

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GUSTAVO SELVA

La seduta comincia alle 14,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Boris Biancheri, già segretario generale del Ministero degli affari esteri.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'audizione di Boris Biancheri, già segretario generale del Ministero degli affari esteri. Boris Biancheri è stato uno dei rappresentanti più coinvolti della nostra diplomazia per le azioni riguardanti le Nazioni Unite. Egli, infatti, ha ricoperto i ruoli di ambasciatore a Londra e a Washington (capitali di paesi che possono disporre del diritto di veto), nonché di segretario generale del Ministero degli affari esteri e, come tale, principale responsabile dell'attività tecnico-politica che ivi viene svolta.

Attualmente Boris Biancheri commenta su *La Stampa* di Torino temi di carattere internazionale, è presidente della maggiore agenzia nazionale di stampa (ANSA) e, da poco tempo, è anche presidente della fe-

derazione degli editori italiani; credo, quindi, si tratti di persona altamente qualificata.

Sulla missione di una delegazione di osservatori parlamentari al segmento ministeriale della 59^a Assemblea Generale dell'ONU (New York, 21-24 settembre 2004).

PRESIDENTE Come ho annunciato nell'ambito delle comunicazioni rese questa mattina, una delegazione della Commissione affari esteri, composta dal sottoscritto e dai deputati Alberto Michelini e Valerio Calzolaio, si è recata in missione a New York dal 20 al 24 settembre scorso in occasione dello svolgimento della 59^a Assemblea generale delle Nazioni Unite. Si è trattato di una delegazione bicamerale poiché erano presenti anche Fiorello Provera — presidente della Commissione Affari esteri, emigrazione del Senato — e i senatori Enrico Pianetta e Giorgio Tonini.

La delegazione ha svolto una serie di incontri con alti funzionari delle Nazioni Unite, con esponenti di istituzioni di studio e di ricerca e con l'ambasciatore Marcello Spatafora e gli altri funzionari della rappresentanza italiana presso le Nazioni Unite al fine di approfondire il tema della riforma dell'Organizzazione nonché le attività svolte dai diversi organismi dell'ONU. La delegazione ha inoltre incontrato il Ministro degli affari esteri con il quale ha avuto uno scambio di vedute in merito all'andamento dell'Assemblea generale ed ai possibili sviluppi del processo riformatore in atto nell'ambito delle Nazioni Unite.

In particolare, il tema della riforma delle Nazioni Unite è stato affrontato, oltre che con i diplomatici della rappresentanza permanente, con il professor Jeff Laurenti della *UN Foundation*, con l'ambasciatore David Malone, presidente, con Francesco Mancini, *Programme officer* della *International Peace Accademy* e con il vicesegretario generale dell'ONU, Louise Frechette.

Della riforma dell'ONU si discute intensamente, ed in una nuova prospettiva, a partire dall'inizio degli anni Novanta. L'Assemblea generale delle Nazioni unite ha dato vita nel 1993 a cinque gruppi di lavoro di cui uno dedicato alla riforma del Consiglio di sicurezza che si è, in particolare, occupato della composizione delle procedure decisionali, incluso il diritto di veto, del Consiglio, senza tuttavia giungere finora ad alcuna conclusione.

L'avvio della discussione sulla riforma delle Nazioni Unite è quindi sicuramente datata e non rappresenta una novità. Il tema è stato tuttavia al centro di una rinnovata attenzione ed il dibattito ha ripreso vigore in seguito ai problemi emersi nell'ambito delle Nazioni Unite a causa della guerra in Iraq.

Le vicende connesse al conflitto iracheno hanno reso evidente come la riforma rappresenti un obiettivo imprescindibile al fine del rilancio dell'Organizzazione e della costruzione di un multilateralismo efficace. Il segretario generale è stato quindi indotto a costituire, nel novembre del 2003, un gruppo di riflessione di alto livello (*High level panel*) composto da sedici eminenti personalità di diversi paesi, i cui lavori dovrebbero concludersi entro il 1° dicembre 2004. Le ipotesi di riforma dovrebbero essere quindi presentate dal segretario generale all'Assemblea generale, presumibilmente in veste di raccomandazione. La prossima settimana ministeriale dell'Assemblea generale potrebbe quindi essere chiamata ad esprimersi su di una precisa ipotesi di riforma, con la possibilità che l'Assemblea stessa adotti una decisione definitiva in merito nei mesi immediatamente successivi; anzi, vi è chi sostiene che le conclusioni del *Panel* potrebbero costituire oggetto di

un'Assemblea straordinaria; ciò, al fine di non esaminare tali conclusioni nell'ambito dell'Assemblea di settembre durante la quale si celebrerà il sessantesimo anniversario di fondazione delle Nazioni Unite.

Nelle intenzioni del segretario generale, come è stato chiarito da Louise Frechette, vice segretario generale dell'ONU, la riforma deve muovere da una visione ampia volta a dotare l'Organizzazione degli strumenti per reagire alle nuove sfide alla pace ed alla sicurezza. Il *Panel* dovrebbe elaborare un «rapporto di sistema», andando al di là delle richieste particolari dei diversi governi. Nell'ambito delle Nazioni Unite vi è la consapevolezza che occorre interrogarsi in merito alle modalità per contrastare in maniera efficace fenomeni quali il terrorismo internazionale e la proliferazione delle armi di distruzione di massa definendo con chiarezza il tipo di missioni e di interventi che l'ONU è chiamata a svolgere, valorizzando anche l'efficacia delle iniziative per lo sviluppo e la lotta alle diverse forme di povertà. Occorre dire, tra l'altro, che i mezzi di comunicazione di massa focalizzano soprattutto la loro attenzione attorno alla composizione e all'allargamento del Consiglio di sicurezza. Attraverso la riforma, però, si dovrebbe pensare in primo luogo al tipo di missioni da realizzare e non, invece, alle istituzioni che dovrebbero promuoverle.

