures to be developed, from a list provided by the Secretary-General] [elected by the General Assembly from a list of member states to be provided by the Secretary-General [to be selected according to a pre-established rotation-scheme.] [Due consideration should be given to geographical balance.]

OR

- (c) 3 top providers of assessed contributions to the United Nations budgets, including PKO budgets, and voluntary contributions to the United Nations and to United Nations funds, programmes and agencies, and 2 additional providers of such contributions, to be selected, according to procedures to be developed, from a list provided by the Secretary-General.
- (d) [3J][5][7] **top providers of military personnel and civilian police to United Nations missions that are not among those selected in (a), (b) or (c) above, determined by a list to be provided by the Secretary General.**

OR

- (d) [5/7 of the 10/20/30] top providers of military personnel and civilian police to United Nations missions that are not among those selected in (a), (b) or (c) above, [to be selected, according to procedures to be developed, from a list provided by the

Secretary-General.] [elected by the General Assembly from a list of member states to be provided by the Secretary-General.] [to be selected according to a pre-established rotation scheme] [The criteria for membership from troop contributors should be elastic and include the peacekeeping history of the troop contributing countries.][Due consideration should be given to geographical balance.]

VII.b. Tenure

Members of the Organizational Committee should be elected for a [two] [three]-year term [with partial renewal of the composition every year]. The tenure of the members shall be renewable for a maximum of one additional term [as applicable.]

VIII. Institutional donors participation

102. Representatives from the World Bank, the International Monetary Fund and other institutional donors should be invited to participate in all meetings of the Peacebuilding Commission in a manner suitable to their governing arrangements, in addition to a representative of the Secretary-General.

Allegato II

Informal Consultations of the General Assembly on the Peacebuilding Commission co-Chaired by the permanent representatives of Denmark and the United Republic of Tanzania

18 November 2005

DRAFT RESOLUTION

The General Assembly

Reaffirming the 2005 World Summit Outcomeⁱ,

Recalling in particular paragraphs 97 to 105 of that resolution, containing the decision of Heads of State and Government to establish a Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body,

Guided by the purposes and principles enshrined in the Charter of the United Nations,

Recognizing that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing,

Emphasizing the need for a coordinated, coherent and integrated approach to post conflict peacebuilding and reconciliation with a view to achieving sustainable peace,

Recognizing the need for a dedicated institutional mechanism to address the special needs of countries emerging from conflict towards recovery, reintegration and reconstruction and to assist them in laying the foundation for sustainable development,

Recognizing the vital role of the United Nations in assisting parties to conflicts to end hostilities and emerge towards recovery reconstruction and development, and to mobilize sustained international attention and assistance,

Reaffirming the respective responsibilities and functions of the United Nations organs as defined in the Charter, and the need to enhance the coordination among these organs,

Recognizing the primary responsibility of the Security Council in the maintenance of international peace and security,

Affirming the main responsibility of national and transitional governments and authorities of the countries emerging from conflict or at risk of relapsing into conflict,

ⁱ A-RES/60/1

where they are established, in identifying their priorities and strategies for post-conflict peacebuilding, with a view to ensuring national ownership,

Emphasizing in that regard, the importance of supporting national efforts to establish, redevelop or reform institutions for effective administration of the country, including capacity building efforts,

Stressing the need for sustained international support for the efforts and capacity building of regional and sub-regional arrangements in carrying out post-conflict peacebuilding activities in their regions,

Recognizing that countries that have experienced post-conflict recovery could make valuable contributions to the work of the Peacebuilding Commission,

Recognizing the important contribution of civil society organizations, including *women's* organizations, to peacebuilding efforts,

Reaffirming the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peacebuilding, and stressing the importance of their equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security, and the need to increase their role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution,

1. *Decides*, acting jointly with the Security Council, in accordance with article 7, 22 and 29 of the Charter, with a view to operationalizing the decision by the World Summit, to establish the Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body;

