

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. XVI
n. 3

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(RELATORE FRAU)

SU

INDICAZIONI RISULTANTI DALLA 56^a ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 29 GENNAIO 2002

*a conclusione di una procedura d'esame della materia, svolta, ai sensi
dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, nelle sedute del 28 novembre e
11 dicembre 2001*

INDICE

INDICAZIONI RISULTANTI DALLA 56^a ASSEMBLEA
GENERALE DELLE NAZIONI UNITE

INTRODUZIONE	Pag.	3
PARTE I. – La «settimana ministeriale» presso la 56 ^a Assem- blea generale delle Nazioni unite ed altri lavori (10-16 novembre 2001)	»	4
1. Una delegazione parlamentare presso la «settimana mini- steriale» delle Nazioni unite: annotazioni preliminari. 2. Il dibattito generale in Assemblea generale. 3. Il Consiglio di sicurezza sul terrorismo (12 novembre). 4. Il Consiglio di si- curezza sul futuro dell’Afghanistan (13-14 novembre). 5 An- cora Afghanistan (su due incontri con alti dirigenti ONU). 6. Cooperazione allo sviluppo ed attuazione della <i>Dichiarazione del Millennio</i> . 7. In tema di <i>peace-keeping</i> . 8. In tema di ri- forma del Consiglio di sicurezza. 9. I fanciulli nei conflitti armati. 10. Sul <i>Comprehensive Test Ban Treaty</i> . 11. Due fon- damentali appuntamenti nel 2002: Monterrey e Johanne- sburg. 12. Questione mediorientale, Iraq, Sahara occidentale: rinvio. 13. Ultima annotazione su due incontri (Gruppo espo- nenti italiani; funzionari italiani presso l’ONU). 14. Aggiorn- amento sull’Afghanistan: l’accordo di Bonn del 5 dicembre e la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1386 (2001)		
PARTE II. – Indicazioni risultanti dalla 56 ^a Assemblea gene- rale delle Nazioni unite: orientamenti e prospettive per la politica estera italiana	»	29

INTRODUZIONE

Il susseguirsi di eventi sulla scena internazionale sollecita, da parte del Parlamento italiano, una riflessione non solo incentrata sulle pur fondamentali, drammatiche emergenze in atto – umanitarie non meno che politiche e militari – ma attenta, altresì, a una considerazione unitaria e d'insieme, volta a cogliere, di quelli stessi eventi riguardati entro la cornice delle relazioni internazionali, le ragioni di fondo, le reciproche connessioni, i prevedibili sviluppi.

L'occasione per intraprendere un primo approfondimento va ravvisata nella 56^a Assemblea generale delle Nazioni unite, le quali furono volute dai Fondatori per garantire, sullo scacchiere internazionale, pace, sicurezza, sviluppo: temi percorsi nel presente momento storico da ombre e incrinature.

Quell'Assemblea generale si presta a tal intento per motivi connessi alla rilevanza che assume l'azione delle Nazioni unite nell'odierna situazione internazionale, solcata da gravi crisi, così come per motivi di ordine particolare, dai quali esce confermata l'utilità della presenza di una delegazione di parlamentari in qualità di osservatori presso la «settimana ministeriale» della predetta Assemblea generale, così raccogliendo in via diretta elementi di informazione e conoscenza, preziosi per il dibattito che qui si intende promuovere.

Si comprende pertanto come la Commissione affari esteri del Senato abbia inteso (nelle sedute del 28 novembre e dell'11 dicembre 2001) sia dibattere delle indicazioni emerse nel corso della 56^a Assemblea generale – anche sulla scorta della diretta esperienza acquisita della delegazione parlamentare sopra detta – sia investire di tale riflessione l'Assemblea del Senato.

La Commissione, conseguentemente, ha conferito al relatore il mandato di redigere, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento, la presente esposizione, in ordine alla «settimana ministeriale» ed alle complessive indicazioni risultanti dalla 56^a Assemblea generale delle Nazioni unite.

Questo, al fine di sollecitare presso l'Assemblea considerazioni di prospettiva, relative a impegni e scadenze che attendono la politica estera italiana nel prossimo futuro.

PARTE I

La «settimana ministeriale» presso la 56^a Assemblea generale delle Nazioni unite ed altri lavori (10-16 novembre 2001)*1. Una delegazione parlamentare presso la «settimana ministeriale» delle Nazioni unite: annotazioni preliminari*

I giorni dal 10 al 16 novembre 2001 si è svolta, presso l'Assemblea generale delle Nazioni unite, la settimana di dibattito generale (detta «settimana ministeriale») in cui i capi di Stato o di governo o i ministri degli esteri degli Stati membri espongono le linee generali di politica estera.

Secondo tradizione propria del nostro Paese – e riprova dell'interesse prestato dall'Italia per l'attività dell'Organizzazione – anche alla settimana ministeriale della 56^a Assemblea generale ha partecipato una delegazione parlamentare, costituita di esponenti delle Commissioni affari esteri del Senato e della Camera dei deputati, in qualità di osservatori.

La delegazione era composta dai senatori De Zulueta, Pianetta e Frau vicepresidente della 3^a Commissione del Senato, e dai deputati Loiero, Michellini e Selva presidente della III Commissione della Camera.

Essa ha seguito i lavori dell'Assemblea generale, del Consiglio di sicurezza, di un evento parallelo costituito dalla Conferenza volta a facilitare l'entrata in vigore del *Comprehensive Nuclear-Test Ban Treaty*; ha incontrato alti dirigenti dell'Organizzazione, funzionari italiani operanti presso di questa, esponenti della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni unite, il ministro degli affari esteri Ruggiero, infine esponenti dell'imprenditoria italo-americana.

La fitta scansione di incontri e sedute ha consentito un'approfondita presa di contatto e conoscenza dell'articolato complesso di attività e programmi dell'Organizzazione, senza che i temi principali del dibattito in corso – ossia la lotta al terrorismo e il futuro dell'Afghanistan – distogliessero l'attenzione da altri salienti temi di fondo come, ad esempio, la cooperazione allo sviluppo.

Non può negarsi, invero, che il serrato susseguirsi, proprio nei medesimi giorni, di importanti eventi sulla scena internazionale – la presa prima di Mazaar-el-Sharif poi di Kabul, gli incontri tra i presidenti Bush e Putin, il *summit* del *World Trade Organization* (WTO) di Doha, e potrebbe aggiungersi l'incidente di un volo di linea dell'American Airlines avvenuto nella stessa città di New York – abbiano impresso un proprio peculiare timbro sulla «settimana ministeriale» del 2001.

Ma soprattutto essa si è configurata, per la delegazione parlamentare, quale momento di approfondimento di conoscenze nonché di dialogo con

elevate istanze del *policy-making* dell'Organizzazione. Oltre che un'occasione di maturazione e verifica di orientamenti e indirizzi.

Del pieno successo della missione, va dato merito alla Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni unite ed all'Ambasciatore Vento, che con elevata e appassionata qualità professionale hanno organizzato una settimana densa di contenuti, dei quali vale rendere partecipe l'Assemblea tutta del Senato. A tal fine si presceglie, nella presente relazione, un approccio non già solo cronologico e di cronaca bensì per profili tematici, quale maggiormente atto a consentire una valutazione complessiva dell'esperienza intrapresa.

2. Il dibattito generale in Assemblea generale

Il dibattito generale in Assemblea prendeva avvio il 10 novembre, con gli interventi di apertura del Presidente dell'Assemblea generale (Han Seung-soo, ministro degli esteri della Repubblica di Corea) e del Segretario generale, indi seguiti – secondo tradizione – da quelli del Presidente del Brasile e dal Presidente degli Stati Uniti, più numerosi altri.

L'intervento del Segretario generale Kofi Annan è stato teso a mantenere ampia la prospettiva del dibattito. «Si è tentati di dire che dobbiamo ora focalizzare *tutte* le nostre energie sulla lotta contro il terrorismo, e su tematiche ad esso connesse. Eppure se facessimo questo, già daremmo ai terroristi una sorta di vittoria».

«Ricordiamoci che nessuno dei problemi che avevamo innanzi il 10 settembre è divenuto meno urgente». La povertà, la diffusione di malattie quali l'AIDS la malaria la tubercolosi, il processo di degrado dell'ambiente, i conflitti armati che colpiscono popolazioni innocenti: sono tutti temi (già richiamati nella risoluzione dell'Assemblea generale del settembre 2000 recante la «Dichiarazione del Millennio») per i quali ancora più urgente si rende l'azione dell'Organizzazione.

Di qui il ribadito impegno delle Nazioni unite nella lotta contro la povertà e nella cooperazione allo sviluppo, nella lotta contro l'AIDS, nella prevenzione dei conflitti e quindi delle radici della violenza politica, nello sviluppo sostenibile, nel rispetto dei diritti umani fondamentali, infine per l'Africa che «è la regione dove ciascuno di questi problemi si pone con la massima drammaticità».

Conseguono il rilievo attribuito dall'Organizzazione all'attuazione della «Dichiarazione del Millennio», il sostegno alle priorità stabilite dai *leaders* africani stessi nella *New Partnership for African Development*, l'importanza di due appuntamenti futuri, tali da poter segnare («if properly prepared and managed») punti di svolta rispettivamente nella lotta alla povertà e sullo sviluppo sostenibile: la Conferenza sul Finanziamento dello Sviluppo (Monterrey, marzo 2002) e il Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, settembre 2002).

Di rilevante significato politico il discorso del Presidente degli Stati Uniti Bush. Già l'esordio – «Difenderemo noi stessi e il nostro futuro dal

terrore e dalla violenza senza legge» – definiva il contenuto dell'intervento, incentrato sulla lotta al terrorismo.

Di fronte alla minaccia terroristica – resasi ancor più incombente per la ricerca di armi di distruzioni di massa, chimiche, biologiche, nucleari – «la civiltà stessa, quale noi condividiamo, è minacciata». Immediato conseguiva il riferimento al regime dei Talebani e all'azione militare in Afghanistan, così come alla crisi umanitaria che già ben prima dell'azione militare stessa, rendeva quattro milioni di afgani dipendenti dal vettovagliamento delle Nazioni unite e di altre nazioni. «Posso promettere che l'America insieme con il resto del mondo aiuterà il popolo dell'Afghanistan a ricostruire il proprio Paese».

Ribadiva, il presidente Bush, come il tempo dell'azione fosse giunto, consistente in primo luogo nel pieno ed effettivo adempimento degli impegni posti dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1373 (del 28 settembre 2001), ma non solo in questo: «di più è richiesto, e di più è atteso dalla nostra coalizione contro il terrore. Stiamo chiedendo un impegno complessivo in questa lotta. Dobbiamo essere uniti nell'opporci a tutti i terroristi, non solo ad alcuni di loro». «Nessuna aspirazione nazionale, nessun torto ricevuto può mai giustificare il deliberato assassinio dell'innocente. Ogni governo che rifiuta questo principio, cercando di scegliersi i suoi amici terroristi, ne conoscerà le conseguenze».

Assieme a tutto ciò, si pone l'esigenza di un'azione più ampia a favore della pace, dello sviluppo, della prosperità. «Nella nostra lotta contro i gruppi dell'odio che sfruttano la povertà e la disperazione, dobbiamo offrire un'alternativa di opportunità e speranza».

Si inseriva qui un riferimento esplicito alla crisi mediorientale. «Il governo americano altresì tiene fermo il suo impegno per una pace giusta nel Medio Oriente. Stiamo lavorando per giungere a un giorno in cui due Stati, Israele e Palestina, vivano pacificamente insieme entro confini sicuri e riconosciuti come richiesto dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. Faremo tutto quello ch'è in nostro potere per ricondurre ambedue le parti al negoziato. Ma la pace giungerà solo quando tutti abbiano deposto, per sempre, violenza e terrore».