Ascoltando la discussione in corso all'Assemblea generale, abbiamo tuttavia potuto percepire come il dibattito sulla riforma rischi di concentrarsi quasi esclusivamente sulla riforma del Consiglio di sicurezza a motivo della manifesta ambizione di Giappone, Germania, Brasile ed India di ottenere quanto prima, eventualmente assieme ad un paese africano, peraltro ancora da individuare, un seggio permanente nel Consiglio di sicurezza. A tale richiesta si accompagna la proposta di istituire inoltre nuovi seggi non permanenti, denominati anche semipermanenti o a permanenza prolungata. La questione non viene espressamente affrontata, ma gli

stessi paesi interessati appaiono consapevoli dell'impossibilità di vedersi riconosciuto anche il diritto di veto.

Il primo degli effetti di tale mobilitazione, supportata da un'intensa azione diplomatica, appare quello di limitare il dibattito alla sola riforma del Consiglio senza collocarla nel quadro di una più generale riflessione sul ruolo che le Nazioni Unite sono oggi chiamate a svolgere e che richiede, non solo cambiamenti strutturali, ma una nuova definizione dei compiti e delle responsabilità dell'Organizzazione.

Un ruolo centrale nel processo di riforma, almeno nel senso di rafforzare o di indebolire le strategie degli Stati, appare destinato a svolgerlo il *Panel*. Tale organismo, sino a tempi recenti, sembrava orientato per un'ipotesi di riforma del Consiglio di sicurezza molto vicina alla tradizionale posizione dell'Italia: l'aumento dei soli seggi non permanenti da attribuire a rotazione nell'ambito di gruppi regionali per un periodo più lungo di quello previsto per gli attuali seggi non permanenti. Non è chiaro peraltro se e come sarebbe stato sciolto il nodo della possibilità o meno di rielezione dei membri non permanenti di lunga durata, elemento questo evidentemente essenziale al fine del consenso che una simile proposta è destinata a coagulare. Durante la nostra permanenza a New York, abbiamo tuttavia appreso come il *Panel* sembrerebbe ora propenso a presentare più di una proposta, con effetti assai significativi sul prosieguo dell'iter riformatore.

Presentare una sola proposta, a prescindere dal relativo contenuto, faciliterebbe, da un lato, il lavoro del segretario generale che potrebbe evitare di manifestare apertamente le proprie preferenze e, dall'altro, contribuirebbe a circoscrivere l'oggetto della discussione, accelerando i tempi dell'esame. Presentare più opzioni può invece, da un lato, complicare alquanto il compito del segretario generale, investendolo di rilevanti responsabilità non semplici da esercitare e, dall'altro, comportare che la discussione nell'ambito dell'Assemblea generale riparta da zero, o

quasi. Va in proposito ricordato come i sostenitori della proposta di aumento dei seggi permanenti risultino aver parallelamente condotto un'azione volta a sminuire, se non a delegittimare, il ruolo del *Panel*, unita ad un'attività di pressione e di condizionamento volta a modificare l'orientamento inizialmente assunto dal *Panel* stesso.

Ciascuno dei quattro paesi che aspira ad un seggio permanente dichiara, più o meno apertamente, di svolgere un ruolo di *leadership* nel continente di riferimento. La posizione più esplicita in tal senso è stata forse quella assunta dal primo ministro giapponese nel corso dell'Assemblea generale. L'impegno del Giappone nel finanziare in maniera diretta l'Organizzazione, nell'attività di *peacekeeping* e nella cooperazione allo sviluppo è stata espressamente posta a fondamento della richiesta di un seggio permanente. Il Brasile, d'altro canto, si è in questi ultimi tempi fatto decisamente interprete delle istanze dei paesi in via di sviluppo, come attesta il ruolo da esso svolto nell'ambito del WTO e rivendicato nel corso dell'Assemblea generale dal Presidente della Repubblica. L'India, oltre a presentarsi come esponente del Sud del mondo, sembra soprattutto fare leva sulla rappresentatività che le deriva da una popolazione di un miliardo e 65 milioni di abitanti. La Germania è l'unico dei quattro paesi ad aver diluito la propria candidatura in una proposta di riforma più complessiva che interessava, oltre al Consiglio di sicurezza, l'Assemblea generale, l'ECOSOC e l'attività di *peacekeeping*, nonché ad aver sostenuto espressamente la necessità di attribuire un seggio permanente anche ad un paese africano.

L'iniziativa del gruppo dei quattro non può dirsi sicuramente priva di riscontri. La Gran Bretagna e la Francia l'anno espressamente appoggiata. Paesi a noi tradizionalmente vicini come la Albania e la Romania l'hanno parimenti sostenuta, e ciò rappresenta un segnale sicuramente preoccupante. Nel complesso, su 142 paesi intervenuti all'Assemblea generale (49 non hanno preso la parola), 55 si sono espressi

in favore dell'aumento dei seggi permanenti e non permanenti, 6 in favore dell'aumento dei seggi non permanenti e 81 si sono genericamente espressi in favore dell'allargamento del Consiglio di sicurezza senza ulteriori specificazioni. La battaglia dunque è ardua ma l'esito non può dirsi fin d'ora scontato.