FUNCTIONS

2. Decides that the following shall be the main purposes of the Peace-building Commission:

(i) To bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peace-building and recovery;

(ii) To focus attention on the reconstruction and institution-building efforts necessary for recovery from conflict and support the development of integrated strategies in order to lay the foundation for sustainable development;

(iii) To provide recommendations and information to improve the coordination of all relevant actors within and outside the United Nations, develop best practices, help to ensure predictable financing for early recovery activities and extend the period of attention by the international community to post-conflict recovery;

COMPOSITTON

3. *Decides* that the Peacebuilding Commission shall meet in various configurations;

4. *Decides* that the *Peacebuilding* Commission shall have a standing Organizational Committee, responsible for developing its procedures and organizational matters, comprising:

(i) Seven Members of the Security Council, including permanent members, selected according to rules and procedures decided by the Security Council;

(ii) Seven Members of the Economic and Social Council, from regional groups, giving due consideration to those countries that have experienced post-conflict recovery; selected according to rules and procedures decided by the Economic and Social Council;

(iii) Five top providers of assessed contributions to the United Nations budgets and voluntary contributions to the United Nations funds, programmes and agencies, including the standing Peacebuilding Fund, that are not among these selected in (i) or (ii) above, selected by and among the fifteen top providers according to a list provided by the Secretary-General, based on the average annual contributions in the previous three calendar years from which statistical data are available;

(iv) Five top Providers of military personnel and civilian police to United Nations missions that are not among these selected in (i), (ii) or (iii) above, selected by and among the fifteen top providers according to a list provided by the Secretary General, based on the average monthly contributions in the previous three calendar years from which statistical data are available;

5. *Recommends* that due consideration should be given to geographical balance in the overall composition of the Organizational Committee;

6. *Decides* that members of the Organizational Committee shall serve on the Committee for a term of up to three years, as applicable;

7. *Decides* that country-specific meetings of the Commission, upon invitation of the Organizational Committee referred to in paragraph 4, shall include as members, in addition to members of the Organizational Committee, representatives from:

(i) The country under consideration;

(ii) Countries in the region engaged in the post-conflict process and other countries that are involved in relief efforts and/or political dialogue, as well as relevant regional and sub-regional organizations;

(iii) The major financial, troop and civilian police contributors involved in the recovery effort;

(iv) The senior United Nations representative in the field and other relevant United Nations representatives;

(v) Such regional and international financial institutions as may be relevant;

8. *Decides* that a representative of the Secretary-General shall be invited to participate in all meetings of the Peacebuilding Commission;

9. *Decides* that representatives from the World Bank, the International Monetary Fund and other institutional donors shall be invited to participate in all meetings of the Peacebuilding Commission in a manner suitable to their governing arrangements;

10. *Decides* that the Peacebuilding Commission, by decision of the Organisational Committee, should involve countries with recent, relevant post-conflict peacebuilding experience in its meetings, as appropriate;

PROCEDURES

11. *Emphasizes* that the Peacebuilding Commission shall work in cooperation with national or transitional authorities, where possible, in the country under consideration with a view to ensuring national ownership of the peacebuilding process;

12. *Emphasizes* that the Peacebuilding Commission shall, where applicable work in close consultation with regional and subregional organizations to ensure their involvement in the peacebuilding process in accordance with Chapter VIII of the Charter

13. *Decides* that the Organizational Committee shall, taking due consideration to maintaining a balance in addressing situations in different regions of the world in accordance with the main purposes of the Peacebuilding Commission as stipulated above, determine the agenda of the Peacebuilding Commission based on the following:

(i) Requests for advice from the Security Council;

(ii) Requests for advice from Member States in exceptional circumstances on the verge of lapsing or relapsing into conflict; including through the Economic and Social Council and the General Assembly in situations in which the Security Council is not actively seized in accordance with article 12 of the Charter;

(iii) Requests for advice by the SecretaryGeneral;

14. *Invites* the relevant principal organs of the UN to take action on the advice of the Peacebuilding Commission in accordance with their respective responsibilities as set out in the Charter;