L'indomani 11 novembre seguivano nuovi interventi.

Dopo quelli del presidente della Repubblica democratica del Congo Kabila, del presidente della Repubblica di Uganda Museveni, del ministro degli affari esteri della Repubblica popolare di Cina Tang Jiaxuan, del segretario di Stato per gli affari esteri della Gran Bretagna Straw, del presidente dell'Autorità nazionale palestinese Arafat, vi era l'intervento del ministro degli affari esteri italiano Renato Ruggiero.

Egli ribadiva la solidarietà al governo e al popolo americani e l'impegno da parte italiana nella lotta al terrorismo internazionale, appieno legittimata dalle Nazioni unite, le quali rimangono il foro principale cui

volgersi per definire una risposta globale al terrorismo. Per questo vi è l'esigenza della attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1373, contro il terrorismo urgente e vigorosa, nonché di una conclusione dei negoziati per una Convenzione globale contro il terrorismo.

Significativa è stata l'ampia maggioranza parlamentare italiana espressasi favorevolmente sulla decisione governativa di fornire un contributo militare alla campagna in corso - da condursi in modo mirato, tentando di evitare la perdita di vite innocenti, sino al pieno conseguimento dell'obiettivo. Ciò senza trascurare l'assistenza umanitaria ed ogni aiuto per la soluzione del problema politico, che può essere risolto solo dal popolo afghano. Per quanto riguarda le crisi regionali, è espresso l'auspicio di una pace durevole basata «per i palestinesi, sullo stabilimento di uno Stato capace di sviluppo e democratico e la fine dell'occupazione dei loro territori; per gli israeliani, sul diritto di vivere in pace e sicurezza entro i propri confini». Così come è ribadita la sollecitazione a realizzare nella regione una sorta di Piano Marshall, con importanti aiuti per lo sviluppo economico e sociale.

Circa gli obiettivi della cooperazione internazionale sotto l'egida delle Nazioni unite, ricordava il Ministro l'esigenza del mantenimento della pace, sottolineando il ruolo assai significativo svolto dall'Italia nel *peace-keeping* condotto dalle Nazioni unite o da queste comunque autorizzato. L'Italia infatti risulta - per l'insieme delle due tipologie or dette di operazioni di pace - il terzo Paese contributore di truppe.

Altri obiettivi sono la lotta alla povertà (su cui da parte italiana è profuso un rilevante impegno, provato dal G 8 svoltosi a Genova) e il sostegno allo sviluppo con la riduzione o l'eliminazione del carico del debito - su cui l'Italia ha approntato specifiche disposizioni legislative fortemente impegnative - e con l'obiettivo di fondo di giungere a un trasferimento di risorse dai Paesi più ricchi a quelli meno sviluppati, pari allo 0,7 per cento del prodotto nazionale interno lordo.

Per il perseguimento di tali obiettivi, concludeva il Ministro degli affari esteri italiano, diventa essenziale l'esigenza di un adeguamento delle strutture e procedure delle Nazioni unite, in tutti i loro organi - a partire dal Consiglio di sicurezza - sì da conseguire maggiore efficienza, legittimità e trasparenza, assecondando l'aspettativa di democrazia, universalità e inclusività, espresse da larga parte dei Paesi del mondo.

Per quanto riguarda lo sviluppo della crisi afghana è interessante ricordare - tenuto conto del particolare frangente storico in cui era pronunciato: il 14 novembre, ossia il giorno dopo la presa di Kabul da parte dell'Alleanza del Nord - il discorso del rappresentante permanente dell'Afghanistan Farhadi.

Egli assicurava che la conquista di Kabul da parte del Fronte unito dello Stato islamico di Afghanistan non riflettesse in alcun modo un intento di monopolizzare il potere. Lo Stato afghano ch'egli rappresenta onora l'accordo di Roma con l'ex re Mohammed Zahir Shah, così come sostiene l'attuazione del processo di pace e sicurezza delineato dal Rap-

presentante speciale del Segretario generale, Lakhdar Brahimi. «Un governo ad ampia base, per mezzo di una Lloya Jirga (Grande Assemblea), deve essere istituito. In questo governo ad ampia base tutti i gruppi etnici debbono essere egualmente rappresentanti, con pari possibilità di esprimersi. Hazari, Pashtun, Tagiki, Uzbeki, Aimaki, Turkmeni, Balouchi e tutti i gruppi dell'Afghanistan debbono avere giusta rappresentanza in questo governo ad ampia base.».

Il Paese dovrà veder riconosciuta una piena sovranità, senza interferenza esterne e pretese di «sfere d'influenza», indi potrà sviluppare le relazioni con gli Stati vicini, incluso il Pakistan.

«Il popolo aghano deve decidere quale forma di governo desidera. Nessun gruppo etnico deve dominare e nessun vicino dell'Afghanistan ha il diritto di incitare apertamente o copertamente un gruppo etnico contro l'altro».

Sottolineato il ruolo dell'ONU nella ricostruzione, egli concludeva richiamando l'emergenza umanitaria e la pericolosità di circa 20 milioni di mine disseminate sul territorio.

3. *Il Consiglio di sicurezza sul terrorismo (12 novembre 2001)*

Il dibattito in Assemblea generale è stato dunque ampiamente percorso dai temi del terrorismo, dell'Afghanistan, e su altri si è più volte soffermato: soprattutto crisi mediorientale e sostegno allo sviluppo.

I primi due temi ora ricordati sono stati altresì oggetto di specifiche riunioni del Consiglio di sicurezza.

La delegazione parlamentare ha così avuto l'opportunità di assistere a due sedute del Consiglio di sicurezza, aventi per oggetto l'una la lotta al terrorismo, l'altra il futuro dell'Afghanistan.

La riunione del Consiglio sul terrorismo si è svolta il 12 novembre (a poche ore di distanza dall'incidente di un volo di linea dell'American Airlines avvenuto nella stessa città di New York). Essa si è caratterizzata per la partecipazione, per certi versi eccezionale, dei Ministri degli esteri di tutti i Paesi membri del Consiglio di sicurezza.

È in tale composizione del Consiglio da ravvisarsi il vero segnale politico, forse più che nei contenuti degli interventi pronunziati o della risoluzione infine adottata (risoluzione n. 1377).

Questa risoluzione sottolinea la gravità della minaccia terroristica e ne conferma la condanna da parte delle Nazioni unite. Sollecita gli Stati membri a una risposta complessiva e coordinata, all'adesione alle convenzioni ONU contro il terrorismo, alla piena attuazione della risoluzione n. 1373 del 28 settembre 2001.

In realtà, in sede ONU permane non superata allo stato una fase di *empasse*, che si registra nel negoziato in corso (presso la VI Commissione - per gli affari giuridici - dell'Organizzazione) ai fini dell'approvazione di una Convenzione globale contro il terrorismo, che costituisca la base uni-

taria entro cui collocare le dodici Convenzioni settoriali sul terrorismo già adottate dalle Nazioni unite.

Tale negoziato, avviatosi nel febbraio 2000 sulla scorta di un testo proposto dall'India volto a porre obblighi non solo di cooperazione ed assistenza reciproca tra Stati bensì anche di adeguamento della normativa penale interna, non ha sinora sciolto il problema della definizione degli atti di terrorismo.

In particolare, rimane irrisolto il problema se debbano escludersi dall'ambito di applicazione della futura Convenzione gli atti compiuti nell'esercizio del diritto all'autodeterminazione e per l'indipendenza dall'occupazione straniera, come richiedono gli Stati membri dell'Organizzazione della Conferenza islamica.

Posto il disaccordo su tale essenziale profilo, la prospettiva di adottare una Convenzione globale non pare prossima.

Parimenti, attraverso una fase di stallo il negoziato per una Convenzione contro il terrorismo nucleare (controverso è in tale caso se l'ambito di applicazione debba o meno escludere atti commessi dalle forze armate in «situazioni non belliche»), eventualmente estesa anche alle armi chimiche e batteriologiche.

Non è tuttavia a sottacersi come le Nazioni unite si siano già dotate, per la lotta al terrorismo, di uno strumento peculiare quale la ricordata risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1373 del 28 settembre 2001. Essa è connotata da un'efficacia immediatamente vincolante per gli Stati membri, d'inusitata ampiezza quanto a raggio d'azione e grado di dettaglio. Dispone sull'individuazione ed il blocco delle fonti di finanziamento dei gruppi terroristici nonché delle azioni di fiancheggiamento; il rafforzamento delle normative nazionali contro il terrorismo ove carenti. Sollecita una riflessione sulle politiche di immigrazione per scongiurare il pericolo di infiltrazioni terroristiche.

Quella risoluzione istituisce un Comitato contro il terrorismo (presieduto dall'ambasciatore britannico Greenstock), composto da quindici membri dei Paesi del Consiglio di sicurezza, per vigilare sull'attuazione delle misure. Privo di poteri di intervento, il Comitato può tuttavia raccomandare al Consiglio di sicurezza l'adozione di misure restrittive o coercitive.

Altra sede organizzativa delle Nazioni unite, l'Ufficio contro la droga e contro la criminalità con sede a Vienna, avente anch'esso talune competenze in materia di terrorismo, pare verosimilmente destinato a specializzarsi, per quest'area di intervento, in funzioni conoscitive, di *data base*, di assistenza legale.

È a rimarcarsi come il suddetto Comitato contro il terrorismo stia procedendo speditamente nella predisposizione degli strumenti operativi per condurre il proprio vaglio, in sinora soddisfacente raccordo con i membri delle Nazioni unite. Per questo riguardo, positivo contributo è giunto dal G 8 sotto la Presidenza di parte italiana.

4. *Il Consiglio di sicurezza sul futuro dell'Afghanistan (13-14 novembre 2001)*

Il 13 novembre si è svolta, una riunione – cui la delegazione parlamentare ha assistito – del Consiglio di sicurezza interamente dedicata alla situazione in Afghanistan.

La sessione di lavori vedeva la presenza non solo dei membri del Consiglio, ma anche di numerosi rappresentanti di Nazioni più da vicino interessate alla crisi afgana. Complessivamente hanno parlato trentotto oratori.

In maniera unanime i partecipanti riconoscevano come la situazione in Afghanistan, in incalzante divenire, rendesse non procrastinabile la determinazione di principi certi che guidino la fase successiva all'azione militare.

Il Segretario generale Kofi Annan, ricordando la lunga storia dell'impegno ONU in Afghanistan, sottolineava come gli attentati dell'11 settembre, e l'intervento militare che ne è scaturito, abbiano sconvolto gli scenari, creando una situazione di grande pericolo per la sicurezza globale. Tali nuovi scenari costituiscono, però, anche un'occasione storica per lo sviluppo futuro della regione.

Il sopraggiungere dell'inverno e il precipitare dei fatti militari spingono a fare presto nel fronteggiare una doppia emergenza, quella politica e quella umanitaria. Sebbene la comunità internazionale sia chiamata a mobilitarsi in massimo grado, egli ammoniva, un futuro di stabilità potrà essere costruito solo se i Paesi vicini si asterranno da indebite interferenze.

La successiva relazione del Rappresentante speciale del Segretario generale, Lakhdar Brahimi, avente competenza generale per quanto riguarda gli aspetti politici e militari in Afghanistan, prendeva le mosse dalla considerazione di fondo che la povertà e l'instabilità politica delle Nazioni costituiscono un terreno fertile per il terrorismo. Di qui lo sviluppo della relazione su una plurima angolatura: politica; della sicurezza; umanitaria; della ricostruzione.