Un peso rilevante sono inoltre destinate ad assumere le posizioni degli altri membri permanenti del Consiglio. Ricordo come qualsiasi riforma della Carta, oltre a necessitare dell'approvazione da parte dei due terzi dell'Assemblea generale, debba essere necessariamente ratificata dai due terzi degli Stati membri ivi inclusi i membri permanenti. Stati Uniti e Russia fanno intendere come qualsiasi riforma del Consiglio debba avere un ampio consenso o non potrebbero comunque dividerla. Gli Stati Uniti, per il momento, si sono limitati a sostenere la candidatura del Giappone a membro permanente mentre l'attuale amministrazione non ha espresso un orientamento in merito alla analoga ambizione della Germania. L'amministrazione Clinton si era invece espressa a favore sia della Germania sia del Giappone e, secondo quanto abbiamo appreso, l'attuale candidato democratico alla presidenza sarebbe propenso a confermare tale posizione. La Cina ha chiesto al Giappone di riconoscere innanzitutto le proprie responsabilità politiche nella seconda guerra mondiale. Una richiesta questa ultima che sembrerebbe sottintendere una debole propensione cinese a corrispondere alle aspirazioni nipponiche.

Qualora si verificasse un aumento dei membri permanenti così configurato, l'Italia, come sappiamo, risulterebbe ingiustamente penalizzata. Sarebbe l'unico membro del G8, assieme al Canada, a non fare parte del Consiglio, nonostante sia il sesto contributore al bilancio delle Nazioni Unite e fornisca da anni un apporto di prima grandezza alle missioni di pace svolte sotto l'egida dell'ONU; per la verità, su tale questione bisogna fare attenzione, infatti la Germania ha preso parte ad un numero di missioni di pace leggermente superiore al nostro.

Gli incontri avuti a New York hanno peraltro messo in luce ragioni di carattere più generale che rendono profondamente inadeguata e per molti aspetti controproducente la riforma del Consiglio basata su un aumento dei seggi permanenti. Tali ragioni sembrano nettamente percepite da altri Stati membri.

Va preliminarmente osservato come la categoria dei membri permanenti sia alquanto controversa e, non a caso, riguardi esclusivamente i vincitori del secondo conflitto mondiale alla cui volontà gli altri paesi non erano allora in condizione di opporsi. È peraltro evidente come l'attribuzione della qualità di membri permanenti a nuovi Stati nazionali sia, in linea generale, scarsamente coerente con i principi di rappresentatività, democraticità e inclusività ai quali dovrebbe viceversa ispirarsi la riforma del Consiglio.

La proposta di istituire nuovi membri permanenti, invece di aggregare a livello regionale i diversi paesi in modo da favorire un approccio multilaterale ai problemi della sicurezza, ha l'effetto di dividere e di generare forti rivalità in tutti i continenti. Alle ambizioni del Brasile si oppongono Argentina e Messico e a quelle dell'India il Pakistan e l'Indonesia, in Africa sarebbe destinata ad accendersi una competizione tra Nigeria e Sud Africa. Non va poi trascurato come tra i nuovi membri permanenti non vi sarebbe alcun paese arabo.

Per quanto riguarda l'Europa, un simile aumento dei seggi permanenti si porrebbe in netto contrasto con la prospettiva di attribuire un seggio permanente all'Unione europea che, peraltro, almeno in una prima fase, potrebbe convivere con i seggi permanenti di Francia e Gran Bretagna. Una richiesta europea in tal senso sarebbe pienamente coerente con gli sviluppi della PESC e della PESD determinati dal nuovo Trattato costituzionale del quale è prevista la sottoscrizione a Roma il 29 ottobre prossimo. Verrebbe inoltre indicato un criterio conforme al principio della valorizzazione delle organizzazioni regionali (l'Europa è sicuramente qualcosa di più e di diverso ma rappresenta comunque un

modello di integrazione), accolto dalla Carta delle Nazioni Unite e mai adeguatamente attuato. In tal modo verrebbe tra l'altro indicata una strada suscettibile di essere percorsa da altre realtà regionali.

Dagli incontri è inoltre emerso come la proposta italiana relativa all'attribuzione di seggi non permanenti a rotazione nell'ambito di gruppi regionali per un periodo più lungo di quello ordinario sia potenzialmente quella maggiormente attrattiva per i paesi medi e piccoli ed in grado di innescare dinamiche positive nell'ambito dell'Organizzazione. Trattandosi infatti di seggi elettivi da attribuirsi sulla base dell'impegno profuso dai singoli Stati nel perseguire i fini della Nazioni Unite, la loro istituzione determinerebbe una maggiore efficacia dell'attività dell'Organizzazione. Va poi considerato come tutti gli Stati di medie dimensioni potrebbero aspirare ad un seggio in Consiglio e come gli Stati più piccoli potrebbero condizionare il loro sostegno a singole candidature all'impegno a conseguire determinati obiettivi. Gli Stati così designati sarebbero inoltre indotti a rappresentare le istanze regionali e non le sole rivendicazioni nazionali. Nel complesso, verrebbe incentivata la partecipazione alla vita dell'Organizzazione ed il Consiglio diverrebbe assai più rappresentativo.

Per completezza di informazione, si ricorda come siano in discussione ipotesi di minore impatto, che potrebbero fornire la materia per una soluzione di compromesso, quali l'aumento dei soli seggi non permanenti ovvero la mera soppressione della disposizione che stabilisce la non immediata rieleggibilità dei membri non permanenti uscenti.

