

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 629-A)

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE ORLANDO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

e dal Ministro degli Affari Esteri

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GENNAIO 1980

Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 675, concernente abrogazione del decreto-legge 3 ottobre 1968, n. 1007, convertito con modificazioni nella legge 19 novembre 1968, n. 1188, recante norme sul divieto dei rapporti economici con la Rhodesia del Sud e sul divieto di attività intese a promuovere l'emigrazione verso la Rhodesia del Sud

Comunicata alla Presidenza il 26 gennaio 1980

ONOREVOLI SENATORI. — L'11 novembre 1965, ad iniziativa della minoranza bianca guidata dal colonnello Jan Smith, la Rhodesia del Sud, con dichiarazione unilaterale di indipendenza e il 22 dicembre 1966 con dichiarazione di ritiro dal Commonwealth, inaugurava un regime autonomo destinato a lasciare il paese per quindici anni fuori dalla Comunità internazionale. Su richiesta del Governo britannico, infatti, le Nazioni Unite, con risoluzione n. 253 del 28 maggio 1968, invitarono gli Stati membri ad applicare rigorosamente nei confronti di quel paese il divieto di rapporti economici e commerciali e di attività dirette a promuovervi l'emigrazione.

Il Governo italiano con decreto-legge del 3 ottobre 1968, convertito nella legge 19 novembre 1968, n. 1188, aderì all'invito dell'ONU e mantenne un comportamento rigoroso nell'applicazione dei divieti disponendo che tutte le amministrazioni competenti assumessero nei confronti della Rhodesia del Sud la clausola della riserva.

Il 29 settembre del 1969, a Salisbury fu approvata una costituzione che attribuiva tutti i poteri alla minoranza bianca sanzionando così un vero e proprio regime razzista. Come è noto, in Rhodesia, la popolazione bianca consiste in 260.000 unità; 23.000 sono i colorati, 11.000 gli asiatici e 6.500.000 i neri.

L'opposizione al regime crebbe all'interno del paese con la costituzione di un fronte nazionale unitario che raggruppava i partiti indipendentisti della maggioranza negra e organismi tribali dislocati nel Sud del paese, mentre i capi dell'opposizione trovavano rifugio e sostegno nella confinante Repubblica dello Zambia. Dall'opposizione nacquero formazioni di guerriglia che accentuarono la loro presenza nel paese attraverso la costituzione del Fronte patriottico, organismo di collegamento dei movimenti di liberazione

ZAPU (guidato da Nkomo) e ZANU (diretto da Mugabe), mentre il vescovo Muzorewa assumeva la guida dell'opposizione moderata del Fronte nazionale.

La proclamazione dell'indipendenza del Mozambico e l'aperto appoggio di quel governo ai movimenti di guerriglia portò alla intensificazione della lotta armata con interventi anche nel territorio dei paesi confinanti. La presunzione di ottenere l'appoggio rispettivo indiretto delle superpotenze condusse a vari tentativi delle due parti, diretti ad alleggerire la situazione d'isolamento. Il primo ministro sudafricano Vorster e il Presidente dello Zambia Kaunda si incontrarono per esaminare le prospettive di un compromesso sulla Rhodesia del Sud, mentre Smith, il 7 ottobre del 1978, venne ricevuto dal segretario di Stato Vance per iniziativa di 27 senatori americani. D'altro lato i capi dei movimenti di liberazione stabilivano contatti con l'Unione sovietica ed anche con i paesi occidentali.

Una lunga serie di incontri tra gli esponenti del governo minoritario di Salisbury e il Fronte nazionale del vescovo Muzorewa condusse a un accordo con l'ala moderata della maggioranza negra, in forza del quale il 1° giugno del 1979 venne approvata una Costituzione multirazziale che riconosceva i diritti maggioritari della popolazione negra, ma con forti limitazioni. Il numero dei seggi riservato ai bianchi (28 su 100) era tale da rappresentare un diritto di veto per tutte le più importanti decisioni. Alle elezioni che ne seguirono partecipò il 63 per cento della popolazione e il vescovo Muzorewa — il suo partito riportò la maggioranza assoluta — divenne Primo ministro.

Il Fronte patriottico respinse però quella Costituzione e proclamò la intensificazione della guerriglia. A questo punto si colloca la iniziativa del governo britannico cui si riallaccia il provvedimento odierno e che esi-

ge — proprio perchè ci renda ragione della sua adozione — un'analisi degli accordi conclusi mediante un esemplare negoziato.