Dagli incontri avuti, egli affermava, emerge unanime l'opinione della necessità di un governo che rappresenti le aspirazioni e gli interessi di tutti i gruppi afgani. Tale soluzione dovrà venire dall'interno della società afgana, e non da un attore esterno. L'ONU stessa dovrebbe assumere un ruolo di supporto a tale processo.

La disponibilità ad accettare tale logica offerta da Iran e Pakistan è di fondamentale importanza, egli rilevava.

Posto l'obiettivo della creazione di un governo libero, sovrano e legittimo in Afghanistan, sono a definirsi i passaggi verso il suo raggiungimento. Per questo riguardo, i recenti contatti tra l'Alleanza del Nord e l'ex Re di Afghanistan a Roma hanno elevato il livello dei negoziati, ed in varie sedi le parti afgane hanno cominciato a delineare un programma operativo concreto verso la democrazia.

I passaggi da seguire, secondo l'analisi di Brahimi, erano i seguenti:
svolgimento di un incontro, promosso dalle Nazioni unite, che coinvolga tutte le parti, abbandonando la strategia degli incontri unilaterali, per stabilire il quadro generale di azione;

tale incontro deve stabilire delle mosse concrete, prima fra tutte l'indizione di un *Provisional Council* che comprenda i rappresentanti di tutti i partiti e dei gruppi sociali (inclusa la componente femminile); esso dovrà essere presieduto da una figura di alto profilo, riconosciuta da tutti;

il *Provisional Council* deve delineare la struttura ed il programma di un *governo provvisorio* in carica per non più di due anni;

una (*Lloya Jirga* (Assemblea) dell'emergenza dovrebbe approvare il programma politico e le proposte in tema di sicurezza del governo provvisorio; essa dovrebbe inoltre autorizzare l'inizio di una fase costituente;

la fase di transizione si concluderebbe con la costituzione di una nuova *Lloya Jirga* che approvi la nuova Costituzione e proceda alla creazione di un nuovo governo.

In ordine ad altro saliente profilo, la sicurezza e la pace durature, difficoltà peculiari sono poste dalla presenza non solo di gruppi stranieri, ma anche di gruppi afgani in armi scarsamente interessati ad un processo di pacificazione. Si rende necessaria, quindi, la presenza di una forza di pace,

Le opzioni possibili sono essenzialmente tre: una forza afgana; una forza multinazionale; una forza ONU. Il Segretariato ONU tende a preferire la prima opzione.

La costituzione di una forza afgana deve iniziare nel più breve tempo possibile, ma non è pensabile l'instaurazione immediata di tale forza.

Verosimilmente, una forza di pace internazionale dovrà, almeno per i primi tempi, assicurare la sicurezza sul territorio e creare uno «spazio» politico sicuro ove sia possibile portare avanti i negoziati per la soluzione dei numerosi problemi del Paese.

La costituzione di una forza ONU è sconsigliabile per più motivi: il molto tempo necessario prima di ottenere l'assenso degli Stati membri; la riprovata inefficacia delle forze ONU non già nel mantenimento di uno *status* politico bensì di una sostituzione ad esso. Infatti, in assenza di un cessate-il-fuoco credibile, la forza di pace potrebbe divenire una vera forza di combattimento, e questo non è un ruolo adatto ai caschi blu.

Il problema della sicurezza è poi particolarmente grave per Kabul: molti afgani hanno proposto la creazione di un'area smilitarizzata comprendente la capitale.

Al problema politico e a quello della sicurezza non è possibile dissociare l'emergenza umanitaria. Le stime recenti - rilevava Brahimi - parlano di 75 milioni di tonnellate di cibo al mese da distribuire; di cure mediche per 7,5 milioni di persone da approntare; di nuove abitazioni per almeno un milione di senza tetto da edificare.

In ottobre le possibilità dell'azione ONU erano totalmente insufficienti. Dai primi di novembre gli aiuti sono stati moltiplicati. Ad esempio

il *World Food Programme* ed i suoi *partners* sono riusciti a distribuire 12.000 tonnellate di cibo al giorno.

Mantenere a lungo tali ritmi sarà difficile, poste le enormi difficoltà. Inoltre mancano stime precise sui profughi e ci sono difficoltà di accesso in molte zone del Paese. Un Piano di azione coordinato sarà predisposto al più presto per fronteggiare le emergenze. Un gruppo d'azione (*Integrated Mission Task Force*) è stato istituito con il compito specifico di coordinare tutte le azioni dell'ONU e delle organizzazioni umanitarie al fine di studiare strategie complessive.

La ricostruzione dell'Afghanistan – concludeva il Rappresentante speciale – dovrà vedere la collaborazione di tutti i Paesi della comunità internazionale. Non dovrà trattarsi di una ricostruzione solo materiale. Occorre ricostruire il tessuto socio-economico di una Nazione che non conosce la pace da decenni. Date le difficoltà della ricostruzione, sarà importante stabilire precise responsabilità nella gestione dei programmi d'aiuto finanziari, tecnici e culturali. In tal senso è auspicabile la costituzione di un organismo unitario che funzioni da raccordo di questa multiforme attività.

In tale seduta del Consiglio di sicurezza interveniva altresì il ministro degli affari esteri italiano Renato Ruggiero.

Egli ricordava l'impegno concreto dell'Italia nell'ambito dell'azione militare contro il terrorismo. Gli obiettivi militari devono essere mirati alla distruzione della rete terroristica Al Qaeda come dei suoi protettori; parallelamente, ogni sforzo deve essere fatto per evitare ulteriori sofferenze al popolo afghano.

Nel sollecitare un'immediata creazione delle condizioni per lo sviluppo politico futuro dell'Afghanistan, egli aderiva al principio secondo il quale il costituendo governo afghano debba essere rappresentativo di tutte le componenti della società. Unendosi alle posizioni espresse dall'Unione europea, l'Italia appoggerà pienamente l'azione dell'ambasciatore Brahimi.

Il futuro del Paese è nelle mani del popolo afghano: il dialogo tra le parti ed il rientro dei profughi debbono essere momenti fondamentali nella costruzione di un progetto politico complessivo.

Inoltre, la creazione di uno spazio di sicurezza e stabilità è condizione necessaria non solo per il progresso politico, ma anche per l'opera di sostegno umanitario alla popolazione.

Gli aiuti umanitari debbono essere moltiplicati, specialmente nei confronti dei profughi sparsi all'interno del Paese. L'Italia ha stanziato più di 30 milioni di dollari, rispondendo all'appello di varie organizzazioni umanitarie, ed ha altresì aumentato gli aiuti ai Paesi che hanno maggiormente sostenuto l'esodo dei rifugiati al di fuori del territorio afghano.

Nella costruzione della pace, l'Italia, nel contesto dell'ONU, considererà quale passo primario l'attuazione dei programmi a favore della popolazione. Gli sforzi saranno maggiormente indirizzati a risollevarlo il settore

agricolo, favorendo la riconversione dei raccolti al fine di estirpare le coltivazioni che sono alla base dei traffici di droga.

Bisognerà realizzare un quadro unitario degli interventi, che coordini gli sforzi delineando il passaggio dall'emergenza alla ricostruzione e alla nuova collocazione dell'Afghanistan nella comunità internazionale.

Sulla base di queste valutazioni il Consiglio di sicurezza, nella successiva seduta del 14 novembre, approvava la risoluzione 1378, la quale richiama formalmente la relazione di Brahimi, la dichiarazione del «Gruppo sei più due» del 12 novembre nonché il dibattito del giorno precedente.

La risoluzione contiene una condanna formale del regime dei Talebani quale responsabile dell'insediamento della rete Al Qaeda in territorio afghano.

Conferma il massimo appoggio al popolo afghano nel costituire un governo rappresentativo di tutti i gruppi e le etnie; pacifico e amico dei Paesi vicini; rispettoso dei diritti umani; rispettoso del diritto internazionale e delle decisioni della comunità internazionale in tema di lotta al terrorismo; impegnato nel favorire gli aiuti umanitari ed il ritorno dei profughi.

Ammonisce tutte le forze afgane affinché si astengano da atti di rapresaglia e vendetta.

Conferma il ruolo centrale delle Nazioni unite assicurando la massima collaborazione dei Paesi membri all'azione del rappresentante del Segretario generale Lakhda Brahimi.

Esorta i Paesi membri a prestare il proprio supporto nelle questioni politiche, economiche e umanitaria, collaborando alla ricostruzione dell'Afghanistan.

5. Ancora Afghanistan (su due incontri con alti dirigenti ONU)

La delegazione parlamentare ha avuto, nel corso della missione, numerosi incontri con alte personalità dell'Organizzazione delle Nazioni unite, tutti di rilevante interesse.

L'incontro con Carolyn McAskie, vice coordinatore per l'assistenza nelle emergenze umanitarie (il 12 novembre) e con Danilo Türk, sottosegretario generale per gli affari politici (il 13 novembre), hanno dato prevalente risalto a profili – rispettivamente, umanitario e politico – inerenti alla situazione afghana.

Pur se questa registra sviluppi estremamente rapidi e mutevoli, molte delle indicazioni emerse nei colloqui con i due alti funzionari non paiono in alcun modo datate, sì che merita renderne conto.

La canadese McAskie ha ricordato come l'ONU sia presente in Afghanistan dal 1992, con proprie strutture su quasi tutto il territorio e con un coordinamento regionale dell'area per l'emergenza umanitaria. L'anno scorso 3,8 milioni di persone furono raggiunte dagli aiuti. I pro-

blemi maggiori per la sicurezza delle missioni ONU sono provenuti peraltro in passato più dagli anti-Talebani che dai Talebani.

Le esigenze in termini di risorse finanziarie per gli aiuti in Afghanistan sono pari – ella ha stimato – a 700 milioni di dollari. Acquisiti al momento del colloquio erano 167 milioni di dollari, con 7,5 milioni di dollari giunti dall'Italia.

Nell'ultima settimana rispetto al colloquio – molto migliore della precedente – il volume di cibo fatto pervenire dal suo Ufficio è stato pari a 2,5 tonnellate al giorno. Una delle chiavi è la via dell'Uzbekistan, il quale ha autorizzato l'uso di battelli, lungo il fiume al confine. Una volta in piena funzione, tale via potrebbe assicurare il 20-25 per cento dell'erogazione di cibo.

Circa l'80 per cento degli aiuti giunge a destinazione (almeno come prima distribuzione). Lo stato di malnutrizione ha peraltro forte impatto sulla mortalità infantile e femminile, elevatasi in modo sensibile. Anche il pericolo delle mine è ingente. Circa i rifugiati, è da tener presente come il Pakistan ne abbia già ricevuti, dall'Ottantanove sino a prima dello scoppio dell'attuale crisi, circa due milioni.

Novembre è il mese in cui l'ONU lancia la richiesta di fondi. Dispone di 3 miliardi di dollari per 20 aree di crisi. Ad avviso del Vice coordinatore per l'assistenza nelle emergenze umanitarie, i Paesi dell'Unione europea dovrebbero dare maggiori risorse.

Non meno interessanti le ipotesi espresse dallo sloveno Türk, su futuro governo e misure di sicurezza in Afghanistan.

Il futuro governo afgano dovrebbe essere rappresentativo di tutti gli attori, incluso l'ex-re. Peraltro gli sviluppi sul campo sono in rapidissima evoluzione, non prevedibile. La dottrina Powell, basata sulla preparazione totale in materia d'intervento militare pare non sia stata infatti alla base dell'azione militare, caratterizzata piuttosto dal principio napoleonico *on s'engage et on s'en voit*. Il medesimo Powell ha raccomandato nella riunione del gruppo 6+2 (i sei sono gli Stati confinanti dell'Afghanistan) tenutasi il giorno innanzi per esaminare le proposte di Brahimi: «speed, speed, speed», per l'incalzare degli eventi con tempi non previsti.