La nostra rappresentanza permanente è fortemente impegnata in una intensa azione diplomatica volta a contrastare le pretese degli aspiranti membri permanenti.

Sino ad oggi l'Italia, pur non riuscendo a far prevalere le proprie tesi, è stata in grado di arginare l'offensiva di Germania e Giappone. Tutti ricordano il rigore con

il quale l'ambasciatore Fulci ha difeso le nostre posizioni ottenendo l'appoggio dell'intero Parlamento.

È possibile che anche in questa occasione i tentativi di riforma si risolvano in un nulla di fatto. Occorre tuttavia considerare come sia difficile ipotizzare sin da ora un simile esito che rappresenterebbe in ogni caso un pessimo segnale per la comunità internazionale: l'ONU apparirebbe come sostanzialmente irrimediabile e si diffonderebbe la convinzione che per la tutela della pace e della sicurezza sia lecito ed opportuno utilizzare altri strumenti. Per altro verso, va tenuto conto di come i paesi che ambiscono ad un seggio permanente, ed in particolare il Giappone e la Germania, abbiano messo apertamente in gioco il loro prestigio nazionale e siano attualmente impegnati in una robusta offensiva diplomatica sorretta da cospicue risorse finanziarie.

Rimarrebbero poi sul tappeto i problemi dell'ingerenza umanitaria, del contrasto alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, della prevenzione attiva e della difesa preventiva, ipotesi questa ultima da definire con estrema attenzione ma in ordine alla quale lo stesso segretario generale, nella scorsa Assemblea generale, ha fatto alcuni importanti aperture. Come non affrontare, inoltre, i problemi di funzionalità dell'Assemblea generale, sede di interminabili discussioni ma priva di effettiva capacità decisionale, attribuendole, ad esempio, poteri di indirizzo in determinate materie?

Bisognerebbe anche avere il coraggio di porre il problema del rispetto dei diritti umani e dei principi democratici da parte degli Stati membri prevedendo delle limitazioni dello status giuridico — penso all'ineleggibilità a componenti delle Commissioni — per quei paesi che agiscono in contrasto con il dettato della Carta o sono addirittura oggetto di censure da parte del Consiglio di sicurezza.

Sarebbe paradossale e rappresenterebbe una vera eterogenesi dei fini se, al termine del processo in atto, l'ONU si ritrovasse soltanto con un Consiglio di sicurezza appesantito nel suo funziona-

mento da nuovi membri permanenti e decisamente malvisto da tutti quei paesi che si ritengono penalizzati o esclusi dalla riforma. Non va inoltre dimenticato come il concomitante aumento dei seggi non permanenti rischi di far lievitare le dimensioni del Consiglio di sicurezza ben oltre i venti membri complicando notevolmente le procedure decisionali.

Dovremmo inoltre sottolineare come la riforma dell'ONU rappresenti un tema che interessa in maniera pregnante il futuro dell'Unione europea. La posizione italiana ha una forte impronta europeista: per l'Europa vi sarebbe almeno un nuovo seggio a rotazione e, in prospettiva, l'attribuzione di un seggio permanente all'Unione europea. La posizione italiana è tutta improntata alla tutela dell'interesse europeo e risulta pienamente coerente con i contenuti del nuovo Trattato costituzionale. Va in tal senso sottolineato come l'attribuzione di un seggio non permanente di durata prolungata a rotazione nell'ambito di gruppi regionali sia idoneo a consentire, se opportunamente gestito, una peculiare forma di rappresentanza permanente del continente europeo e possa costituire una sorta di tappa intermedia in vista del riconoscimento di un seggio permanente in favore dell'Unione europea.

Per concludere la proposta sostenuta dalla Germania va invece in senso chiaramente diverso — per non dire opposto — all'integrazione europea. Rivendicare la presenza di tre membri permanenti europei nel Consiglio di sicurezza equivale a scommettere, anche per gli anni a venire, sulla disunione dell'Europa ed è quanto di più lontano si possa immaginare dagli obiettivi della PESC e della PESD. Dobbiamo rendere evidente come non si tratti di una competizione tra la Germania e l'Italia, ma di una questione di interesse di tutti i 25 membri dell'Unione che merita di divenire oggetto di discussione tra i paesi europei e nell'ambito della stessa Unione. Il Parlamento europeo si è, non a caso, già espresso in favore dell'attribuzione di un seggio permanente all'Unione europea. Quindi, credo che la Germania — se vorrà tenere fede alla fama che la vede

come uno dei motori dell'Europa — si dovrebbe almeno conformare al parere espresso dal Parlamento europeo.

Non dobbiamo, infine, nasconderci come l'impegno della diplomazia italiana, per poter far valere le proprie buone ragioni, debba essere sostenuto da una politica di cooperazione di dimensioni e di impatto adeguati. Da anni, e non solo a partire da questa legislatura, la cooperazione allo sviluppo è stata costantemente penalizzata e le risorse disponibili sono state progressivamente ridotte. Mai come in questa fase ci sarebbe bisogno di un'inversione di tendenza in mancanza della quale, sarebbe ipocrita nascondercelo, renderemmo ulteriormente difficile la difesa delle nostre posizioni in ambito ONU.

Sono queste le notizie e le valutazioni che abbiamo raccolto partecipando alla sessione ministeriale della 59^a Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. Do ora la parola all'ambasciatore Boris Biancheri.

BORIS BIANCHERI, Segretario generale pro tempore del Ministero degli affari esteri. Signor presidente, le sono grato di avermi interpellato poiché è un privilegio ed un onore per me contribuire — con una deposizione su questo argomento — ai lavori della Commissione affari esteri della Camera dei deputati.