15. *Invites* all other relevant UN and other bodies and actors, including the international financial institutions, to take action on the advice of the Peacebuilding Commission, as appropriate and in accordance with their respective mandates;

16. *Decides* that the Peacebuilding Commission shall make the outcome of its discussions and recommendations publicly available as United Nations documents to all relevant bodies and actors, including the international financial institutions;

17. *Underlines* that when there is a UN mandated peacekeeping mission on the ground or under way in the country concerned, the advice of the Peacebuilding Commission is of particular importance to the Security Council;

18. *Underlines* that the advice of the Peacebuilding Commission to provide sustained attention as countries move from transitional recovery towards development will be of particular importance to the Economic and Social Council;

19. *Decides* that the Peacebuilding Commission shall submit an annual report to the General Assembly and that the General Assembly shall hold an annual debate to review the report;

20. *Decides* that the Peacebuilding Commission shall act in all matters on the basis of consensus of its members;

21. *Notes* the importance of participation of regional and local actors, stresses the importance of adopting flexible working methods, including use of videoconference, meetings outside of New York, and other modalities to provide for the active participation of these most relevant to the Peacebuilding Commission's deliberations;

22. *Calls upon* the Peacebuilding Commission to integrate a gender perspective into all its work;

23. *Encourages* the Peacebuilding Commission to consult with civil society organizations, including women's organizations, engaged in peacebuilding activities, as appropriate;

24. *Recommends* that the activities of the Peacebuilding Commission in a country specific situation shall be terminated when foundations for sustainable peace and development are established or upon the request by national authorities of the country under consideration;

PEACEBUILDING SUPPORT OFFICE

25. Reaffirms the request to the Secretary-General to establish, within the Secretariat and from within existing resources, a small peacebuilding support office staffed by qualified experts to assist and support the Peacebuilding Commission and drawing upon the best expertise available;

PEACEBUILDING FUND

26. *Reaffirms* the request to the Secretary-General to establish a multi-year standing Peacebuilding Fund for post-conflict peacebuilding, funded by voluntary contributions and taking due account of existing instruments and with the objective to ensure the immediate release of resources needed to launch peacebuilding activities and the availability of appropriate financing for recovery;

ORGANIZATIONAL MATTERS

27. *Calls* on relevant bodies and member states mentioned in paragraph 4 of this resolution to select the members to the Organizational Committee to enable the Secretary General to convene the first constituting meeting of the Organizational Committee;

REVIEW

28. *Decides* that the arrangements set out above will be kept under review five years after the adoption of this resolution with a view to ensuring that they are appropriate to fulfil the agreed functions of the Peacebuilding Commission. Amendments to this resolution should be adopted by concurrent resolutions of the General Assembly and the Security Council.

Allegato III

Secretary-General's Note

Top Ten Contributors of Military Troops and Police Personnel to UN operations based on monthly averages over a three year period

rank	country	total	monthly	2005	2004	2003
1	Pakistan	264,236	7,340	114,235	94,344	55,657
2	Bangladesh	233,393	6,483	103,007	87,344	43,042
3	India	146,539	4,071	75,708	36,902	33,929
4	Nigeria	111,886	3,108	36,068	41,485	34,333
5	Ghana	98,577	2,738	36,799	36,350	25,428
6	Nepal	84,537	2,348	41,551	28,501	14,485
7	Jordan	79,648	2,212	36,180	24,507	18,961
8	Uruguay	76,476	2,124	29,644	25,743	21,089
9	Ethiopia	72,439	2,012	41,041	30,315	1,083
10	Kenya	62,244	1,729	17,914	22,834	21,496

Explanatory Notes:

1. Resolution A/60/L.40 requests the Secretary General to provide a list of the top ten providers of military personnel and civilian police to United Nations missions, based on the average monthly contributions in the previous three calendar years.
2. Data for monthly contributions has been obtained from DPKO. Yearly averages have been compiled on the basis of cumulative totals for each contributor, divided by 12 months.