Qualunque sia lo sviluppo militare, il 30 per cento dei Talebani resterà fedele al regime e, senza disintegrarsi, si darà alla guerriglia. Storicamente, i conflitti afgani sono conflitti di guerriglia.

In tema di sicurezza, vi è da porsi un fondamentale interrogativo circa il tipo di presenza militare internazionale e i suoi obiettivi.

I successi sul campo dell'Alleanza del Nord pongono condizioni di fatto per la costituzione di una coalizione militare a fini di sicurezza. Ed il controllo non potrà essere sull'intero territorio afgano.

Tre sono le opzioni astrattamente possibili: forza militare ONU; forza multinazionale sotto autorizzazione del Consiglio di sicurezza; forze solo afgane, se vi sia un processo politico che coinvolga gli attori sul campo.

Di queste opzioni, da escludersi è la prima relativa ai caschi blu ONU (richiede tempo; non vi sono contribuenti di truppe). La seconda

e la terza potrebbero forse combinarsi tra loro, con una presenza multinazionale presso alcune città. Di certo non vi è una formula precostituita.

I problemi dell'Afghanistan vengono da fuori, non dall'interno. Per questo il gruppo 6+2, riunisce gli Stati confinanti, è importante, al pari dell'unità d'intenti che esso ha mostrato nella sua riunione del giorno innanzi, pur se non vi si è discusso un concreto, specifico modello di presenza internazionale militare.

Della forza multinazionale - prospettava il Sottosegretario generale per gli affari politici - potrebbero far parte Marocco, Turchia, Indonesia, non già Pakistan (tenuto anche conto che volontari pakistani sono stati trovati giustiziati in Kabul). Occorre ad ogni modo un *gruppo di lavoro* politico, per il quale sono molto attive Gran Bretagna e Francia, che hanno proposto di fare del gruppo 6+2 una diversa compagine 5+5 (i cinque vicini dell'Afghanistan e i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, dunque anche la Cina). Si vedrà quanto Gran Bretagna e Francia potranno fare e dare. Quanto all'Arabia Saudita, essa non ha mostrato in questa fase di cercare un proprio ruolo, che è invece verosimile svolga successivamente, nell'attività per la formazione di una coalizione politica.

Certo un ruolo definito e proprio dell'Unione europea, scevro da aspirazioni di politica estera di potenza, sarebbe una soluzione ideale, non è tuttavia prefigurabile nel caso afgano, ove gli Stati europei si sono mossi per proprio conto. Diverso il caso dl Medio-Oriente, per il quale l'Unione europea mantiene un suo atteggiamento unitario, sì che l'idea del «Quartetto» (che sarebbe composto da Stati Uniti, Unione europea, Nazioni unite, Federazione russa) è accarezzata dal Segretario generale Annan per sciogliere la crisi mediorientale.

6. *Cooperazione allo sviluppo ed attuazione della Dichiarazione del Millennio*

In un Palazzo di vetro impegnato in larga misura su terrorismo e situazione dell'Afghanistan, la delegazione parlamentare ha avuto numerosi incontri con personalità dell'Organizzazione delle Nazioni unite attive su altre, non meno essenziali linee di attività, come il sostegno ai Paesi in via di sviluppo, l'attuazione della *Dichiarazione del Millennio*, il *peace-keeping* nelle aree di crisi, il coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati.

Nel contesto di tale prospettiva, una delegazione parlamentare è nelle condizioni di perseguire una veduta approfondita e al contempo *d'insieme* sui principali temi dell'agenda dell'ONU, senza privilegiare solo quelli di più palese attualità.

Vale dunque rendere conto dei colloqui con l'amministratore dello *United Nations Development Programme* Mark Malloch Brown (il 13 novembre), così come con il sottosegretario generale presso il Gabinetto del Segretario generale Michael Doyle e con il vice segretario generale dell'ONU Louise Frèchette (ambidue il 15 novembre). Di altri significativi incontri si dirà più avanti.

Lo *United Nations Development Programme* (di seguito UNDP) è il principale strumento delle Nazioni unite per la cooperazione allo sviluppo.

Esso è uno dei programmi e organi in cui si articola l'azione del Consiglio economico e sociale dell'ONU - insieme con lo *United Nations Children's Fund* (UNICEF), con l'Ufficio dello *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), lo *United Nations Population Fund* (UNFPA), il *World Food Programme* (WFP).

UNDP dispone di un bilancio, per il biennio 2001-2002, di circa 6 miliardi di dollari, costituito di contributi volontari dei Paesi, i quali sono destinati o al bilancio ordinario o a specifici progetti. L'Italia nel 2001 è stata 11° contributore per finanziamenti per il primo tipo di contribuzione (destinando alle risorse generali del Programma 35 miliardi di lire). Contribuisce inoltre con 100,8 miliardi di lire, canalizzati soprattutto attraverso un *Trust Fund* dedicato agli interventi di emergenza nonché attraverso un fondo per attività di *capacity building*.

Amministratore di UNDP è Mark Malloch Brown, con precedenti esperienze nell'Alto Commissariato per i rifugiati e nella Banca mondiale. Egli ha rilevato che se l'emergenza afghana attrarrà certe risorse impegnative e contributi dai vari Paesi, bisogna tuttavia che tali risorse non siano distolte dall'Africa, sia per il permanere di situazioni gravi sia per cogliere l'opportunità offerta dall'azione, per la prima volta, di alcune forti *leadership* africane a sostegno della «Iniziativa per l'Africa». Da questo punto di vista, il G 8 in Canada l'anno prossimo sarà un momento cruciale: è necessario vi si assuma l'Africa quale tema essenziale.

Circa gli sviluppi attuali: il Congo sembra essere su un lento cammino verso il processo di pace. Anche Ruanda e Uganda sembrano essere meno impegnati nella crisi. Eritrea ed Etiopia procedono relativamente bene. In Somalia invece la situazione è estremamente difficile. In Angola si registrano in qualche misura miglioramenti. Forti preoccupazioni dà in prospettiva lo Zimbabwe.

Il problema di creare una base giuridica e istituzionale atta a consentire gli investimenti stranieri è rilevante, ma è pur vero che non la sola *rule of law* conta: sono di pari importanza l'educazione, la salute, le infrastrutture, aspetti che i Paesi donatori tendono a dimenticare, anche perché involgono maggiori costi, in termini finanziari, rispetto al fare leggi.

Uganda e Mozambico sono modelli positivi (il 50 per cento delle loro spese è sostenuto dal sistema di assistenza internazionale). Di rilievo è altresì la *New African Initiative*, nuova altresì per il tipo di approccio con i Paesi africani, in diversa misura che in passato coinvolti e responsabilizzati. Anche sul versante della corruzione i governi africani stanno mostrando un maggiore impegno.

La liberalizzazione in Africa si pensava potesse ridurre fortemente il problema dello sviluppo. Nel breve periodo, questo non è accaduto - pur se nel lungo periodo essa permane elemento di forte ausilio. Quanto all'azione dell'UNDP, si dispiega più sulle *policies* che sull'aiuto finanziario (su cui operano la Banca mondiale o altre istituzioni finanziarie). UNDP

è impegnata altresì sullo sminamento dei territori e sulla reintegrazione degli ex soldati.

Il sottosegretario generale presso il Gabinetto del Segretario generale, Michael Doyle, ha il mandato di seguire l'attuazione della *Dichiarazione del Millennio* adottata dai Capi di Stato e di Governo riunitisi a New York nel settembre 2000.

La *Dichiarazione del Millennio* reca un comprensivo piano d'azione delle Nazioni unite, articolantesi su otto capitoli: valori e principi; pace, sicurezza e disarmo; sviluppo e lotta alla povertà; protezione dell'ambiente; diritti umani, democrazia e buon governo; protezione dei vulnerabili; Africa; rafforzamento delle Nazioni unite.

Nel terzo di tali capitoli, la *Dichiarazione* menziona un «diritto allo sviluppo», che da concetto individuale diviene concetto collettivo. Ed è nozione che fa da base a plurime attività, in primo luogo il perseguimento dell'obiettivo di dimezzare – entro il 2015 – la percentuale della popolazione mondiale il cui reddito sia inferiore a un dollaro giornaliero.

Inoltre, la *Dichiarazione* si prefigge la riduzione (di tre quarti) del tasso di mortalità materna così come di due terzi del tasso di mortalità dei bambini sotto i cinque anni di età. Sono egualmente richiamati la lotta all'HIV/AIDS e alle altre principali malattie e l'incoraggiamento a che l'industria farmaceutica renda disponibili e soprattutto economicamente accessibili i principali farmaci nei Paesi in via di sviluppo.

A fini dell'attuazione della *Dichiarazione*, è stato predisposto un «Itinerario per l'attuazione» (*Road Map towards the implementation*). In futuro, vi sarà ogni anno un rapporto annuale di questo tipo, ed ogni cinque anni il Segretario Generale terrà una relazione complessiva

La *Road Map* ha carattere comprensivo e al contempo mira a rendere operativi gli obiettivi della *Dichiarazione*, tra l'altro recando in allegato gli indicatori su cui commisurarne il perseguimento. La *Road Map* si configura così come un documento di *accountability*, su cui condurre il monitoraggio dei progressi compiuti o far scattare l'allarme in caso di insuccessi. La più gran parte del progresso nell'attuazione dipende dai singoli Stati membri.

Circa l'incidenza del G 8 e dell'incontro del WTO a Doha sul processo di attuazione della *Dichiarazione* e circa il timore che il tema del terrorismo, dominante nell'Assemblea generale in corso, possa importare una diminuita attenzione per l'attuazione della *Dichiarazione*, il Sottosegretario generale ha ribadito come povertà, prevenzione dei conflitti, AIDS, sviluppo sostenibile siano temi della massima rilevanza, sulla cui consapevolezza il G 8 a presidenza italiana ha contribuito. Anche in sede di WTO sono stati fatti progressi, ad esempio sulla disponibilità di farmaci anti-AIDS, sugli scambi commerciali, sulle barriere doganali. Doha è in ogni caso un impegno a negoziare: i negoziati particolari si svolgeranno altrove. Ad ogni modo su più temi – ad esempio farmaceutica e *antidumping* – più Paesi si sono mossi con capacità e disponibilità. È possibile che su Doha si siano riverberate esigenze di altra natura, relativa

alla coalizione contro il terrorismo, e che questo possa riprodursi nei prossimi appuntamenti internazionali. Resta, Doha, ad ogni modo un passaggio importante che riapre, dopo l'insuccesso di Seattle, un cammino interrotto.

L'esigenza di non distogliere l'attenzione da tutti i temi riportati nella *Dichiarazione del Millennio*, ferma restando la rilevanza della lotta al terrorismo, è stata manifestata alla delegazione parlamentare altresì dal vice segretario generale dell'ONU Louise Fréchette, personalità di grande rilievo e responsabilità entro l'ONU.

Ella ha rilevato come il convincimento che i meccanismi di mercato possano risolvere da soli il problema dello sviluppo non è stato confermato dall'esperienza, pur essendo gli stessi importanti e necessari. L'aiuto internazionale rimane irrinunciabile, ed è insufficiente. Ed è stato opportuno che l'ultimo G 8 abbia dedicato attenzione allo sviluppo dell'Africa ed alla lotta contro l'AIDS: per quest'ultimo riguardo, l'apposito Fondo deciso a Genova diventerà operativo ad inizio anno nuovo, prevedendosi di ultimare nell'anno in corso le complesse vicende amministrative ed organizzative per la sua istituzione.