Signor presidente, la relazione che lei ha letto, obiettivamente, è molto completa e debbo dire che mi sento di sottoscriverla personalmente. Gli ultimi sviluppi della situazione mi sono meno familiari poiché non ho assistito alla scorsa sessione di lavoro delle Nazioni Unite e non ho seguito da vicino l'attività finora svolta dal *Panel* incaricato della riforma; certamente, però, il senso ed il filo logico di quanto lei ha letto è da me interamente condiviso.

In merito alla questione oggi all'ordine del giorno vorrei svolgere qualche riflessione che, forse, può aiutarci a meglio comprendere la situazione. Signor presi-

dente, lei sa che il problema relativo alla riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU è nato con la fine della guerra fredda. Per vari decenni il Consiglio di sicurezza, con poche eccezioni, è sempre stato paralizzato dai voti contrari. Quando si è aperta la possibilità di un funzionamento del Consiglio di sicurezza così come era stato previsto nello statuto si è posto anche il problema relativo alla composizione di tale organo. Obiettivamente, negli anni in cui il Consiglio di sicurezza — rarissimamente — ha funzionato è intervenuta una crescita straordinaria del numero dei paesi. Quindi, una riforma del Consiglio di sicurezza si giustificava con la necessità da un lato di avere un organismo funzionante e dall'altro di avere un organismo maggiormente rappresentativo di quella che era la realtà internazionale. Infatti, i paesi che nel 1945 erano meno di cinquanta, nel 1990 diventarono 140 o 145 ed oggi sono — come noi sappiamo — 187 o 188; vi è da dire, tra l'altro, che perdo continuamente il conto poiché se ne aggiungono continuamente di nuovi.

PRESIDENTE. Sono 191.

BORIS BIANCHERI, *Segretario generale pro tempore del Ministero degli affari esteri*. I cinque membri permanenti creati dalla Carta delle Nazioni Unite rappresentavano i cinque paesi vincitori dell'ultima guerra mondiale; quindi, come giustamente suggerisce anche la relazione, non vi era modo di opporsi a questo status privilegiato che tali Stati si erano dati. Tra l'altro, grazie anche agli imperi coloniali allora esistenti della Francia e della Gran Bretagna, gli Stati di cui sopra erano espressione di gran parte della popolazione mondiale. Se si eccettua l'America latina, tra Cina, URSS, Francia, Inghilterra — con i loro imperi coloniali — e Stati Uniti d'America veniva direttamente rappresentato, grosso modo, l'80 per cento della popolazione mondiale. Quindi, non vi era solamente la giustificazione storica della vittoria, ma anche il fatto concreto che due dei membri permanenti con diritto di veto delle Nazioni Unite avevano

alle spalle degli imperi coloniali di cui, in qualche modo, si sentivano rappresentanti.

Come sappiamo tale situazione si è sgretolata nel corso degli anni cinquanta e sessanta e, oltre alla proliferazione di nuovi Stati nell'ambito delle Nazioni Unite, vi è stata l'insorgenza di grandi ed autorevoli membri. Quindi, da un lato vi è stata una moltiplicazione di soggetti e dall'altro la crescita di soggetti che potevano più legittimamente aspirare ad avere un ruolo paragonabile a quello dei cinque paesi usciti vincitori dall'ultima guerra; sto parlando, ad esempio, dell'India, del Giappone, del Brasile e della Germania.

Il problema politico-diplomatico relativo ad una riforma delle Nazioni Unite si è prodotto all'inizio degli anni Novanta. Io — come lei ha ricordato — ho seguito gli sviluppi della questione negli anni in cui sono stato ambasciatore a Londra e, soprattutto, a Washington e nei due anni e mezzo in cui ho ricoperto la carica di segretario generale del Ministero degli affari esteri. Tra l'altro, quando ero ambasciatore a Washington ho avuto stretti rapporti con la rappresentanza alle Nazioni Unite, in particolare con l'allora ambasciatore alle Nazioni Unite Francesco Paolo Fulci.

In questi anni l'azione diplomatica italiana ha concentrato i suoi sforzi in due direzioni. In primo luogo, mi riferisco all'avanzamento di una proposta non formale relativa all'allargamento del numero dei membri del Consiglio di sicurezza che tenesse anche conto dell'incremento del numero dei soggetti membri delle Nazioni Unite. Venti anni prima già vi era stato un allargamento da dieci a quindici membri, quindi la proposta era di procedere ad un secondo allargamento per attribuire una funzione maggiormente rappresentativa al massimo organo delle Nazioni Unite. In secondo luogo, si tendeva a far sì che la decisione in proposito venisse presa dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel modo più rappresentativo e vasto possibile. Direi che da questo punto di vista l'azione diplomatica italiana ha ottenuto un successo che, tuttora, pesa fortemente sulle decisioni. Infatti, mentre in base

all'articolo 108 dello statuto si sarebbe trattato di una decisione presa dai due terzi dei presenti e votanti — il che consente a molti paesi di assentarsi, di astenersi o di ignorare il fatto non presentando loro rappresentanti al momento della votazione —, l'attuale regolamento fa riferimento ai due terzi dei membri delle Nazioni Unite. Questo è un fatto molto importante perché, altrimenti, si sarebbe potuta avere una decisione presa sulla base di una maggioranza di 70-80 membri; adesso, invece, tale numero è salito — se non vado errato — a 124 membri. Certamente, l'azione portata avanti dall'ambasciatore Fulci è stata capillare al fine di ottenere sul piano procedurale un emendamento che consentisse questa decisione.