1 February 2006

Allegato IV

Secretary-General's Note

Top Ten Providers of Assessed Contributors to United Nations Budgets and of Voluntary Contributions to United Nations Funds, Programmes and Agencies, including the standing Peacebuilding Fund

		3 year total	average	2004	2003	2002
1	US	11,398,068,755	3,799,356,252	4,227,135,223	3,955,255,610	3,215,677,922
2	Japan	5,446,093,994	1,815,364,665	1,853,003,700	1,897,577,533	1,695,512,762
3	UK	3,438,243,909	1,146,081,303	1,432,995,162	1,165,535,746	839,713,001
4	Germany	2,385,870,903	795,290,301	921,302,377	742,676,715	721,891,811
5	Netherlands	2,238,024,996	746,008,332	888,452,772	708,329,199	641,243,025
6	Italy	1,839,285,165	613,095,055	694,425,775	634,591,700	510,267,690
7	Norway	1,775,543,922	591,847,974	659,404,140	630,764,396	485,375,386
8	France	1,698,551,891	566,183,964	644,471,409	477,039,715	577,040,768
9	Sweden	1,648,155,264	549,385,088	692,951,315	571,305,208	383,898,741
10	Canada	1,609,678,170	536,559,390	688,419,581	562,344,746	358,913,843

Explanatory Notes.

1. Resolution A/60/L.40 requests the Secretary General to compile a list of the top ten providers of assessed and voluntary financial contributions to the United Nations, based on the average annual contributions in the previous three calendar years. Following the circulation of an initial list on 11 January, the President of the General Assembly requested the Secretariat to supplement this list with additional data in order to provide a more comprehensive picture on financial contributions to the UN.

2. The above summary is based on 28 different data streams from a total of 22 UN entities and includes the following categories: UN Budget, UN General Funds, FAO, ILO, WHO, UNESCO, UNDP, UNDP administered (UNV, UNCDF, UNIFEM), UN-HABITAT, UNHCR, UNICEF, WFP, UNFPA, UNRWA, UNAIDS, IFAD, UNODC, IAEA, UNIDO and WMO. This list reflects virtually all significant financial contributions to the UN, amounting to more than US\$ 33 billion for the ten top contributors over the three year period. A few smaller agencies and Trust Funds administered in the field could not be included, given the limited time and data availability. A gap of US\$ 650 m separates the 11th largest donor from the 10th largest. As provided for in resolution A/60/L.40, any contributions received towards the Peacebuilding Fund as of 1 February 2006, have been included.

3. It is recognized that contributions from the European Community constitute a significant source of financial support to the United Nations. The following figures provide an indication for the level of funding received from the European Community, in addition to the direct contributions from its member countries: US\$ 457m in 2002; US\$ 572m in 2003 and US\$ 822m in 2004.

1 February 2006

Annex to the Secretary General's Note

1. United Nations Assessed Contributions

total payments made by member states as at 31 December of each year. Figures include: UN Regular Budget, Working Capital Fund, Peacekeeping Operations, International Tribunals. *source: Contributions Service, OPBA, DM*

2. United Nations Trust Funds

all Trust Funds administered out of New York, Geneva and Vienna, including OCHA extra-budgetary activities. It does not include Trust Fund administered in other locations such as peacekeeping missions. *source: IMIS data, Trust Funds Unit, OPBA, DM*

3. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)

Regular Programme Contributions according to yearly assessment rate and voluntary contributions received for financing extra-budgetary technical cooperation activities, excluding unilateral "self-supporting" contributions, *source: AFFC Finance Division FAO*

4. International Labour Organization (ILO)

assessed contributions of member States converted from CHF into US\$ using the annual budget rate of exchange. Voluntary Contributions towards ILO technical operation projects, funds received, Section A: receipts from States. *source: ILO Finance*