Per il prossimo anno, sono attesi anche due importanti appuntamenti, Monterrey e Johannesburg, il primo dei quali (nel marzo 2002) tratterà del finanziamento allo sviluppo, così offrendo l'opportunità per saldare una intesa tra Stati Uniti, istituzioni finanziarie internazionali, ONU e per rafforzare il quadro politico d'insieme per generare finanziamenti. L'aiuto internazionale allo sviluppo è oggi infatti ai minimi storici, pari a circa la metà dei 50 miliardi di dollari che sarebbero necessari. Anche se si raddoppiassero i finanziamenti attuali, si giungerebbe a una percentuale dello 0,45 per cento contro lo 0,7 per cento riconosciuto come obiettivo. Permane anche qui la preoccupazione sull'eventualità che risorse per l'Africa siano drenate dall'emergenza afghana così come sui diritti umani - pur se, a fronte di forti timori avvertiti dai Paesi africani, la maggior parte dei Paesi sviluppati ha assunto una prospettiva d'insieme che pare promettente, e potrà essere anche nei fatti valutata, sulla base di uno strumento di misura quale la *Road Map* per l'attuazione della *Dichiarazione del Millennio*. Sarà importante la conferenza di Monterrey per cogliere la linea di tendenza. Quanto alla nozione dei diritti umani e ad un'azione internazionale a loro tutela, progressi importanti si sono registrati nel corso degli ultimi anni, e se da un lato rimane fortemente problematico il problema delle correlative risorse finanziarie, dall'altro si possono notare posizioni politiche più sensibili alle situazioni in cui ci si trovi ad operare.

7. In tema di peace-keeping

Non poteva mancare, nella ricognizione condotta dalla delegazione parlamentare, una forte attenzione sul tema della prevenzione dei conflitti. Questo, per almeno tre ragioni: la sua oggettiva rilevanza; il processo di rivisitazione, così concettuale come organizzativa, in corso presso le Nazioni unite, che ha avuto un momento di peculiare sollecitazione con il

cosiddetto rapporto Brahimi (dal nome della personalità che ne ha presieduto il comitato redattore) del 2000 e si è articolato poi in due rapporti del segretario generale Kofi Annan; per il forte impegno profuso nel *peace-keeping* da parte italiana.

Conseguentemente di grande interesse è stato l'incontro che la delegazione parlamentare ha intrattenuto con il segretario generale aggiunto per le operazioni di pace Jean-Marie Guehenno (il 15 novembre).

Esso ha spaziato sulle principali missioni in corso in Africa (Etiopia-Eritrea, Grandi Laghi, Sierra Leone) e nei Balcani (Bosnia, Kosovo); ha toccato i temi del ruolo dell'Italia alla luce dell'impegno nelle missioni di pace a conduzione NATO e delle prospettive di cooperazione tra ONU ed Unione europea. All'incontro ha assistito il generale australiano Ford, consigliere militare di Guehenno.

Ampiamente riconosciuto è il rilievo essenziale delle missioni NATO in Bosnia e in Kosovo, così come il ruolo giocatovi dalla partecipazione italiana. Per quanto riguarda le missioni condotte invece direttamente dalle Nazioni unite, i due Paesi industrializzati che figurano entro i primi dieci contributori di truppe sono Australia e Portogallo, gli altri contribuendo in misura decisamente più ridotta.

Se il *peace-keeping* ONU ha registrato negli anni Novanta gravi scacchi (sì da poter alimentare un senso di disimpegno da parte di taluni), è pur vero che negli ultimi tempi si sono prodotti taluni mutamenti di rotta.

Resta comunque grave la situazione in Africa.

In Etiopia ed Eritrea: dovrebbe esservi maggiore collaborazione dalle parti, soprattutto eritrea, in ordine alla presenza delle loro forze di polizia nella zona temporanea di sicurezza. Ad ogni modo, sinora non vi sono in quella zona armi pesanti. Permane l'esigenza di maggiore trasparenza sulle forze di polizia e militari in gioco e di una maggiore flessibilità per gli spostamenti della missione di pace. Le difficoltà principali le pone l'Eritrea. Peraltro ambedue i Paesi hanno tensioni interne, che potrebbero esser tentati di trasformare in tensioni esterne.

Sui Grandi Laghi, l'operazione è assai costosa, tuttavia i suoi risultati costituirebbero un segnale importante per tutto il continente africano. Si è avuto successo nel disimpegno delle forze armate straniere nel Congo, la fase successiva deve comportare il disarmo dei gruppi armati e il ritiro completo delle truppe straniere. La Namibia si è ritirata, così come l'Uganda (salvo un contingente). L'Angola ha annunciato il ritiro, non così lo Zimbabwe. Soprattutto il Ruanda mantiene ancora soldati. Vi è poi da tenere presente la situazione del Burundi, ove un movimento ribelle, Hutu, ha una *base arrière* in Congo.

È rilevante l'esigenza che i *leaders* africani interessati si incontrino e conducano un dialogo, per facilitare il quale l'Organizzazione dell'unità africana (OUA) ha prescelto l'ex presidente del Botswana. Sul piano militare, il disarmo forzato (caldeggiato dal Ruanda) non sarà mai realizzabile. Dev'essere perseguito quindi un disarmo volontario, per favorire il quale la missione ONU ha in corso un dispiegamento verso Kindu mentre persegue la smilitarizzazione di Kisangani, sul fiume Congo. Sono neces-

sari inoltre denaro per lo sviluppo e, prima, un accordo politico di fondo tra i *leaders* Kagami e Kabila. Ed è essenziale sventare una spartizione del Congo (per questo riguardo può in parte rassicurare l'esistenza, avvertibile, di un sentimento nazionale congolese).

In Sierra Leone: nel maggio 2000 il RUF aveva rotto il cessate il fuoco e preso in ostaggio i caschi blu: India e Giordania si ritraevano da donatori di truppe, adducendo che l'operazione di pace si fosse tramutata in operazione di guerra. Oggi invece la situazione si è stabilizzata, in parte per la politica di sanzioni verso la Liberia, in parte per la ripresa con nuove truppe della missione di pace, rafforzatasi anche come motivo politico e più coerente sul piano economico. A 30.000 unità ammontano i disarmati, il RUF si è impegnato a un processo di disarmo e di pace, la missione ONU è presente su tutto il territorio. L'anno prossimo vi saranno elezioni, che involgono un'azione di assistenza da parte delle Nazioni unite. La sfida di fondo è lo sviluppo, ed occorre che il RUF divenga un vero partito politico.

Rimane, ad ogni modo, che l'operazione in Sierra Leone si configura come estremamente costosa, assorbendo da sola circa un quarto delle risorse per il *peace-keeping*.

Da ultimo, permane importante il problema del Kosovo. In vista delle elezioni in quel territorio (poi svoltesi il 17 novembre), le autorità di Belgrado si erano impegnate politicamente a incoraggiare la partecipazione serba al processo elettorale. La sfida della missione ONU è quella di consolidare le basi per uno Stato di diritto praticabile.

Ancora in tema di *peace-keeping*: l'Italia partecipa alle missioni di pace condotte direttamente dall'ONU con 309 unità ed eroga 132 milioni di dollari annui (cui si aggiungono i circa 500 milioni di dollari annui per il *peace-keeping* non ONU ma da esso autorizzato).

8. In tema di riforma del Consiglio di sicurezza

Pur se il dibattito sulla riforma del Consiglio di sicurezza attraversa una fase transitoria, la sua rilevanza non è oggi attenuata per il nostro Paese, entro un quadro più generale di riforma dell'ONU. È stato, questo, tra i temi su cui si è soffermato un incontro che la delegazione parlamentare ha avuto, il 13 novembre, con il ministro degli affari esteri Renato Ruggiero.

Il rafforzamento del ruolo dell'ONU, una sua maggiore rappresentatività, una migliore efficacia operativa, sono problemi che interessano tutti i Paesi membri. Taluni peraltro vedono la questione sul piano di un riequilibrio di potere e di adeguamento della nuova realtà istituzionale.

Sono note, a questo riguardo, le aspirazioni ad un seggio permanente di Giappone e Germania (secondi e terzi contribuenti al bilancio ONU, rispettivamente con il 19 ed il 10 per cento, preceduti dagli Stati Uniti con il 22 per cento; l'Italia partecipa per il 5 per cento, ponendosi come sesto contribuente al bilancio ordinario). Anche taluni grandi Paesi in via di svi-

luppo nutrono ambizioni di tal fatta, come l'India (con speculare resistenza di Pakistan e Indonesia), Brasile (con resistenza di Argentina e Messico), sul continente africano Nigeria, Sud Africa ed Egitto.

Può qui rilevarsi come l'estensione del veto a nuovi pretendenti vulnererebbe la governabilità ed efficienza del Consiglio, che già nell'attuale sua composizione ha tratto, dal veto esercitato o prospettato dai membri permanenti, ragioni di disfunzione talora grave. Si pensi all'incombente presagio di veto russo nella crisi del Kosovo.

La *Dichiarazione del Millennio* - alla cui formulazione l'Italia ha contribuito con successo - proclama solennemente l'impegno a procedere a una riforma «complessiva» del Consiglio «in tutti i suoi aspetti». Dunque: composizione; maggiore efficienza dei meccanismi decisionali (incluso l'impatto negativo del potere di veto); maggiore trasparenza del metodo di lavoro.

Quest'ultimo profilo (di cui la delegazione parlamentare ha potuto apprezzare tutto il rilievo), supera l'interesse diretto di singoli Stati e importa una particolare sottolineatura, tra le diverse formulabili, che si intende qui muovere proprio sull'esigenza di trasparenza e coinvolgimento nel processo decisionale.

In primo luogo, una maggiore partecipazione ad istanze decisionali dovrebbe riguardare i Paesi contributori di truppe per missioni *condotte o autorizzate* dall'ONU là dove se ne discuta, nonché le organizzazioni regionali impegnate lungo il *continuum* prevenzione dei conflitti, gestione delle crisi, ricostruzione post-conflitto.

Il profilo «regionale» reca con sè quello di una «voce comune» dell'Unione europea in Consiglio di sicurezza - a maggior ragione nella prospettiva di una Forza di reazione rapida europea attiva in missioni di tipo «Petersberg» - nonché in via più generale della collaborazione dell'Unione europea con le Nazioni unite, in costante crescita negli ultimi tempi.

9. *I fanciulli nei conflitti armati*

La delegazione parlamentare ha incontrato altresì il rappresentante speciale del Segretario generale per i fanciulli nei conflitti armati, l'ugandese Olara Otunnu. Quest'incontro - anch'esso fortemente sollecitante - si è svolto il 15 novembre 2001, dunque il giorno dopo l'approvazione in sede referente da parte della Commissione affari esteri del Senato del disegno di legge n. 671 di ratifica, congiuntamente ad altri Protocolli, del Protocollo opzionale alla Convenzione dei diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (poi approvato dall'Aula del Senato il 28 novembre 2001).

Nel suo rapporto all'Assemblea generale di ottobre 2001 sulla protezione dei fanciulli nei conflitti armati, Olara Otunnu ha ribadito come il suo sia un compito di coinvolgimento e proposta, di vaglio preventivo e catalizzazione di risorse, fermo restando che ad essere impegnati sul campo (costruire scuole, smobilitare i fanciulli soldato, ecc.) sono le orga-

nizzazioni non governative, i gruppi religiosi, altri attori. Sue linee di attività sono la mobilitazione per l'attuazione effettiva del rapporto sopra ricordato; l'individuazione degli *standard* legali per la protezione dei fanciulli; l'impegno sul terreno tra le parti contendenti; l'attenzione che il post-conflitto (in Paesi quali Sierra Leone, Kosovo, Timor Est) sia incentrato sui fanciulli; il coinvolgimento di altri *partner* (UE, OUA, ecc.). È dunque un compito più politico e normativo che sul campo.

Assai significativo è stato il contributo italiano, al G 8 di Genova come a Ginevra o a Firenze, ove si è tenuta a luglio 2001 una Conferenza, nonché l'atteggiamento favorevole dei governi italiani.

Più di trenta Paesi vedono coinvolti fanciulli in guerra. Si aggiungono altri venti Paesi se si considerano gli effetti dei conflitti. Statistiche aggiornate non sono disponibili, tuttavia per il decennio 1986-1996 può dirsi che un milione di fanciulli è rimasto ucciso, due milioni di fanciulli sono rimasti feriti o handicappati, dieci milioni di fanciulli sono sfollati, a seguito di conflitti armati.

In Afghanistan, il 50 per cento della popolazione ha meno di diciotto anni di età. Solo il 10 per cento delle bambine va a scuola. Il 50 per cento delle vittime delle mine sono fanciulli.

Va sottolineata l'importanza dell'impegno di grandi autorità morali quali il Papa, che ha ricevuto i fanciulli a San Pietro (ed è in corso di progettazione un programma di informazione, con il coinvolgimento di alcune celebrità) nonché di una rapida ratifica del Protocollo sui fanciulli nei conflitti armati, così come che il Governo italiano renda disponibili risorse.

Debbono essere sensibilizzate le opinioni pubbliche sul tema del coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati, il quale è assai rilevante – in particolare nel quadro dei grandi conflitti – sul piano morale e della sensibilità internazionale.

10. *Sul Comprehensive Test Ban Treaty*

In concomitanza con la «settimana ministeriale» aveva luogo (i giorni 11-13 novembre 2001) nella sede delle Nazioni unite la seconda Conferenza per facilitare l'entrata in vigore del Trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari.

La Conferenza era convocata dal Segretario generale in quanto Depositario del Trattato, su domanda di una maggioranza di Stati che lo hanno già ratificato. Questa è la seconda Conferenza sull'argomento, la prima avendo avuto luogo a Vienna dal 6 all'8 ottobre 1999.

Le conferenze vengono convocate in virtù dell'articolo XIV del Trattato, che dispone che qualora esso non sia entrato in vigore tre anni dopo la data della sua apertura alla firma, il Depositario convochi (su richiesta della maggioranza degli Stati che abbiano già depositato la ratifica) una Conferenza degli Stati stessi, a cui sono invitati anche i Paesi che non hanno ancora firmato o ratificato. Tale procedura si ripete nuovamente

in occasione degli ulteriori anniversari dell'apertura del Trattato alla firma (avvenuta il 24 settembre 1996), fino all'entrata in vigore dello stesso.

Il riferimento è beninteso al *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) (cfr. la risoluzione n.50/245 dell'Assemblea generale, del 10 settembre 1996), ovvero il Trattato per la messa al bando di tutti gli esperimenti nucleari (sotterranei, nell'atmosfera ed in ogni altro luogo, ad esempio gli oceani).

A questa seconda Conferenza hanno preso parte 109 Paesi che hanno già ratificato, alcuni Stati non firmatari, rappresentanti di organizzazioni internazionali e non governative.

È stato fatto il punto dei progressi compiuti dall'apertura del Trattato alla firma ad oggi, specie in seguito alla Conferenza del 1999.

Peraltro, nonostante le dichiarazioni di intenti e il numero sempre maggiore di Paesi firmatari, il Trattato non è ancora entrato in vigore, né ciò può accadere senza la ratifica dei 44 Stati previsti dal secondo allegato al Trattato, i quali dispongono di potenziale di capacità nucleare.

Di questi Stati, Algeria, Cina, Colombia, Stati Uniti d'America, Indonesia, Iran, Israele, Repubblica democratica del Congo e Vietnam hanno firmato ma non ratificato il Trattato.

India, Pakistan e Repubblica popolare democratica di Corea non hanno né firmato né ratificato.

Nel corso della Conferenza, sono state lette le comunicazioni del ministro degli affari esteri italiano Ruggiero, che ha auspicato una pronta entrata in vigore del Trattato medesimo, sottolineando l'attiva partecipazione dell'Italia sia alla stesura del testo sia alla predisposizione della Commissione preparatoria e del Segretariato tecnico provvisorio con sede in Vienna.

Ha inoltre ricordato che in Italia sono situati una delle stazioni sismiche e uno dei sedici laboratori radionuclidi indicati nel Trattato.

Ha infine auspicato un congruo contributo da parte di tutti gli Stati firmatari alla messa in opera del sistema di monitoraggio che richiede investimenti enormi e tuttavia necessari.

Nel suo precedente discorso introduttivo, il Segretario esecutivo della Commissione preparatoria per il *Comprehensive Test Ban Treaty Organization* (CTBTO) Hoffmann ha descritto il sistema di verifiche e in particolare il Sistema di monitoraggio internazionale (IMS).

La messa in opera di tale sistema, che comprende stazioni sismiche, idroacustiche, ad infrasuoni e radionuclidi, rappresenta una delle maggiori sfide. Questa rete globale costituita da 337 strutture deve essere creata in circa 90 Paesi, con molte stazioni dislocate in aree remote e inaccessibili.

Ad oggi 121 stazioni IMS sono state completate e 90 sono in via di preparazione; si stanno definendo i passaggi legali, previsti dal Trattato stesso, necessari per gestire la cooperazione tra il Segretariato tecnico provvisorio e i Paesi che ospitano le strutture di monitoraggio.

La Conferenza si è conclusa con l'approvazione di una Dichiarazione finale, in cui la cessazione completa e verificabile degli esperimenti nucleari viene ribadita quale momento di significativo progresso nella realiz-

zazione graduale e sistematica del disarmo nucleare. L'entrata in vigore del Trattato è dunque fortemente auspicata, ancora a cinque anni dalla sua apertura alla firma.

È altresì formulato l'invito a tutti gli Stati di mantenere una moratoria sugli esperimenti di armi nucleari ed ogni altra esplosione nucleare. Rimane tuttavia il fatto che le resistenze vengono dai Paesi con risorse nucleari, i quali non sembrano andare oltre le dichiarazioni di buona volontà.

11. *Due fondamentali appuntamenti nel 2002: Monterrey e Johannesburg*

Nitida emerge la rilevanza concordemente attribuita a due appuntamenti in calendario per l'anno in caso, ossia: la Conferenza delle Nazioni unite sul finanziamento dello sviluppo, a Monterrey il 18-22 marzo 2002; il *Summit* mondiale sullo sviluppo sostenibile, a Johannesburg il 2-11 settembre 2002.

Somma importanza riveste la Conferenza sul finanziamento dello sviluppo, in quanto chiamata a verificare le prospettive di effettiva attuazione dell'obiettivo principale stabilito dalla *Dichiarazione del Millennio*, vale a dire la riduzione del 50 per cento entro il 2015 della povertà assoluta (intesa quale sussistenza con meno di 1 dollaro al giorno).

La Conferenza di Monterrey verterà su sei temi principali: la mobilitazione delle risorse dei Paesi in via di sviluppo, a fini di proprio sviluppo; la mobilitazione delle risorse internazionali per lo sviluppo (gli investimenti esteri diretti e gli altri flussi finanziari privati); il commercio internazionale; l'aiuto pubblico allo sviluppo; il debito; le questioni istituzionali per una maggiore coerenza ed efficacia del sistema internazionale a favore dello sviluppo.

La Conferenza è stata richiamata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001, ove si «sottolinea l'importanza della Conferenza internazionale sul Finanziamento dello Sviluppo (Monterrey, Messico, marzo 2002) come un'occasione unica per decisioni concrete verso il raggiungimento dell'obiettivo» di elevare l'aiuto pubblico allo sviluppo a una percentuale per Paese pari allo 0,7 per cento del prodotto interno lordo.

Il secondo appuntamento internazionale sopra richiamato è il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, previsto a Johannesburg i giorni 2-11 settembre 2002 e detto anche «Rio+dieci».

Esso è stato convocato dall'Assemblea generale a dieci anni dalla storica Conferenza di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo, con l'intento di verificare i progressi conseguiti come le difficoltà incontrate nell'attuazione dell'Agenda 21 adottata a Rio.

Il vertice di Johannesburg è previsto prenda in esame non solo le tematiche ambientali ma anche quelle economiche e sociali, con ciò intersecando i profili della lotta alla povertà, del finanziamento (prima oggetto della Conferenza di Monterrey), della globalizzazione.

Rimane non agevole intravedere, anche alla luce della presente congiuntura economica, mutamenti della posizione statunitense circa la ratifica del Protocollo di Kyoto. Il Vertice potrebbe tuttavia offrire spunti di riflessione innovativi diversi, specie in ordine ad un sistema di *governance* ambientale. Altro tema di dibattito potrebbe essere l'utilizzo ambientale dei Paesi poveri.

12. *Questione mediorientale; Iraq; Sahara occidentale: rinvio*

La questione mediorientale è stata più volte richiamata nel corso della «settimana ministeriale».

Di particolare rilievo è già il riferimento mosso dal Presidente Bush – per la prima volta con tanta ufficialità quale la sede ONU – a uno Stato palestinese. Egli ha inoltre richiamato i principi delle Nazioni unite e quello del *land for peace* già presente a Madrid e Oslo.

La delegazione parlamentare ha potuto ricavare plurimi elementi di informazione sulla questione mediorientale. Essa è poi stata oggetto di ampio dibattito in Assemblea generale, la quale ha approvato il giorno 3 dicembre 2001 ben sei risoluzioni

Posta la complessità di tale questione, basti qui richiamare l'attenzione ad essa prestata, rinviandosi ogni approfondimento ad altra più specifica sede. La stessa Camera dei deputati ha ribadito l'attenzione prestata dal Parlamento italiano su tale tema, con l'approvazione – per così dire *multipartisan* – di una mozione (n. 1-00038) nella seduta del 19 dicembre 2001.

Attenzione è stata altresì rivolta dalla delegazione alla situazione dell'Iraq, ove si intrecciano: progressivo depauperamento del Paese (ove tra l'altro, nei dieci anni di sanzioni, la popolazione è aumentata da 15-16 milioni a 22 milioni); sostanziale stabilità del regime (che si finanzia sovrappiatturando gli acquisti, sottofatturando le vendite, vendendo illegalmente petrolio); assenza di controllo su disarmo e riarmo; mancanza di prospettive sulla fine delle sanzioni.

Anche sul Sahara occidentale sono state acquisite conoscenze dalla delegazione. Esse risultano tanto più preziose in vista di una missione in Marocco, deliberata dall'Ufficio di Presidenza della 3^a Commissione del Senato.

13. *Ultima annotazione su due incontri (gruppo esponenti italiani; funzionari italiani presso le Nazioni unite)*

Tra i molteplici incontri svoltisi, la delegazione parlamentare ricorda altresì la partecipazione alla cerimonia di conferimento del «GEI Award 2001» al Commissario europeo Monti (il 13 novembre).

Alla presenza di oltre trecento esponenti del mondo politico, economico e sociale, il GEI (Gruppo esponenti italiani) ha insignito la personalità italiana per il suo contributo ai rapporti tra l'America, l'Europa e l'I-

talia. La presenza della delegazione parlamentare è stata opportunamente sottolineata nel corso della cerimonia.