I termini del problema sono ben descritti dalla memoria che lei ci ha appena letto; l'anacronismo dato dalla presenza dei cinque membri permanenti con diritto di veto rimane. Direi che tale presenza attualmente è ancor più anacronistica poiché — come ricordavo prima — gli imperi coloniali di Francia e di Gran Bretagna non esistono più; stiamo parlando di un dato erroneo che la storia ci ha affidato e sul quale non possiamo non porre rimedio. Come correggerlo? Personalmente penso che il primo espediente potrebbe essere dato dalla revisione del sistema di non rieleggibilità immediata. Come seconda soluzione si potrebbe certamente aumentare il numero dei membri del Consiglio di sicurezza, siano essi permanenti, semipermanenti o transitori. Vi è da notare, infatti, che il numero dei soggetti delle Nazioni Unite si è quadruplicato dal momento in cui questa istituzione è stata creata. Non è il provvedimento ad assicurare una maggiore funzionalità, su questo non credo ci si debba fare illusioni. Il Consiglio di sicurezza a ventuno o a venticinque membri non sarebbe necessariamente più funzionante — né, probabilmente, approverebbe decisioni in modo più funzionale — di un Consiglio di sicurezza composto da 15 membri. Certamente, però, esso sarebbe più rappresen-

tativo di una realtà internazionale che in questi cinquanta anni si è profondamente modificata.

Mi sembra che l'azione dell'Italia sia stata correttamente impostata attraverso la richiesta di un seggio per l'Europa. Tale azione, infatti, intende cancellare quel carattere di competizione nazionalistica che vede il nostro paese perdente nei confronti della Germania. L'osservazione dei tedeschi attraverso cui si suggerisce all'Italia di farsi attribuire in ambito ONU un seggio che la rappresenti è obiettivamente e francamente inappropriata. Infatti, non possiamo neanche lontanamente immaginare che Fischer creda alla possibilità dell'Italia di trovare un seggio permanente nell'ambito del Consiglio di sicurezza in aggiunta a quelli già attribuiti alla Francia, alla Gran Bretagna, alla Russia ed alla stessa Germania. Attualmente non vi sono seggi affidati a soggetti giuridici diversi dagli Stati nazionali. Da questo punto di vista non sono sufficientemente esperto circa i contenuti della Carta e del diritto internazionale per sapere che tipo di modifiche sarebbero necessarie per ovviare a questa situazione, anche se tutto potrebbe essere risolto da un accordo politico sulla sostanza. Come sappiamo le elezioni riguardanti il Consiglio di sicurezza riflettono dei criteri regionali; i membri di tale organo infatti vengono eletti in proporzione ai rispettivi continenti di provenienza (Europa, Asia, America latina, Africa, eccetera). Quindi, il legame tra la rappresentanza in Consiglio di sicurezza ed il criterio geografico e già nella prassi poiché esiste da cinquant'anni a questa parte. In secondo luogo, si sta parlando di attribuire un seggio all'Africa e non ad un singolo paese africano perché non se ne trova uno sufficientemente rappresentativo. Infatti, quando si tratta di scegliere tra i tre possibili candidati — Sud Africa, Nigeria e Egitto — non si registra, per un motivo o per un altro, un consenso sufficientemente largo. Quindi — lo ripeto — si vuole attribuire un seggio all'Unione africana e farlo gestire — a turno, a rotazione o attraverso un qualsiasi altro sistema — dai paesi che ne fanno parte. Se

una soluzione di questo tipo è possibile per l'Africa, personalmente penso sia possibile, a maggior ragione, anche per un soggetto giuridico ben altrimenti identificato quale l'Unione europea.

Sul piano politico la proposta, secondo me, è pienamente sensata poiché essa pone l'Europa in primo piano; in ogni caso, se tale proposta non dovesse trovare accoglimento ciò rappresenterebbe più un insuccesso per il continente europeo che un insuccesso italiano. Inoltre, debbo dire la verità, in tal caso si tratterebbe di un insuccesso meritato per l'Europa poiché ciò significherebbe che quest'ultima non avrebbe fatto nulla per ottenerlo. Di conseguenza, non si potrebbe rimproverare all'Italia di aver agito con troppa astuzia nell'avanzare la proposta poiché l'Unione europea — con a capo la Germania — avrebbe potuto benissimo appoggiarla. Se, infatti, tale iniziativa venisse appoggiata, quest'ultima avrebbe forti probabilità di essere accettata. Lo ripeto, questa proposta mi sembra corretta sia dal punto di vista politico generale sia — per i motivi esposti in precedenza — dal punto di vista tattico. Comunque, allo stato attuale dei fatti non me la sento di fare delle previsioni riguardanti le probabilità di successo. La proposta di ripiego consiste invece in un semplice allargamento dei membri del Consiglio di sicurezza — forse connesso all'abolizione del divieto di rieleggibilità — al fine di consentire delle forme che, in qualche modo, vengano incontro agli Stati che si considerano maggiormente rappresentativi.

Sull'argomento non ho altre considerazioni da svolgere, quindi sono disponibile a rispondere alle eventuali domande che mi vorrete porre.

PRESIDENTE. Personalmente condido tutte le preoccupazioni di Boris Biancheri circa la non facile posizione dell'Italia. Do ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire.