La Conferenza costituzionale per la Rhodesia si è svolta a Londra dal 10 settembre al 21 novembre 1979 sotto la presidenza di lord Carrington e con la partecipazione del Governo rhodesiano del Vescovo Abel Muzorewa, non riconosciuto dalla Comunità internazionale, e del Fronte patriottico.

Convocata su mandato del vertice del Commonwealth, tenuto a Lusaka nell'agosto scorso, la Conferenza ha segnato un indubbio successo diplomatico del governo di Margaret Thatcher che attraverso di essa ha raggiunto il doppio scopo di ricondurre alla legalità la colonia ribellatasi nel 1965 per la iniziativa della minoranza bianca e di por termine ad una guerriglia che negli ultimi sette anni aveva mietuto 20.000 vittime, avviando al tempo stesso il territorio ad una indipendenza internazionalmente riconosciuta.

Per conseguire tale risultato — che era sfuggito ai precedenti governi di Wilson, Heath e Callaghan — il governo Thatcher ha abilmente sfruttato la situazione di stallo militare creatasi tra le forze rhodesiane e la guerriglia e le difficoltà economiche dei Paesi africani di prima linea, sino a convincere tutti i protagonisti dei vantaggi di un compromesso rispetto all'incancrenirsi di una crisi ed al conseguente profilarsi di minacciosi interventi esterni (sudafricani o russo-cubani).

La trattativa della Lancaster House — brillante esercizio di tecnica diplomatica — si è articolata in tre fasi che hanno, separatamente e successivamente, affrontato e risolto altrettanti aspetti della complessa questione rhodesiana.

La prima fase, conclusa con una Dichiarazione di principio tra le parti della Conferenza il 18 ottobre, ha stabilito le linee della nuova Costituzione del futuro Stato indipendente. Detta Costituzione rappresenta un compromesso fra la piena attuazione del principio del « Governo della maggioranza » e l'esigenza di salvaguardare i diritti delle minoranze ed in particolare di quella bianca.

Tale salvaguardia è affidata essenzialmente a due strumenti: a) una Dichiarazione dei diritti; b) la riserva di 20 seggi (su 100) dell'Assemblea a deputati bianchi eletti separatamente. Entrambi questi strumenti di salvaguardia vengono garantiti, rispettivamente per 10 e 7 anni, in quanto eventuali emendamenti costituzionali al riguardo potranno essere adottati dall'Assemblea solo all'unanimità. Per tutti gli altri emendamenti costituzionali è invece sufficiente il voto di 70 deputati, ciò che toglie automaticamente alla minoranza bianca quel diritto di veto globale che essa deteneva in base alla precedente Costituzione. Altre caratteristiche del nuovo assetto costituzionale sono: un sistema bicamerale, con un Senato eletto indirettamente ed avente il solo potere di veto sospensivo; il sistema uninominale per la elezione dell'Assemblea; un Presidente della Repubblica eletto indirettamente e con funzioni limitate, mentre il potere di indirizzo politico è affidato al Primo ministro, responsabile di fronte al Parlamento; garanzie per l'indipendenza della Magistratura e per una certa gradualità nel ricambio dell'amministrazione, la quale dovrà tuttavia meglio riflettere la struttura etnica del Paese. Fra i diritti fondamentali elencati nella suddetta Dichiarazione figura quello all'equo indennizzo in caso di esproprio.

La seconda fase del negoziato, parimenti coronata da un accordo parziale il 15 novembre, ha fissato il regime del periodo transitorio tra l'accordo globale e l'indipendenza. Tutti i poteri legislativi ed esecutivi sono affidati al Governatore britannico Lord Soames (che li ha assunti il 12 dicembre) dopo le dimissioni del governo Muzorewa. L'ordine pubblico è affidato alla sola polizia, con esclusione delle forze armate dei due schieramenti. Le elezioni avranno luogo due mesi dopo l'entrata in vigore del cessate il fuoco (in effetti sono state già indette per il 27-29 febbraio per l'elettorato nero, mentre già il 14 febbraio avranno luogo quelle per l'elettorato bianco) e la verifica della loro rispondenza ai criteri di libertà ed imparzialità sanciti dal Commonwealth a Lusaka sarà affi-

data da un lato ad una Commissione elettorale presieduta dai britannici e composta dai vari partiti in lizza, ZANU e ZAPU compresi; dall'altro ad un certo numero di osservatori civili inviati dai Paesi del Commonwealth.