5. World Health Organization (WHO)

Assessed contributions as recorded in A55/26, A56/32 and EBABFC 21/2. Extra budgetary contributions for WHO assisted activities, including "Voluntary Fund for Health Promotion" and "Other Funds" as published in A56/28Add1, A57/20Add1 and A58/26Add1. *source: WHO.*

6. UNESCO

Contributions to Regular Budget as per yearly assessment. Voluntary Contributions received for extra-budgetary activities. *source: UNESCO DCO.*

7. United Nations Development Programme (UNDP)

Income received by UNDP for both Regular and Other Resources. *source: Bureau for Resources and Strategic Partnerships (BRS), UNDP.*

8. UNDP Administered Funds

Income received for core and non-core resources of the UN Capital Development Fund (UNCDF), UNIFEM and UNV. *source: Bureau for Resources and Strategic Partnerships (BRSP), UNDP*

9. UN Human Settlements Programme (HABITAT)

earmarked contributions towards foundation and technical cooperation as well as actual receipts of general purpose pledges. *source: HABITAT*

10. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Contributions from UNHCR's main donors. *source: UNHCR*

11. UNICEF

top Government Donors to UNICEF total resources. Includes regular resources (RR) and other resources (OR). *source: UNICEF Programme Funding Office.*

12. World Food Programme (WFP)

Contributions to WFP.

13. UNFPA

Regular Contributions, excluding co-financing resources, *source: UNFPA*

14. UNRWA

Pledges and Contributions to UNRWA to Regular Budget and Non-regular Budget.

15. **UNAIDS**

Donor Contribution Table, the Unified Budget. *source: UNAIDS*

16. **International Fund for Agricultural Development (IFAD)**

Replenishment Contributions, supplementary funds and HIPC. *source: Resource Mobilization Division, IFAD*

17. **United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)**

Major donor pledges to drugs and crime programmes (two separately administered trust funds). *source: Financial Resources Management Service, UNODC*

18. **United Nations Environment Programme (UNEP)**

Contributions towards Environment Fund, excluding earmarked contributions and other Trust Funds. *source Resource Management unit, UNEP. see also:*

19. **International Atomic Energy Agency (IAEA)**

assessed and voluntary contributions. *source: Budget and Finance Division, IAEA*

20. **UN Industrial Development Organization (UNIDO)**

Assessment and voluntary contributions (assessments were converted from EURO into US\$ using the budget rate of exchange). *source: UNIDO*

21. **World Meteorological Organization (WMO)**

Assessment and voluntary contributions received, *source: Finance Division, WMO*

22. **Contributions towards the Peacebuilding Fund (PBF)**

converted at UN rate of exchange.

Allegato V

Membri del Comitato Organizzativo della Peacebuilding Commission.

Chairman:

Ismael Gaspar Martins (Angola)

Vice – Chairpersons:

Carmen Maria Gallardo Hernandez (El Salvador)

Johan L. Løvald (Norvegia)

7 membri scelti dal Consiglio di Sicurezza:

Cina, Danimarca, Federazione Russa, Francia, Regno Unito, Stati Uniti, Tanzania.

7 membri eletti dal Consiglio Economico e Sociale:

Angola, Belgio, Brasile, Guinea – Bissau, Indonesia, Polonia, Sri Lanka.

5 contributori al budget delle Nazioni Unite e ai contributi volontari di fondi, programmi e Agenzie delle Nazioni Unite, incluso il Peacebuilding Fund selezionati da una Lista dei primi 10:

Germania, Giappone, Italia, Norvegia, Paesi Bassi.

5 contributori di personale militare e di polizia civile alle missioni ONU selezionati da una Lista dei primi 10:

Bangladesh, Gana, India, Nigeria, Pakistan.

7 membri eletti dall'Assemblea Generale:

Burundi, Cile, Croazia, Egitto, El Salvador, Fiji, Giamaica.

Draft provisional rules of procedure of the Peacebuilding Commission

I. Chair

The Peacebuilding Commission consists of various configurations: the Organisational Committee and Country-Specific Meetings.