SERGIO MATTARELLA. Ringrazio molto l'ambasciatore Boris Biancheri per il suo prezioso intervento e mi rammarico

per la scarsità del tempo a disposizione che non ci consente di utilizzare a pieno i contributi che l'ambasciatore stesso potrebbe offrirci su nostra sollecitazione. Sia sul piano storico sia sul piano delle prospettive mi trovo perfettamente d'accordo con quanto ci è stato appena riferito.

Desidererei sapere qual è il peso che avrà sulle determinazioni dell'Assemblea il contributo alle varie iniziative di solidarietà intraprese dalle Nazioni Unite. Per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, gli aiuti umanitari, la lotta all'AIDS, la Germania ed il Giappone hanno aumentato sensibilmente — anno dopo anno — il loro impegno. Se si escludono gli Stati Uniti, questi due paesi, sostanzialmente, sono divenuti i più forti contributori in materia; l'Italia, invece, è retrocessa progressivamente su tutti e tre questi fronti. Quanto tutto ciò peserà, a suo avviso, sull'orientamento degli altri 190 governi?

GIAN PAOLO LANDI di CHIAVENNA. Mi associo ai ringraziamenti per la presenza in Commissione dell'ambasciatore Boris Biancheri. Da esponente della maggioranza mi trovo a condividere le valutazioni che egli ha espresso e che, tra l'altro, avevano già avuto modo di essere esplicitate in un precedente intervento svoltosi alla presenza del ministro Frattini. In quella occasione avevo svolto una riflessione sul tema e, data la sua alta esperienza vissuta in forma diretta, mi farebbe piacere una sua valutazione al riguardo. Negli anni passati abbiamo assistito ad un processo degenerativo circa il ruolo e l'importanza delle Nazioni Unite, sino — forse — ad assistere drammaticamente allo svuotamento di contenuto dell'azione politica. Non mi riferisco tanto e solo alla complessa situazione data dal conflitto iracheno ma, in particolare, anche all'Africa e al Kosovo. In questi paesi infatti l'azione pacificatrice delle forze multilaterali stenta ad ottenere risultati.

Ciò detto, mi domando e, di conseguenza, le chiedo quale, a tutt'oggi, potrebbe essere il ruolo delle Nazioni Unite in relazione a quel principio di governo universale auspicato da Kant e al quale

tutti abbiamo guardato e vorremmo guardare con tanta attenzione. Purtroppo, però, a causa della drammatica attualità dei fatti tale principio mi sembra sempre più complesso e difficile da realizzare.

In occasione dell'audizione del ministro Frattini svolta il 27 agosto scorso avevo condiviso pienamente lo splendido intervento del collega Mattarella. Infatti sarebbe estremamente qualificante per l'Italia — mi pare che in questo senso il Governo si sia coraggiosamente esposto — fare propria questa battaglia per l'affermazione di un seggio europeo; ciò darebbe anche una conseguenza logica, giuridica e politica alla Costituzione europea. Abbiamo voluto costruire un soggetto politico unitario che si esprimesse in politica estera attraverso una sola voce, invece poi accettiamo questi rigurgiti di nazionalismo tipici, ad esempio, dalla Germania.

In conclusione, desidererei sapere da lei se esista la reale possibilità che le Nazioni Unite svolgano un ruolo, un'azione di tipo propulsivo.

VALDO SPINI. Sono anch'io molto contento della presenza in Commissione dell'ambasciatore Boris Biancheri. Non nascondo la mia preoccupazione poiché, onestamente, l'azione diplomatica è in ritardo. Le cose sono andate molto avanti ed è stato concluso un patto considerevole e solido tra Germania, Giappone, Brasile ed India. Certamente condivido l'idea concernente l'introduzione di un seggio europeo e ciò perché se, come speriamo tutti, entrerà in vigore la nuova Costituzione l'Europa potrà contare su una personalità giuridica unica; ciò permetterà al nostro continente di avere una sola rappresentanza in questo consesso così come negli altri. Quindi, si tratta senz'altro di una battaglia giusta e da condividere.

In ogni caso, mi chiedo se questo possa bastare poiché da giovane sottosegretario agli esteri — ed in seguito da ministro dell'ambiente — ho vissuto gli anni Novanta durante i quali questo problema si è presentato. In quegli anni ci siamo accorti che quando parlavamo con energia dei problemi dell'ambiente vi erano al-

meno quaranta Stati rappresentanti delle isole coralline — i quali temono, giustamente, di vedere cancellato il loro territorio da un innalzamento degli oceani — che ci seguivano con molto interesse. Tra l'altro, come ha già detto l'onorevole Mattarella, vi sono altri paesi che sono interessati alle nostre iniziative nel campo della cooperazione e della lotta alle grandi malattie e ai *millennium development goals* sui quali, se non vado errato, l'anno prossimo vi sarà una prima verifica. Mi domando quindi se la difesa giusta e da me incoraggiata di un seggio europeo si dimostrerà esauriente o se, invece, non vi sia per il nostro paese da riguadagnare terreno attraverso una serie di iniziative che possano interessare una vasta rappresentanza di paesi membri delle Nazioni Unite; ciò al fine di riguadagnare terreno nei confronti di uno schieramento veramente forte e consistente che ormai si è messo in moto. Non dimentichiamo che forse il 2005 sarà un anno molto significativo per le Nazioni Unite e l'idea del segretario generale di porre termine al suo mandato dopo aver realizzato una grande riforma dell'ONU è molto presente.

Detto questo, la domanda che rivolgo a Boris Biancheri è quasi una risposta: dobbiamo cercare di riguadagnare terreno non soltanto rivendicando un seggio europeo — cosa molto giusta —, ma anche ristabilendo rapporti multilaterali all'interno delle Nazioni Unite poiché tutto ciò molto potrebbe giovare alla nostra causa.