Nel corso del periodo transitorio saranno liberati i detenuti politici e sarà effettuato, nei limiti del possibile, il rimpatrio dei rifugiati. Subito dopo le elezioni si formerà democraticamente un governo al quale il Governatore britannico passerà i poteri contemporaneamente alla proclamazione della indipendenza, presumibilmente all'inizio di marzo.

La terza e finale fase del negoziato, conclusa unitamente all'accordo globale il 21 dicembre, si è concentrata sulle modalità per la tregua militare. L'entrata in vigore di quest'ultima (« cease-fire day ») è stata fissata a sette giorni dopo l'accordo di Londra (28 dicembre); a partire da quel momento i due schieramenti militari (guerriglieri e forze rhodesiane) si sono impegnati a cessare le ostilità ed a mettere fine ad ogni incursione armata, nei due sensi, a cavallo delle frontiere. Nella settimana successiva (terminata il 4 gennaio) i combattenti delle due parti si sono raggruppati, portando al seguito le armi, in un numero prefissato di basi (una quindicina per il Fronte patriottico, una quarantina per le forze rhodesiane), per evitare il contatto sul terreno ed i gravi rischi ad esso connessi. La concreta esecuzione della tregua è assicurata da un'apposita Commissione con sede a Salisbury, presieduta dai britannici e composta pariteticamente dai comandanti militari dei due schieramenti; eventuali violazioni saranno repressi dai comandanti della parte interessata ed in ultima analisi dallo stesso Governatore cui legalmente fanno capo entrambi gli schieramenti. La tregua è inoltre controllata da un corpo di 1300 osservatori militari di taluni Paesi del Commonwealth.

Tecnicamente, gli accordi di Londra del 21 dicembre consistono in una Dichiarazione (firmata da Carrington, Muzorewa, Nkomo e Mugabe) con la quale le parti si impegnano a rispettare le intese sulla Costituzione, sul

periodo transitorio e sulla tregua militare, e inoltre a rispettare i seguenti principi:

- accettare l'autorità del Governatore;
- svolgere una campagna elettorale pacifica e senza intimidazioni;
- rinunciare all'uso della forza a fini politici;
- accettare il risultato delle elezioni ed esigerne il rispetto da parte delle forze militari alle rispettive dipendenze.

Il 12 dicembre il Governo britannico ha comunicato dunque all'ONU la cessazione dello stato di ribellione che aveva determinato le sanzioni del 1968 e ne ha chiesto la revoca.

Il Consiglio di sicurezza ha adottato il 27 dicembre scorso una risoluzione in cui, alla luce degli accordi di Londra, invita gli Stati membri a revocare le sanzioni economiche a suo tempo comminate. Numerosi stati vi hanno aderito e fra questi si segnala il Mozambico (24 dicembre), lo Zambia e la Tanzania. Tra i paesi occidentali la Francia, il 20 dicembre e la Repubblica Federale di Germania, il 19 dicembre, hanno disposto la revoca dei divieti.

Il Governo italiano, che è stato tra i primi ad adottare i provvedimenti sanzionisti, non poteva non prendere atto della nuova realtà e quindi adottare il presente decreto di revoca.

La Commissione affari esteri raccomanda all'Assemblea di approvare il disegno di legge di conversione sottolineando che ciò consentirà la immediata ripresa dei rapporti commerciali con un paese ricco di risorse, anche se non vuole sottacere il danno che può derivarne ad alcune nostre produzioni, specie il tabacco. Va inoltre rilevato che i nostri connazionali residenti in Rhodesia del Sud, che ammontano a parecchie centinaia, potranno ottenere adeguata protezione.

Onorevoli colleghi, nessuno può nascondersi le difficoltà dell'applicazione di un accordo così complesso come quello raggiunto in Rhodesia specie in riguardo alla osservanza della tregua militare dopo un decennio

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di guerriglia, ma a nessuno può sfuggire il grande valore politico della soluzione raggiunta, che va ascritta a merito di tutte le parti.

La via del negoziato rimane sempre la via maestra da seguire; quella di questo negoziato — che passa lontano dagli scontri di

potenza siano essi imperialistici, ideologici ed economici, tutti comunque egualmente perversi — può farci sperare nel superamento dei più aspri conflitti razziali in altre aree, non meno importanti, dell'Africa australe.

ORLANDO, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

È convertito in legge il decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 675, concernente abrogazione del decreto-legge 3 ottobre 1968, n. 1007, convertito con modificazioni nella legge 19 novembre 1968, n. 1188, recante norme sul divieto dei rapporti economici con la Rhodesia del Sud e sul divieto di attività intese a promuovere l'emigrazione verso la Rhodesia del Sud.