The membership of the Organisational Committee shall select the Chair and Vice-Chairs of the Peacebuilding Commission from among its members for a term of one year. Due consideration shall be given to criteria included in resolutions *A/RES/60/180* and *S/RES/1645(2005)*, including representation from all regional groups.ⁱⁱ

The Chair or the Vice-Chairs of the Commission shall preside over both the Organisational Committee and the Country-Specific Meetings, unless the Organisational Committee decides otherwise.

2. Sessions and Meetings

The Organisational Committee shall meet, as required, on invitation of the Chair acting in consultation with the members of the Organisational Committee, to fulfil the responsibilities in accordance with the resolutions *A/RES/60/180* and *S/RES/1645(2005)*, including *inter alia* the setting of the agenda, issuing of invitations for Country-Specific Meetings and review of the annual report.

Country-Specific Meetings shall be convened as necessary.

Meetings of the Peacebuilding Commission shall be held in public or private, as appropriate. Decisions on whether a meeting shall be held in public or private shall be taken by the Chair in consultation with the members of the respective configuration

For each meeting of the Peacebuilding Commission, the respective Chair, assisted as required by the Peacebuilding Support Office, will prepare a draft agenda.

Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish shall be both the official and the working languages of the Peacebuilding Commission.

3. Agenda

ⁱⁱ This does not prejudice the number of vice-chairs, “Representation from all regional groups” could be realized over several terms of the Peacebuilding Commission.

The agenda of the Peacebuilding Commission shall be established by the Organisational Committee in accordance with paragraph 12 of resolutions A/RES/60/180 and S/RES/1645(2005). The Chair of the Peacebuilding Commission will, as appropriate, consult with those requesting advice in accordance with paragraph 12 of resolutions A/RES/60/180 and S/RES/1645(2005).

4. Participation

Mindful of the intergovernmental character of the Peacebuilding Commission, members of the Commission as well as participants in accordance with OP 7, 8 and 9 of resolutions A/RES/60/180 and S/RES/1645(2005) shall be given opportunity to participate fully and equally in the discussions of the Commission in a flexible and interactive manner.

The Chair of the Peacebuilding Commission shall, in consultation with its members, provide on a regular basis for consultation with representatives of civil society, non-governmental organizations including women's organisations, and the private sector engaged in peacebuilding activities, as appropriate. To ensure this, the Peacebuilding Commission shall develop further details and modalities.

5. Conclusions

For meetings of the Peacebuilding Commission, the Chair shall, where appropriate, present conclusions and recommendations agreed by consensus among the Member States of the respective configuration.

6. Review

These provisional Rules of Procedure shall be further developed and reviewed in light of the practical work of the Commission as necessary.

.

**WORKING PAPERS OF THE SCHOOL FOR
INTERNATIONAL STUDIES**

01/2003. Majocchi, Alberto, *Fiscal Policy Coordination in the European Union and the Financing of the Community Budget.*

02/2003. Fabbrini; Sergio, *How Can a Market be Built Without a State.*

01/2004. Fitoussi, Jean-Paul, *The International Scene and the Economic Government of Europe*

02/2004. Della Sala, Vincent, *Les Jeux Sont Fait? The State and Legalized Gambling.*

03/2004, Vito Tanzi, Tommaso di Tano, *Globalisation and Harmonisation of Tax Systems.*

01/2005, Dallago, Bruno, *Institutions and Entrepreneurship: A comparative Evaluation of South-Eastern Europe.*

02/2005, White, Steven F., *De Gasperi through American Eyes.*

01/2006, Fabbrini, Sergio, *Constitutionalization as an Open Process.*

02/2006, Yossef, Amr, *The Six-Day War Revisited.*

03/2006, Keefer, Scott, *Reassessing the Anglo-German Naval Arms Race.*

01/2007, Cutillo, Alberto, *Reviewing Fifteen Years of Peacebuilding*

02/2007, Maestripiéri, Luca, *The Genesis of the Peacebuilding Commission (in Italian).*