Dev'essere infine ricordato l'incontro (effettuato il 14 novembre) con la partecipazione di funzionari italiani in servizio presso il Segretariato delle Nazioni unite.

In tale occasione, sono stati presi in esame il percorso di formazione, il contributo operativo, le prospettive dei funzionari internazionali di nazionalità italiana all'interno del sistema delle Nazioni unite.

Quest'ultimo profilo, in particolare, insieme con quello della distribuzione della presenza di funzionari italiani entro le diverse aree di attività dell'ONU, pare suscettibile di approfondimento, presentando elementi non sempre appieno soddisfacenti.

Così come rimane da dare risposta alle istanze proprie di chi opera all'interno di organizzazioni internazionali, qualora desideri rientrare nella madrepatria per prestare la propria attività ed impegno.

Infine da sottolineare è la rilevanza che assume il percorso di formazione di tale personale. L'esperienza del centro di Torino pare, per questo riguardo, preziosa e da valorizzare.

14. *Aggiornamento sull'Afghanistan: l'accordo di Bonn del 5 dicembre e la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1386 (2001)*

Il 27 novembre 2001 si è aperta, a Petersberg presso Bonn, la Conferenza sotto l'egida delle Nazioni unite sul futuro dell'Afghanistan, primo incontro tra le varie fazioni afgane.

Si tratta del primo dei passaggi proposti dalla relazione Brahimi, più volte citata durante il dibattito in Consiglio di sicurezza, e formalmente richiamato dalla risoluzione 1378 (2001) del 14 novembre.

Le delegazioni afgane presenti a Bonn erano quattro: Alleanza del Nord, gruppi di Roma, Peshawar e Cipro.

L'Alleanza del Nord, di etnie tagike, uzbeke e hazare, è la fazione che ha governato Kabul tra il 1992 ed il 1996 (i cosiddetti «Signori della guerra»). Il «Gruppo di Roma», di etnia pashtun, è legato all'ex Re in esilio Zahir Shah. Il «Gruppo di Peshawar» è composto da vari leader afgani, di etnia prevalentemente pashtun, che si erano già riuniti nella città dalla quale il gruppo ha preso il nome. È guidato dal capo pashtun Pir Sayed Ahmad Galiani, vicino al governo pakistano. Il «Processo di Cipro» è in maggioranza di etnia hazara sciita, vicino all'Iran.

I temi chiave da discutere erano i seguenti:

- costituzione del governo provvisorio;
- costituzione di un Consiglio di tutte le etnie (il *Provisional Council* della relazione Brahimi) con il compito di stabilire la composizione ed il programma dell'amministrazione provvisoria, fissare le misure di sicurezza ed avviare la fase costituente;
- predisposizione di una forza internazionale per il mantenimento della pace.

Molti di tali passaggi erano stati già scanditi nella relazione Brahimi in Consiglio di sicurezza del 13 novembre.

Tra i punti più controversi vi era l'instaurazione della forza di pace internazionale. Il portavoce di Brahimi, Ahmad Fawzi, incontrando la stampa il 26 novembre, ribadiva l'intenzione di creare una forza internazionale di monitoraggio della fase di transizione. Essa dovrebbe insediarsi nei punti strategici del Paese, con mandato ONU e con preventivi accordi con le parti politiche afgane.

Ad ogni modo, a Bonn i gruppi afgani hanno raggiunto un accordo sulla struttura e sulla composizione del governo provvisorio del loro Paese. L'accordo è stato firmato il 5 dicembre 2001.

Vi si prevede la costituzione di una *Autorità ad interim*, insediatesi il 22 dicembre 2001.

L'Autorità è composta da:

- un'Amministrazione *ad interim*;
- una Commissione indipendente per la convocazione della *Lloya Jirga* provvisoria;
- una Corte suprema.

L'Autorità *ad interim* è - dopo il trasferimento dei poteri - depositaria della sovranità del Paese e lo rappresenterà, con effetto immediato, nella comunità internazionale e all'ONU.

Entro sei mesi dall'insediamento dell'Autorità *ad interim*, è prevista la convocazione della *Lloya Jirga* provvisoria, aperta dall'ex sovrano di Afghanistan, Mohammed Zahir Shah.

Compito di questa *Lloya Jirga* sarà l'istituzione di una distinta Autorità di transizione, rappresentativa di tutti i gruppi e le etnie, che dovrà condurre l'Afghanistan verso libere elezioni, da tenersi entro due anni.

L'Autorità *ad interim* cesserà di esistere non appena l'Autorità di transizione verrà insediata, su impulso della *Lloya Jirga* provvisoria.

Entro diciotto mesi dall'insediamento dell'Autorità di transizione, verrà costituita una *Lloya Jirga* costituente, con il compito di scrivere la nuova Costituzione dell'Afghanistan, coadiuvata da una Commissione costituente istituita dall'Autorità di transizione con l'assistenza delle Nazioni unite.

Sino all'entrata in vigore della nuova Costituzione, è considerata vigente la Costituzione del 1964, ad eccezione delle parti riguardanti l'istituto monarchico, gli organi esecutivo e legislativo e di quelle parti in contraddizione con l'accordo di Bonn. Con le stesse eccezioni sarà mantenuta la legislazione vigente che l'Autorità *ad interim* avrà il potere di modificare.

Il potere giudiziario sarà indipendente ed esercitato dalla Corte suprema e dai Tribunali istituiti dall'Amministrazione *ad interim*. Per la ricostituzione del sistema giudiziario verrà istituita un'apposita Commissione dall'Amministrazione *ad interim* con l'assistenza delle Nazioni unite.

L'Amministrazione *ad interim* - una delle articolazioni dell'Autorità *ad interim* - è costituita da un Presidente, cinque vicepresidenti e altri 24

membri, tutti scelti dai partecipanti al vertice di Bonn. Essa rispecchia la composizione etnica della popolazione afghana. Il Presidente è Hamid Karzai.

I componenti dell'Amministrazione *ad interim* non possono essere scelti come membri della Commissione per la convocazione della *Lloya Jirga*.

L'Amministrazione *ad interim* ha competenza generale per gli affari interni ed esteri dell'Afghanistan; ha competenza per l'emissione della moneta e deve istituire, con l'assistenza delle Nazioni unite, una Banca centrale di Afghanistan; deve istituire una Commissione speciale per i Diritti umani.

I membri dell'Amministrazione *ad interim* debbono approvare anche un Codice di condotta interno.

La Commissione speciale indipendente per la convocazione della *Lloya Jirga* provvisoria è da costituirsi entro un mese dall'insediamento dell'Autorità *ad interim*.

Tale Commissione comprende ventuno membri scelti da liste proposte dai gruppi partecipanti al vertice di Bonn e da gruppi rappresentativi della società civile. Essa ha il compito di stabilire il numero dei partecipanti, la struttura ed il regolamento della *Lloya Jirga* provvisoria, in modo che essa sia rappresentativa di tutte le componenti e le etnie della società afghana. Deve inoltre stabilire le procedure di nomina o di elezione indiretta dei componenti dell'Assemblea, secondo canoni di trasparenza e di imparzialità.

La *Lloya Jirga* provvisoria dovrà poi eleggere un Capo di Stato e approvare proposte per la struttura e la composizione dell'Amministrazione di transizione.

Al momento del passaggio dei poteri previsto per il 22 dicembre 2001, tutte le forze armate presenti sul territorio cadono sotto il controllo dell'Autorità *ad interim*, la quale procede alla ristrutturazione dell'esercito afghano.

L'Autorità deve operare nel rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale; deve altresì assicurare pari opportunità alle donne afghane. Tutte le azioni intraprese dall'Autorità dovranno essere compatibili con le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite sull'Afghanistan.

Tre allegati all'accordo di Bonn riguardano il ruolo delle Nazioni unite e della comunità internazionale e sono da considerarsi parte integrante dell'accordo stesso.

L'allegato I riguarda il problema della pace e della sicurezza. In attesa della piena ricostituzione, da parte del governo afghano, degli strumenti atti ad assicurare la pace e la sicurezza, i partecipanti al vertice di Bonn invitano il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite a considerare l'opportunità di costituire una forza internazionale con mandato ONU per assicurare la pace a Kabul e dintorni.

Il mandato di tale forza potrebbe essere, poi, gradualmente esteso ad altre città e zone del Paese. Contemporaneamente, i partecipanti al vertice

si impegnano a ritirare tutte le unità militari dalle zone ricadenti sotto il mandato della forza militare internazionale.

L'allegato II conferma l'impegno delle Nazioni unite ad assistere l'Afghanistan nell'attuazione dell'accordo, sotto la direzione del Rappresentante speciale del Segretario generale.

Nell'allegato III i partecipanti al vertice si impegnano a mantenere l'indipendenza, l'unità e l'integrità territoriale del Paese; esortano la comunità internazionale a potenziare il loro aiuto per la ricostruzione dell'Afghanistan; chiedono alle Nazioni unite di procedere al censimento della popolazione e alla compilazione delle liste elettorali; esortano la comunità internazionale ad aiutare il Paese nella lotta al terrorismo ed al traffico internazionale di droga.

Il 20 dicembre 2001, indi, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite approvava la risoluzione 1386, che autorizza la costituzione di una forza multinazionale di pace, chiamata a collaborare con l'Autorità afghana *ad interim* per il mantenimento della sicurezza a Kabul e nei dintorni.

Il mandato delle Forza internazionale è previsto di durata pari a sei mesi.

La risoluzione richiama espressamente l'allegato I dell'accordo di Bonn ove, al paragrafo 3, i rappresentanti dei gruppi afghani chiedevano alle Nazioni unite di considerare l'opportunità di una forza multinazionale di pace dislocata sul territorio dell'Afghanistan.

La risoluzione ricorda anche l'impegno sottoscritto a Bonn dai gruppi afghani di ritirare le unità militari presenti nelle zone che ricadono sotto il controllo della forza di pace.

La Forza internazionale dovrà assistere l'Autorità afghana nella costituzione e nell'addestramento di una nuova forza militare, poiché la responsabilità nell'assicurare la pace e la sicurezza nel Paese ricade in primo luogo sul popolo afghano e sul suo governo.

Vari incontri tra i rappresentanti afghani, il Rappresentante ONU ed i Paesi impegnati nell'invio di truppe hanno riguardato la determinazione dei compiti e della composizione della Forza di pace. Il ministro della difesa dell'Afghanistan, Qassim Fhaim, annunciava, il 19 dicembre, che la Forza sarebbe stata costituita da un minimo di tremila uomini a un massimo di cinquemila. Essa avrebbe avuto la sua base a Bagram, a cinquanta chilometri da Kabul.

PARTE II

Indicazioni risultanti dalla 56^a Assemblea generale delle Nazioni unite: orientamenti e prospettive per la politica estera italiana

L'esposizione, sopra tratteggiata, della missione della delegazione di parlamentari in qualità di osservatori rimarrebbe tuttavia mutila se non recasse talune considerazioni, se non conclusive, di prospettiva.

A ciò induce la stessa specificità di una missione di osservatori parlamentari, attenta non alla sola trattazione delle questioni più urgenti bensì a una veduta d'insieme sulle grandi questioni.

Di qui la sollecitazione a formulare un indirizzo composito, che senza ignorare l'emergenza, tenga conto dei problemi strutturali.

Nel corso della missione, la delegazione parlamentare ha potuto apprezzare la vivacità della presenza ed azione dell'Italia nel consesso delle Nazioni unite, così come l'attenzione e considerazione con cui essa è riguardata presso gli altri Stati membri.

Tale presenza trae ispirazione e fecondo alimento dalla condivisione dei valori del multilateralismo da parte della società politica e civile italiana.

Appare così rilevante proseguire l'opera di rinsaldamento di una politica estera italiana volta - secondo condivisa tradizione - a rafforzare l'azione ed efficacia delle Nazioni unite sullo scenario internazionale, innanzi a nuove drammatiche sfide, richiamate dalla *Dichiarazione del Millennio* del settembre 2000, ribadite dal Segretario generale delle Nazioni Unite nel suo intervento d'avvio del dibattito generale sopra illustrato e non esaurentisi nella pur fondamentale lotta al terrorismo.

È opportuno pertanto che l'Italia conduca una consolidata politica di sostegno al ruolo delle Nazioni unite nelle relazioni internazionali.

Parte di un rinnovato prestigio dell'Italia sulla scena internazionale è da imputarsi al generoso impegno del nostro Paese nel *peace-keeping* internazionale.

Tale impegno, consolidatosi nel corso degli anni Novanta, è oggi profuso in misura qualificata in missioni di pace a diretta conduzione ONU; in misura analoga nonché assai estesa in termini quantitativi, in missioni di pace autorizzate dall'ONU e sotto diretta conduzione di altre organizzazioni.

Il fondamentale rilievo di queste ultime missioni è palese, e confermato dall'impegno nei Balcani, ove le missioni militari NATO in Bosnia e Kosovo assicurano le condizioni di sicurezza perché le stesse missioni civili ONU possano svolgersi.

Per l'insieme delle due tipologie or ricordate di operazioni di pace, l'Italia risulta il terzo Paese contributore di truppe sulla scena internazionale.

Peraltro, in sede di Nazioni unite il coinvolgimento dei Paesi contributori risulta non soddisfacente.

Ed è comunque, ai suoi fini, contabilizzato esclusivamente il contributo ad operazioni di mantenimento della pace *ONU led*.

Si auspica che il Governo prosegua una politica di forte impegno da parte italiana nel peace-keeping, quale azione nell'interesse della comunità internazionale per la prevenzione delle crisi, il mantenimento della pace, l'opera di peace-building post-conflitto, e che persegua un maggiore coinvolgimento dei Paesi contributori di truppe per missioni così ONU led come ONU authorized nelle istanze decisionali presso le Nazioni unite.

Il Governo solleciti, entro le Nazioni unite, l'affermazione di un rapporto triangolare tra Segreteria generale, Consiglio di sicurezza, Paesi contributori di truppe (di cui al punto precedente), recependo suggestioni in tal senso recate dallo stesso «rapporto Brahimi» del 2000 sul peace-keeping.

È inoltre importante che il Governo persegua uno stretto raccordo tra Nazioni unite, NATO ed Unione europea, anche nella prospettiva di un impegno in missioni di tipo Petersberg da parte della Forza di reazione rapida dell'Unione europea in via di costituzione.

Le considerazioni sopra svolte inducono a considerare altresì il tema, di essenziale rilievo, della riforma del Consiglio di sicurezza.

Tale riforma del Consiglio - «complessiva», «in tutti i suoi aspetti» - figura tra i temi richiamati dalla stessa *Dichiarazione del Millennio*.

Essa è dunque chiamata ad agire su plurimi, contestuali profili, quali: la composizione dell'organo; i meccanismi decisionali (potere di veto incluso); i metodi di lavoro.

Per quest'ultimo riguardo, la delegazione parlamentare ha potuto apprezzare il rilievo della trasparenza dei lavori del Consiglio, direttamente assistendo a due sedute del Consiglio di sicurezza.

Pur se il dibattito in tema di riforma del Consiglio avviatosi nel '93 pare attraversare una fase interlocutoria, non per questo è venuta meno la sua decisiva rilevanza, ai fini di un adeguamento dei procedimenti decisionali delle Nazioni unite alle sfide da fronteggiare.

Il Governo tenga vivo l'impegno italiano per una complessiva riforma del Consiglio di sicurezza, volta a rafforzarne al contempo efficienza decisionale, carattere rappresentativo, trasparenza.

Nel tener ferme irrinunciabili posizioni già fatte valere in passato, consideri altresì formule innovative al fine di coniugare efficienza e governabilità del Consiglio di sicurezza con sua democraticità e coinvolgimento della membership, delle organizzazioni regionali, dei Paesi contributori di forze per il peace-keeping.

Questo, promuovendo altresì un rafforzamento di identità e visibilità dell'Unione europea in Consiglio di sicurezza, sì che in esso possa esprimersi una voce comune europea.

L'emergenza della lotta al terrorismo si è drammaticamente imposta sulla scena internazionale.

Pronta è stata la risposta delle Nazioni unite, con l'adozione in Consiglio di sicurezza della risoluzione 1373 del 28 settembre 2001, vincolante sul piano giuridico in misura per più versi inedita. Per contro permane, nella fase attuale, una vera difficoltà su problemi definatori inerenti a una Convenzione globale contro il terrorismo.

Si auspica da parte del Governo il massimo impegno nella lotta al terrorismo internazionale, con piena attuazione della risoluzione n. 1373 del Consiglio di sicurezza, nonché nell'adoperarsi affinché presso le Nazioni unite si giunga a una composizione, sulla base della ripulsa avverso il ricorso ad indiscriminata violenza, dei divergenti orientamenti ivi pre-

sentì in ordine alla elaborazione di una Convenzione globale contro il terrorismo internazionale.

Il Governo faccia sì che, in sede di elaborazione della Convenzione internazionale contro il terrorismo sopra ricordata, sia considerato l'immane pericolo costituito dalla prospettiva di detenzione di armi chimiche e batteriologiche da parte di gruppi terroristici.

Si inoltra la richiesta che il Governo attivi una pronta ratifica della Convenzione internazionale for the Suppression of Terrorist Bombings adottata il 15 settembre del 1997 dall'Assemblea generale delle Nazioni unite, non ancora ratificata da parte italiana, e che si adoperi perché la Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento del terrorismo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 9 dicembre 1999, possa rapidamente entrare in vigore e giungere alla ratifica del Parlamento italiano.

L'emergenza dell'Afghanistan, nella sua triplice scansione umanitaria, militare, politica, è stata al centro del dibattito presso la 56^a Assemblea generale. L'esigenza di coniugare ciascuno dei profili sopra ricordati è stata costantemente ribadita.

Riconoscimento è stato prestato verso l'azione di mediazione italiana. Il rappresentante speciale del Segretario generale Brahimi ha esplicitamente affermato che l'Accordo di Roma del 1° ottobre 2001 ha segnato un salto di qualità ai fini dell'individuazione di una soluzione politica.

Ed è significativo che in Consiglio di sicurezza sul futuro dell'Afghanistan, il 13 novembre 2001, vi sia stato tra gli intervenuti un Ministro degli affari esteri italiano.

Si auspica che il Governo sostenga con il massimo impegno l'azione della comunità internazionale per alleviare le sofferenze della popolazione afghana, versante in condizioni di vita insostenibili da lunghi anni; svolga un attivo ruolo nella ricerca di una soluzione politica, tale da assicurare condizioni di pace e sicurezza e rispetto dei diritti individuali; si impegni a prendere parte significativa nell'opera di ricostruzione del Paese. Forte attenzione deve essere altresì rivolta allo sminamento del territorio.

Pur nell'emergenza della lotta al terrorismo e dell'Afghanistan, è l'intero insieme di attività prefigurate nella *Dichiarazione del Millennio* a rivestire massima importanza per il futuro della comunità internazionale.

Può per questo riguardo annotarsi come, con la *Road Map* del settembre 2001, vi sia ora uno strumento su cui condurre la verifica dell'impegno concreto dei Paesi nell'attuazione della *Dichiarazione*.

Tra i molti temi della *Dichiarazione*, somma attenzione dev'essere indirizzata alla lotta alla povertà nonché al sostegno dello sviluppo dei Paesi più sfavoriti.

Non è sottacersi che – a fronte dell'obiettivo formulato dalla *Dichiarazione* di dimezzare entro il 2015 la percentuale della popolazione mondiale che si sostenta con un reddito giornaliero inferiore a un dollaro – l'aiuto internazionale allo sviluppo sia a un livello ancora minimo.

In tale prospettiva, permane più che apprezzabile l'impegno assicurato dalla Presidenza italiana del G 8 in occasione del vertice di Genova, così come la definizione in quella sede di un Piano per l'Africa.

Ancora, decisivo rilievo va attribuito alla Conferenza delle Nazioni unite sul finanziamento dello sviluppo, il cui svolgimento è previsto a Monterrey i giorni 18-22 marzo 2002.

L'Italia giunge a tale appuntamento ponendosi, in tema di cancellazione del debito dei Paesi in via di sviluppo, in posizione di avanguardia rispetto a molti *partner* dell'Unione europea, a seguito dell'approvazione della legge 25 luglio 2000, n. 209. In tema di risorse destinate allo sviluppo, sono inoltre da considerare gli aumenti - pur contenuti - di stanziamento, previsti nella legge finanziaria ultima. Da rammentare è altresì l'aumento della concessionalità (destinazione a dono) negli aiuti agli *High Income Poverty Countries*, normativamente previsto nel 1999, per un triennio.

Altri temi della *Dichiarazione* meritano peraltro ampia attenzione. Può qui ricordarsi, a titolo di esempio, la problematica ambientale. Su sviluppo e ambiente, un altro importante appuntamento (detto Rio+10) è previsto per il 2002: il *World Summit on Sustainable Development*, a Johannesburg (i giorni 2-11 settembre).

Si auspica che il Governo persegua un impegno concreto di attuazione della Dichiarazione del Millennio, secondo definiti e verificabili obiettivi, sul cui conseguimento il Parlamento possa condurre puntuale verifica, e consideri la Conferenza di Monterrey sul finanziamento dello sviluppo del marzo 2002 quale scadenza di vitale importanza per la politica estera italiana, contribuendo a far sì che le aspettative, verso quell'evento riposte dalla comunità internazionale, non vadano disattese.

Si invita il Governo, in vista della Conferenza di Monterrey, ad articolare proposte di carattere sistemico, con particolare attenzione al profilo della riforma delle istituzioni finanziarie internazionali.

Si invita il Governo a approfondire il massimo impegno affinché il Vertice mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del settembre 2002 realizzi progressi significativi, in materia ambientale così come sugli altri profili ivi discussi.

Importante è inoltre, per il significato dei due appuntamenti di Monterrey e Johannesburg, un particolare coinvolgimento parlamentare, anche in qualità di osservatori.

L'utilizzo dei fanciulli nei conflitti armati assume gravità ed estensione gravissime e non accettabili.

Il G8 sotto Presidenza italiana ha mostrato attenzione per questo tema.

Va dunque sostenuta l'azione del Rappresentante speciale per i fanciulli nei conflitti armati nell'opera di sensibilizzazione delle opinioni pubbliche ed ogni altra attività connessa.

Il *Comprehensive Test Ban Treaty* non è, ad oggi, entrato in vigore, a cinque anni dall'apertura alla sua firma.

Gli Stati già firmatari peraltro hanno dato vita a un Sistema di monitoraggio internazionale, condotto dal CTBTO.

La legge italiana di ratifica del Trattato (15 dicembre 1998, n. 484) ha previsto uno stanziamento per il triennio 1998-2000. Nell'anno in corso, in assenza di specifici stanziamenti, non è stato erogato dall'Italia il contributo annuale al CTBTO e sono state sospese le attività istituzionali connesse all'attuazione del Trattato, quale la creazione di un Centro nazionale dati.

Il tema del controllo e divieto degli esperimenti nucleari permanga in prima evidenza nell'agenda politica internazionale ed italiana, anche con un'opera di sensibilizzazione presso gli Stati che ancora non abbiano ratificato il Trattato.