LAURA CIMA. Signor presidente, ringrazio l'ambasciatore Boris Biancheri per il suo intervento e, soprattutto, per la ricostruzione storica che ha svolto. Condivido la preoccupazione del collega che mi ha preceduto; infatti la ragione fondante dell'ONU è quella di riportare la pace e di risolvere i conflitti senza l'uso di armi. Inoltre, è anche compito dell'ONU risolvere i grandi problemi che affliggono la nostra società globale e ciò lo si è tentato di fare attraverso la fissazione dei *millennium goals* per il 2015. Quindi, tutto il sistema che si sta sviluppando per la riforma dell'ONU dovrebbe mirare al rag-

giungimento di questi fondamentali obiettivi; purtroppo, però, mi sembra che non si stia andando in questa direzione. Sicuramente il nostro paese ultimamente ha mostrato delle pecche anche se, teoricamente, la proposta di introduzione del seggio unico europeo è la più chiara e la più cristallina in questa fase storica; mi ricordo, infatti, che quando ci siamo recati a New York abbiamo discusso di questo anche con il ministro Frattini, occupato, tra l'altro, ad illustrare una complicatissima proposta italiana di riforma dell'ONU di cui a tutt'oggi ignoro gli sviluppi.

Dall'altro lato però mi chiedo se l'Italia abbia la forza politica di sostenere una posizione di questo genere nel momento in cui noi stessi, in qualche misura, abbiamo contribuito al nostro isolamento in ambito europeo avendo preferito schierarci per una forte alleanza atlantica. Quindi credo che il nostro paese, purtroppo, non sia il più adatto a portare avanti questa posizione. La Germania, invece, sta operando in altro modo ed ha anche i numeri per farlo poiché politicamente questo paese, soprattutto in questi ultimi anni, ha sempre ricoperto un importante ruolo nell'ambito della politica estera europea: si pensi, ad esempio, alla Conferenza di Bonn per l'Afghanistan. Anche gli scarsi contributi del nostro paese alle stesse Nazioni Unite non fanno che rafforzare la nostra debolezza politica nell'ambito della trattativa in corso. Mi sembra che la situazione sia questa e, da questo punto di vista, desidererei da parte di Boris Biancheri un conforto a questa analisi.

UMBERTO RANIERI. Signor presidente, sono pienamente d'accordo con le considerazioni svolte dall'ambasciatore Boris Biancheri. Nella precedente legislatura sembrava che il nostro paese avesse tutte le carte in regola per far valere le sue ragioni, poi però siamo stati battuti anche per un seggio non permanente: stiamo combattendo una complessa e difficile battaglia. Desidererei che Boris Biancheri esprimesse un giudizio sulla politica tede-

sca anche perché, come si sa, la CDU ha una posizione diversa rispetto all'attuale governo.

PRESIDENTE. Do nuovamente la parola all'ambasciatore Biancheri per la replica.

BORIS BIANCHERI, *Segretario generale pro tempore del Ministero degli affari esteri*. Non vi è dubbio che, riguardo alla cooperazione, vi è un legame tra quello che un paese fa per gli Stati in via di sviluppo ed il consenso che riesce a raccogliere. Questo, però, non è stato il caso dell'Italia, poiché noi non ci siamo mai presentati con il borsellino in mano come, invece, hanno fatto altri paesi. Ciò, anche perché negli anni novanta — durante i quali si è svolta la battaglia — la cooperazione era stata drasticamente tagliata a seguito delle indagini. Quindi, non abbiamo mai potuto contare su una elevata disponibilità di fondi per poterne fare, eventualmente, un'arma politica.

Il seggio europeo non basta poiché, in primo luogo, credo che una delle carte vincenti sia rappresentata da una fortissima coesione nazionale. Infatti, se un paese assume una posizione decisa attraverso un voto unanime del Parlamento o una decisione dei massimi vertici istituzionali ciò si riflette in ambito internazionale. Il ristretto tempo a mia disposizione, francamente, non mi consente di rispondere ampiamente alla domanda su che cosa andrebbe fatto per le Nazioni Unite. Posso dire che il problema della rappresentanza internazionale è grave poiché non esiste una democrazia internazionale. Noi sappiamo che l'unico modo di rappresentare è quello democratico, ma il mondo non è configurato in un modo democratico. Quindi, dal nostro punto di vista è fallibile qualsiasi sistema si adotti per il funzionamento del Consiglio di sicurezza o di altri organi rappresentativi. Si tratta di un argomento troppo vasto rispetto al quale certamente non basta riformare il Consiglio di sicurezza. Sono state avanzate proposte forti che però non hanno mai avuto molto seguito; a suo

tempo anche il presidente Craxi propose l'istituzione di una forza internazionale permanente per gli interventi di pace. Non dimentichiamo, però, che il ruolo delle Nazioni Unite, anche se non glorioso riguardo gli interventi di riforma degli Stati (Somalia, Bosnia), è sempre molto importante.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ambasciatore Boris Biancheri per la sua esauriente replica. Desidero solo sottolineare che il Parlamento si avvia a svolgere un lavoro teso a raggiungere quel grado di coesione che consenta di dare al Governo un indi-

rizzo unitario. Inoltre, vorrei che l'attenzione si spostasse sulle missioni, sui compiti dell'ONU invece che attestarsi sulla riforma del Consiglio di sicurezza.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 18 ottobre 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO