

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GUSTAVO SELVA

La seduta comincia alle 9.

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 Emma Bonino, già Commissario europeo e membro del Parlamento europeo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'audizione della signora Emma Bonino, già commissario europeo e membro del Parlamento europeo.

Sono lieto di salutare Emma Bonino che, in tempi ormai abbastanza lontani, ha preso in esame ipotesi di riforma del Consiglio di sicurezza e, più in generale, dell'ONU. La sua esperienza è tale per cui la nostra Commissione ha deciso di audirla nell'ambito dell'indagine conoscitiva in oggetto. Infatti, siamo certi che la signora Bonino — come sempre — ci darà intelligenti suggerimenti utili al nostro lavoro.

EMMA BONINO, *già Commissario europeo e membro del Parlamento europeo.* Signor presidente, onorevoli colleghi, vi ringrazio moltissimo per questo invito che per me rappresenta un onore ed un'emo-

zione. Infatti, l'ultima volta che mi sono trovata a lavorare in queste aule correva l'anno 1994; in seguito il mio impegno politico mi ha portato a lavorare altrove; tra l'altro tornare alla Camera dei deputati, in qualche modo, mi ricorda gli anni della giovinezza.

Come dicevo ringrazio lei, signor presidente, e tutti i membri della Commissione perché mi avete dato la possibilità di comunicarvi quello che il mio pensiero ha elaborato in questi ultimi anni. Con una certa amarezza debbo sottolineare infatti che per un certo periodo di tempo non sono mai riuscita, pur facendo parte di un partito politico, a fare partecipi le istituzioni del mio paese — Governo e Parlamento — di alcune iniziative che pure, a mio avviso, avevano grande spessore: mi riferisco all'impegno profuso nei confronti del mondo arabo e al progetto «Iraq libero». Spero, quindi, che questo invito rappresenti in qualche modo l'inizio di un diverso rapporto al quale tengo molto. Infatti penso che noi siamo sicuramente in grado di affrontare i problemi che affliggono Stati poco considerati da altri paesi od istituzioni, forse anche a causa della loro collocazione geografica. In ogni caso, il tema che mi avete chiesto di affrontare nel corso di questa audizione riguarda la riforma delle Nazioni Unite.

Non so se vi deluderò, ma il mio intervento toccherà solo marginalmente la riforma del Consiglio di sicurezza — o non la toccherà affatto — tema che, di contro, attrae molto di più l'attenzione di *media*: ciò, per tre particolari ragioni. In primo luogo, i termini della discussione sono noti, anche se al riguardo non si è individuata una soluzione. Inoltre, penso che a prescindere dai temi che si andranno ad affrontare — primo, secondo, terzo o, ad-

dirittura, decimo strato — passeranno almeno due generazioni prima di giungere all'approvazione di questa riforma. Nonostante una campagna di *lobby* molto incisiva portata avanti dai quattro paesi fratelli — che, francamente, si muovono come un sol uomo vendendo ed acquistando di tutto sia in termini metaforici sia in termini reali — i veti regionali incrociati sono tali che il Brasile per avanzare dovrà, per esempio, passare sopra i « cadaveri » di Cile, Argentina e Messico. Se, invece, si guarda all'Asia prima che il Giappone riesca da solo a raggiungere l'obiettivo di divenire membro permanente dell'ONU con diritto di voto dovrà prima superare gli ostacoli rappresentati da Cina, India, Pakistan e Indonesia.

Inoltre, per quanto riguarda l'Africa, la guerra aperta tra Egitto, Nigeria e Sudafrica la dice lunga su ciò che significano i veti incrociati. Quindi, come dicevo, non tratterò questo argomento poiché, tra l'altro, mi pare che il nostro Governo si stia avviando a sostenere — spero in modo sempre più attivo e determinato — l'istituzione del seggio europeo. È questa una soluzione che può sembrare visionaria anche se spesso è da considerarsi positiva l'individuazione di un punto di arrivo. Tra l'altro, in questa fase transitoria, credo che la strada del seggio europeo sia da percorrere tenendo conto allo stesso tempo delle posizioni franco-britanniche. Infatti, non è assolutamente immaginabile che, in questa fase, chi detiene il potere lo ceda più o meno gratis. Vi è di più: l'istituzione di un seggio europeo potrebbe rappresentare uno stimolo per altre associazioni regionali — formate, ad esempio, dai paesi asiatici o da quelli appartenenti al MERCOSUR — a seguire questo cammino. Inoltre si attribuirebbe più concretezza alla figura del ministro degli esteri, così come delineata dal nuovo Trattato europeo; altrimenti, infatti, non si capisce bene cosa tale organo debba rappresentare nello svolgimento delle funzioni che gli sono state attribuite. Infine ritengo che dalla previsione di un rappresentante territoriale — individuato anche attraverso il meccanismo della rotazione — derivi la

necessità di una consultazione e di un coordinamento (sicuramente forieri di maggiore coerenza ed incisività) tra i paesi della regione stessa. Con questo voglio dire che, ad esempio, il Brasile prima di esprimere un'opinione dovrebbe consultarsi con Cile e Messico.

In ogni caso, desidererei passare ad altro argomento poiché penso che abbiate approfondito molto la questione da me appena accennata sulla quale ho espresso la mia personale opinione. Tra l'altro, ci troviamo alla vigilia della pubblicazione dei risultati relativi al lavoro svolto dal cosiddetto *High Level Panel*, costituito da Kofi Annan e di cui fanno parte una ventina di importanti personaggi. I risultati di cui sopra verranno resi noti il 2 dicembre, ma credo che anche voi sarete a conoscenza di alcune anticipazioni, peraltro ampiamente pubblicate questa settimana sull'*Economist*. Comunque, trovo che questo rapporto abbia due limiti: in primo luogo esso è troppo incentrato sulla riforma del Consiglio di sicurezza e non, invece, sulla riforma del sistema generale delle Nazioni Unite, tema che, di contro, viene trattato in modo abbastanza sbrigativo. Inoltre il rapporto si limita a fare presenti le posizioni delle varie parti in relazione alla riforma del Consiglio di sicurezza, ma non mi pare che attraverso di esso si individui una soluzione percorribile. Si prende in considerazione anche l'idea di fare riferimento all'Assemblea generale; in questo caso, però, non solo si abbisogna della maggioranza dei due terzi, ma anche del non esercizio del diritto di veto da parte dei paesi che ne sarebbero legittimati, quindi il doppio vincolo mi sembra una strada non percorribile.

Vi sono però due questioni che questo *panel* in qualche modo risolve e che, quindi, saranno oggetto di dibattito. Mi riferisco alla nuova interpretazione, secondo me più adeguata ai tempi, della definizione « pace e sicurezza » e, quindi, al mandato del Consiglio di sicurezza, organo preposto a prevenire la guerra e promuovere la pace. A tale organo viene attribuita la cosiddetta « responsabilità di proteggere », in qualche modo in sostitu-

zione della teoria più antica relativa al diritto-dovere di ingerenza. Trovo che la definizione « responsabilità di proteggere » è più adeguata; in ogni caso non vengono indicati i relativi strumenti di applicazione. Infatti, nessuno pensa sia possibile una modifica dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite per i motivi procedurali e politici descritti in precedenza.

Inoltre il *panel* ha provato a dare una definizione del terrorismo che, come sapete, costituisce uno dei reati non previsti dalla Corte penale internazionale. Quindi, non è stato sinora possibile individuare una definizione di terrorismo, come reato, su cui registrare il consenso della comunità internazionale. A riguardo, il *panel* offre un'interpretazione, che — seppur, a mio avviso, destinata a risultare molto discussa — potrebbe rappresentare un punto di partenza interessante. In altri termini, il *Panel* propone — usando una formulazione su cui pare sia d'accordo persino la Lega Araba — di definire così il reato di terrorismo: « qualunque violenza motivata politicamente contro i civili ». Non capisco bene, in realtà, perché sia stata inserita la formula « politicamente motivata » in ogni caso, ritengo che questa definizione — la quale costituirà terreno fertile per numerose discussioni — rappresenti comunque una prima risposta positiva, certamente preferibile alle vaghe, mutevoli e soggettive interpretazioni date sinora a terrorismo e resistenza.

Mi permetterei, dopo queste riflessioni, di indicare possibili direzioni da seguire. Ritengo sarebbe molto più utile e anche più agevole cercare di riformare, al di là del Consiglio di sicurezza, le agenzie delle Nazioni Unite, che rappresentano tutta la parte *costruens*, costruttiva, nonché preventiva, anche rispetto a future crisi « umanitarie », dell'ONU: mi riferisco ad alcune agenzie che voglio nominare per sottoporre alla vostra attenzione, a partire da quella da cui ci si aspetta di più — ovvero l'Alto commissariato per i diritti umani — e che invece è la più fragile (non solo la più recente). Come sapete, l'Alto commissariato per i diritti umani fu istituito — peraltro contro la volontà dell'al-

lora segretario generale Boutros Boutros Ghali — nel 1993, al termine della Conferenza di Vienna, nascendo già fragile, per statuto, mandato e poteri, debolezza che si manifesta oggi concretamente in termini di risorse finanziarie e di personale.

Tanto per essere chiari, l'Alto commissariato per i diritti umani è dotato di un personale fisso di circa 100 unità, e dispone di un bilancio praticamente irrilevante: in particolare, le risorse iscritte in quest'ultimo non derivano dal bilancio « normale » delle Nazioni Unite, ma da fondi governativi di natura volontaria, per oltre il 60 per cento. Ciò significa che gran parte del personale dell'Alto commissariato trascorrerà la sua vita, ivi compreso l'Alto commissario attuale, Louise Arbour, a cercare fondi. Peraltro, l'attività di *fund raising*, come sapete, non è una delle più agevoli a causa delle ristrettezze economiche in cui si opera.

Quanto all'Alto commissariato per i diritti umani, questo ha un mandato molto fragile, un bilancio — ripeto — praticamente inesistente ed una necessità di reperimento dei fondi annuale (si tratta di « doni bilaterali » ottenuti dai vari governi), e presenta una evidente debolezza istituzionale e statutaria, con peculiare riferimento ai criteri di nomina del presidente ad opera dei paesi facenti parte del *board*. Come sapete, all'interno delle Nazioni Unite vige il criterio regionale, ovvero, a turni, i vari gruppi regionali indicano il proprio « candidato » alla presidenza. Lo stesso principio vale anche per molte altre agenzie, ed è proprio tale criterio unico che ha consentito alla Libia o all'Arabia Saudita di presiedere, a turno, attraverso i loro rappresentanti la Commissione dei diritti umani, ciò che, nel clima di fragilità generale del sistema, non aiuta moltissimo. In proposito, ritengo che proprio il criterio regionale debba essere sostituito o comunque « complementato » da qualche altro requisito: non ho nulla contro l'espressione regionale, il turno della Lega Araba, o dell'Unione africana, ma credo che il presidente della Commissione dei diritti umani debba rappresen-

tare un paese il quale abbia perlomeno ratificato la Convenzione sui diritti umani.

Non si capisce come sia possibile riconoscere il diritto di presidenza di un organo preposto all'attuazione delle convenzioni ad un paese che non abbia provveduto alla loro ratifica o che, pur ratificandole, lo abbia fatto con tali e tante riserve da svuotarne il contenuto. Reputo che una iniziativa concordata a livello europeo, tesa ad integrare il criterio puramente regionale con altri presupposti, ai fini dell'indicazione dei paesi candidati ad esercitare quel ruolo, sia necessaria. Non è una questione personale — io stessa riconosco le capacità della signora deputata a rappresentare la Libia, eccellente per qualità —, la ragione è ovviamente di altra natura, come ho appena evidenziato. Questo vale per tutte le agenzie, per l'UNICEF, per l'HCR, e per l'Alto commissariato per i rifugiati. Ritengo sia un elemento fondamentale da considerare. Ad esempio, non è pensabile che presieda un'agenzia importante un paese come il Darfur o il Sudan, ove è in corso, piaccia o non piaccia, una situazione drammatica, di cui il Consiglio di sicurezza ha deciso di non occuparsi, evidentemente. Certamente, in futuro sarà data la definizione di genocidio a quello che sta avvenendo in Darfur, e di quella situazione saremo ritenuti, come per il Ruanda, tutti responsabili perché tutti ne siamo a conoscenza. L'ultima novità di questi giorni è che le forze di Kartum, unite ai Janjaweed, stanno espellendo letteralmente *manu militari* tutti gli osservatori ONU, senza che vi siano reazioni di alcun tipo, neanche da parte dell'istituzione Nazioni Unite.

Il secondo punto che vorrei evidenziare riguarda il rafforzamento di quella che viene definita « comunità delle democrazie » all'interno delle Nazioni Unite, iniziativa di grande importanza che potrebbe sostenere il nostro paese. Si tratta, come noto, di un'iniziativa che nasce a Varsavia, è proseguita a Seul, e si rinnoverà con l'appuntamento previsto per l'anno prossimo in Cile. All'interno delle Nazioni Unite, esistono organismi, organizzazioni che hanno dei ruoli speciali, per esempio

è il caso dell'Organizzazione dei paesi islamici, e altri tipi di coordinamento: ebbene, credo sarebbe fondamentale poter disporre di *caucus* democratici, e quindi avere una comunità delle democrazie, di collegamento e rafforzamento, i cui membri siano capaci di consultarsi alla vigilia delle decisioni più importanti (nomine, priorità politiche, sostegni finanziari a questa o quella politica, questa o quella regione), ciò che, invece, puntualmente non avviene.

Vorrei segnalare, per finire, che, pur non essendo lo scopo della vostra indagine, anche le istituzioni finanziarie e monetarie, Banca mondiale e Fondo monetario internazionale, avrebbero grande esigenza di coordinamento dei membri dei *board* presenti al loro interno. In questo caso, mi riferisco in particolare ai membri dell'Unione europea presenti sia nel *board* della Banca mondiale sia in quello del Fondo monetario.

L'Europa è il più grande contributore, almeno due o tre volte tanto rispetto agli Stati Uniti, sia della Banca mondiale sia del Fondo monetario, ma non esiste alcun coordinamento dei 15 o dei 25 in termini di *policy* né della Banca mondiale né del Fondo monetario: credo che questa sia una lacuna molto grave. Anche se ciò non fa parte della vostra indagine, lo segnalavo perché questo modo di agire sparsi è una delle più grandi sorgenti di inefficacia che abbiamo a livello internazionale.

A mio avviso, l'Italia dovrebbe fare una politica in accordo con altri paesi europei — in questo momento la mancanza di *leadership* è la cosa più grave — per una riforma delle agenzie. L'agenzia dell'UNDP (*United Nations Development Programme*) ha fatto una sua rivoluzione silenziosa che comincia a dare dei frutti straordinari ed è una di quelle più robuste dal punto di vista finanziario. Sotto la *leadership* di Mallock Brown ha cambiato completamente *policy* e, quindi, sta promuovendo contestualmente sviluppo economico e democratico, soprattutto dello Stato di diritto. Infatti, si è resa conto che non basta dare soldi, ad esempio come contributo al bilancio, perché questo si traduca in uno

sviluppo economico del paese; senza Stato di diritto, senza divisioni dei poteri, senza un minimo di regole e senza libertà non c'è sviluppo. È stata fatta propria la teoria di Amartya Sen piuttosto che di Fareed Zakaria ed è stata messa in pratica senza clamore ma sta dando dei frutti straordinari.

Credo che sia necessario prendere un'iniziativa per il coordinamento delle agenzie stesse delle Nazioni Unite. Non è pensabile che sul territorio dello stesso paese troviamo l'UNICEF, l'HCR, il PAM, la FAO — che non si capisce più a che cosa serva ma spero che qualcuno, prima o poi, si ponga il problema — che praticamente non si parlano tra di loro. È difficile coordinare quando a livello di direttore generale vi è la stessa scala gerarchica perché, normalmente, si coordina o perché si hanno i soldi o perché esiste un grado più alto a livello gerarchico. Siccome in tutte le agenzie vi sono direttori generali o vicesegretari generali e ognuno ha fondi provenienti da linee di bilancio completamente diverse, occorrerebbe l'obbligo di consultazione e di concertazione. Il segretario generale aveva cercato di ottenerlo inventando un'altra piccola agenzia, quella umanitaria, ma è nata contro il volere di tutti e, quindi, è molto fragile.

Sono d'accordo sul Consiglio di sicurezza ma consideriamo anche la parte *construens*, la parte preventiva, la parte che può aiutare — di cui nessuno si vuole occupare e che ha una mancanza di *leadership* fondamentale — e la comunità delle democrazie, come coordinamento dei paesi all'interno del sistema Nazioni Unite. Credo che chiunque sia multilateralista, come io in qualche modo sono, e voglia difendere le Nazioni Unite — che così sono indifendibili, basta vedere i risultati del viaggio in Africa del Consiglio di sicurezza di questi giorni — deve spronare ad una riforma di fondo perché, più il tempo passa più sono « indifendibili », proprio per la mancanza di risultati e, quindi, di politiche in cui tutti possiamo, più o meno, riconoscerci.

PRESIDENTE. È stata musica gradita per le mie orecchie quella che ho sentito da Emma Bonino perché sono d'accordo al 100 per cento con lei nel dire che c'è troppa concentrazione sulla riforma del Consiglio di sicurezza, mentre, in effetti, occorrerebbe specificare meglio le *mission* che essenzialmente l'organizzazione deve svolgere. Quindi, anche il nostro dibattito dovrebbe svolgersi essenzialmente attorno a questo tema perché sul Consiglio di sicurezza sarà difficile e assolutamente impossibile che sia modificato il fatto che i cinque che possiedono il diritto di veto ne sono i *domini*. Quindi, dobbiamo portare la nostra attenzione su ciò che il Consiglio di sicurezza deve essere obbligato a fare. Inoltre, sono assolutamente d'accordo sul problema delle agenzie, che, a mio avviso, hanno il compito di provvedere alla parte che riguarda i diritti umani e i primi interventi in materia di prodotti alimentari.

Come Emma Bonino credo che sui diritti umani occorra far presiedere questi organismi da persone che credono in tutto ciò. La ringrazio per aver espresso le sue opinioni con la consueta chiarezza e determinazione.

Do ora la parola ai colleghi che intendano porre delle domande.

MARCO ZACCHERA. Condivido pienamente le parole del presidente. Ringraziando Emma Bonino, vorrei qualche notizia in più sul Darfur e sui funzionari ONU che sono stati espulsi dal sud del Sudan.

CESARE RIZZI. Anch'io volevo notizie sul problema del Darfur, di cui, a quanto pare, si stanno disinteressando tutti perché non interviene nessuno. Dopo tutte le battaglie che ho fatto contro la FAO, è la prima volta che qualcuno condivide pienamente le mie idee. Parliamoci chiaro, analizzando i bilanci di questa grande organizzazione, che a Roma ha 2.400 dipendenti, l'80 per cento degli introiti vengono spesi per mantenere tutte queste persone. Ho avuto un diverbio piuttosto pesante anche con il direttore generale

della FAO perché vorrei capire a cosa servono queste grosse organizzazioni, che raccattano soldi da tutte le parti e poi, invece di devolverli in cose molto importanti, li spendono in buona parte per mantenere questi « tromboni » che vanno in giro a far baldoria da tutte le parti.

È la prima volta che qualcuno mi appoggia pienamente sulla FAO. Sarebbe ora di cominciare a pensare a cosa serva e ad interessarsi veramente a queste organizzazioni che, a mio avviso, non servono assolutamente a niente, se non a mantenere delle persone che vanno in giro a far baldoria in tutto il mondo.

LAURA CIMA. Ringrazio l'ex commissario Bonino, la quale ha una capacità politica, che gli deriva anche dalla sua esperienza, di centrare i temi reali e non quelli che vengono « giocati » per puro esercizio di potere o per pura propaganda politica. Sono totalmente d'accordo con lei sul fatto che dobbiamo concentrarci sulla complessità della riforma delle Nazioni Unite. Infatti, il quadro internazionale è talmente complicato che o l'ONU sopravvive oppure non si capisce come riuscirà a sopravvivere la nostra società umana e il pianeta.

Giustamente, l'onorevole Bonino insiste sull'Alto commissariato dei diritti umani, così come sulla Comunità delle democrazie perché le questioni mi sembrano collegate. Ho molto apprezzato tutte le sue iniziative che tentano di dare voce alle donne, che sono l'indicatore più evidente del fatto che esiste una violazione pesantissima dei diritti umani, come dimostra il recente rapporto sulla falcidia dell'AIDS tra le donne, in particolare per quanto riguarda l'Islam.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite in che modo si può riformare? Bisogna rivedere l'Alto commissariato, la Comunità delle democrazie, oppure si potrebbe pensare anche ad una riforma del Segretariato? Credo che, per esempio, lo scandalo *oil for food* non possa passare inosservato poiché inficia tutta la politica. Inoltre, come si possono modificare le agenzie e le istituzioni finanziarie dell'ONU? Lei, giu-

stamente, ha citato il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale; in ogni caso credo che in questo senso non sia sufficiente una semplice pressione politica esercitata da parte dell'Unione europea. Il WTO rappresenta un altro istituto fondamentale — che, dati i meccanismi attraverso i quali agisce, ha poco a che spartire con la democrazia — drammaticamente segnato dal suicidio del coreano a Cancun.

In ultimo vorrei far presente il problema dato dalla produzione e dal commercio delle armi — che avviene sia legalmente sia illegalmente — visto che ci troviamo in un'epoca di terrorismo e di continue guerre. Ho molto apprezzato la posizione assunta dall'Unione europea — alla quale sta facendo riferimento anche il nostro ministro degli affari esteri — nei confronti dell'embargo relativo alla Cina. Credo, comunque, che l'embargo non rappresenti una vera e propria soluzione, infatti bisogna cercare anche di relazionare meglio l'Europa a paesi quali la Cina, il Brasile e l'India che, da quello che è emerso anche dal fallimento del WTO, si contrappongono al G8. Come diceva la signora Bonino, la ricerca di una eguaglianza economica deve andare di pari passo con lo sviluppo dei diritti e della democrazia. È evidente, infatti, che non si può accettare un mondo sempre più ingiusto nell'ambito del quale le donne sono considerate carne da macello.

EMMA BONINO, già Commissario europeo e membro del Parlamento europeo. Per quanto riguarda il Darfur anch'io sto verificando le notizie relative all'espulsione di funzionari dal paese. Ieri sera sono stata messa al corrente dell'espulsione — *manu militare* — degli otto osservatori delle Nazioni Unite in aggiunta a quelli inviati dall'Unione africana. Questi osservatori erano già stati attaccati una settimana fa quando si permisero di andare a verificare una serie di notizie concernenti dei bombardamenti. Quindi, se anche questa volta non vi sarà una qualunque reazione degna di questo nome da parte del segretario generale delle Nazioni Unite e

di tutti i membri del Consiglio di sicurezza — in questo momento in giro per l'Africa per affrontare il problema del Sudan — la situazione comincerà a farsi drammatica.

MARCO ZACCHERA. Ma chi li avrebbe buttati fuori?

EMMA BONINO, già *Commissario europeo e membro del Parlamento europeo*. Non si capisce bene, questo è il punto della situazione. Questi osservatori sono stati attaccati una settimana fa dall'esercito di Karthum e da bande di *Janjaweed* quando si sono recati ad ispezionare un campo che era stato bombardato nonostante il cessate il fuoco. Infine mi è arrivata questa notizia che ho cercato di verificare prima di raggiungervi in Commissione poiché, essendo venuta al corrente di sette diverse versioni dello stesso accaduto, volevo evitare di riportare fatti inesistenti o inesatti. Credo, anzi, che il Governo italiano abbia anche un inviato a Karthum — la Contini — che non sono riuscita a rintracciare, ma che forse potrebbe risultare utile interpellare per sapere meglio cosa è successo. In ogni caso penso che nel giro di qualche mese verrà rilasciata per il Darfur una dichiarazione di genocidio.

I fatti accaduti in questa regione risalgono al marzo 2003 e ad oggi — novembre 2004 — vi sono 200 mila rifugiati in Ciad e 1 milione e 500 mila sfollati all'interno del paese, del Darfur. Non tutti i giorni circa un milione di persone si mette in moto volontariamente: evidentemente qualcuno li ha cacciati e perseguitati.

Per quanto riguarda le questioni sollevate dall'onorevole Laura Cima, credo di aver ben specificato nel mio intervento che tutte le agenzie appartenenti alle Nazioni Unite, in qualche modo, hanno mandati o inadeguati o obsoleti. La prima è sicuramente la FAO sulla cui funzionalità devo dare ragione al collega Rizzi, il quale ci ha tenuto a precisare che l'80 per cento di ciò che risulta dal bilancio è speso per il funzionamento dell'organizzazione. Comunque, vi è di più: infatti, il mandato della FAO è obsoleto ed inadeguato per cui

o si aggiorna, si riforma o si scioglie. La FAO (*Food and agriculture organization*) rappresenta un'enorme roccaforte di potere, ma si tratta di una delle agenzie che — secondo me — più necessita di riforme. Questo vale anche per il PAM (*World food programme*), organizzazione — anch'essa con sede a Roma — che ha sempre costituito una roccaforte americana, nel bene o nel male. La sua utilità può essere ricercata solamente nei casi di pura emergenza quando, ad esempio, bisogna dare da mangiare alla gente nei campi.

Riguardo alla condizione della donna, le due piccole agenzie che se ne occupano (UNIFEM e UNFMA) sono fragili: addirittura si potrebbe dire che il partito radicale — a partire dalla sede — è meglio strutturato dell'UNIFEM. Per quanto riguarda poi il mandato e i rapporti con il Segretariato meglio non parlarne. Il 50 per cento della popolazione è rappresentato da donne quindi, in un modo o nell'altro, bisognerà tenerne conto poiché esse sono indispensabili per lo sviluppo di un paese.

Non affronto gli altri temi ricordati dall'onorevole Cima poiché intendo rivolgere il mio intervento verso le indispensabili riforme istituzionali. Anche l'Unesco rientra tra quelle agenzie che dovrebbero essere sicuramente rivisitate, anche se un altro importante problema da affrontare è legato al personale.

Come sapete, la prassi è che, certa la distribuzione geografica, certo il merito della persona, in realtà, sempre più spesso, proprio per motivazioni economiche — poiché i bilanci delle agenzie sono alimentate da contributi volontari, per la stragrande maggioranza delle voci di bilancio — la nomina del direttore generale o del segretario generale dipende dall'« assegno » che il candidato si porta dietro: lo dico non in termini dispregiativi, ma per dovere di verità. Ricordo ancora, infatti, che circa il 60 per cento delle risorse di bilancio delle agenzie deriva da doni bilaterali dei governi. È chiaro che il segretario generale, affinché le agenzie possano funzionare, nella scelta delle varie personalità, terrà conto anche di quale sia la persona — ancorché capace e proveniente da una

situazione geografica interessante — che possa trascinarsi dietro un quantitativo consistente di doni volontari di contributo all'Agenzia stessa, magari provenienti da dieci paesi.

Al riguardo, sottolineo che i paesi nordici, tanto per parlare di Europa, risultano bravissimi a organizzare cordate. Esaminando la mappa del personale delle Nazioni Unite, ci rendiamo subito conto di chi sappia fare cordate, agendo, peraltro, in modo assolutamente trasparente: *chapeau* !

In merito a questo profilo, peraltro, mi corre l'obbligo di dire che il sottodimensionamento, per esempio, di personale dirigente di passaporto italiano è diventato un fenomeno intollerabile: lo dico non perché sia una nazionalista — ben lontano da me — quanto perché ritengo impensabile che qualunque personalità di passaporto italiano non risulti all'altezza di certi ruoli. Non è possibile statisticamente: questo vale per l'assunzione di incarichi sia a livello europeo, sia a livello delle Nazioni Unite. È evidente, dunque, che il problema è di altra natura.

PRESIDENTE. Invito i colleghi che ancora intendano intervenire a contenere i loro interventi entro tempi ragionevoli, a causa degli imminenti impegni assembleari cui siamo chiamati.

VALDO SPINI. Signor presidente, vorrei manifestare piena adesione al senso di allarme ed apprensione per quanto accade in Darfur; in proposito, sottoporrei a lei e alla Commissione la valutazione dell'opportunità di emettere un comunicato, raccogliendo informalmente tutte le nostre firme, per esprimere la nostra preoccupazione al riguardo. Potremmo farlo immediatamente, per dare seguito, appunto, alle notizie di cui parlava Emma Bonino.

EMMA BONINO, già *Commissario europeo e membro del Parlamento europeo.* Verifichiamone l'esattezza, però, prima di assumere iniziative di sorta.

VALDO SPINI. Certamente. Vengo quindi al secondo aspetto. È indubbio che

l'Italia abbia sinora goduto, nonostante la sottorappresentazione di personale, di un certo prestigio presso le Nazioni Unite: mi domando se l'attuale tendenza (riduzione del contributo italiano per la cooperazione allo sviluppo sotto lo 0,14 per cento del PIL — informazione comunicataci ieri dal Governo —; ritiro degli americani dal *Global Fund* per contrastare le pandemie, a causa del mancato adempimento contributivo da parte dell'Italia, insieme ad altri paesi meno forti di noi) non riduca il nostro prestigio.

Concordo, comunque, nel valutare il rapporto di novembre non solo rispetto all'ipotesi di riforma del Consiglio di sicurezza ma anche rispetto ai grandi temi dei diritti umani e delle agenzie. Tra la consegna del rapporto e la prossima convocazione dell'Assemblea generale, prevista per settembre prossimo, avremo il tempo sufficiente per agire: se avremo qualcosa da dire, dovremo, dunque, farlo. Mi sembra, però, che Emma Bonino auspichi che ciò avvenga a livello europeo, non solo italiano. Se e quando la Costituzione europea entrerà in vigore, il ministro degli affari esteri avrà il compito anche di coordinare la presenza europea negli organismi delle agenzie internazionali (che ci riesca nei fatti potremo appurarlo solo in seguito; perlomeno, ne avrebbe il compito formale). In assenza di ciò, cosa consiglierebbe di fare la collega Bonino, in base alla sua esperienza, allorché una nostra Commissione intendesse assumere, dopo il 30 novembre, talune iniziative, convocando, ad esempio, l'alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza dell'Unione europea, Javier Solana, oppure la presidenza di turno?

PRESIDENTE. A Solana abbiamo già inviato una lettera, per invitarlo in questa sede, onorevole Spini.

UMBERTO RANIERI. Condivido lo scetticismo dell'onorevole Bonino circa la possibilità che si giunga, anche questa volta, ad una riforma. I contrasti regionali, le procedure, sono tali da poter paralizzare realmente la prospettiva di una ri-

forma del Consiglio di sicurezza. Il rischio che tutta la macchina delle Nazioni Unite resti nelle condizioni che conosciamo, e che ne minano alla base l'autorevolezza e la possibilità di assolvere al ruolo, è enorme, come lo è il timore che le Nazioni Unite restino un testimone muto delle sciagure del nostro tempo senza possibilità di intervento. Mi chiedo, alla luce di ciò, se — seguendo l'invito che lei rivolge a non concentrarsi sul Consiglio di sicurezza, condividendo la linea di condotta del Governo su questo punto — all'origine delle difficoltà delle Nazioni Unite, non vi sia una insufficiente consapevolezza dei nuovi rischi e delle nuove minacce che incombono sulla comunità internazionale — dal terrorismo ai conflitti interni agli Stati, agli Stati falliti, al rischio della diffusione di armi di distruzioni di massa e di materiali fissili — e la permanenza di un limite alla base della concezione ispiratrice dell'ONU, legata al riconoscimento della sovranità degli Stati. È un aspetto assai significativo su cui riflettere, sebbene il problema sia di portata tale da risultare di difficile soluzione. Non so nemmeno se nel documento del *panel*, cui lei ha fatto riferimento, sia stato affrontato un aspetto simile, o in che termini sia stato fatto.

Infine, lei, da tempo, insiste sul tema dell'aggregazione degli Stati democratici. Vorrei sapere quanta e quale consapevolezza vi sia dell'esigenza di questo passaggio.

ALBERTO MICHELINI. Vorrei ringraziare Emma Bonino per questa testimonianza di grande efficacia — perché corroborata da una lunga esperienza maturata sul campo —, capace di mettere in luce tutte le incongruenze di un sistema così grande e complesso quale l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

A proposito della riforma delle agenzie, senza riproporre alcuni aspetti già sollevati dai colleghi che mi hanno preceduto, ritengo che dovremo attendere l'esito delle proposte di riforma del Consiglio di sicurezza; probabilmente si arriverà ai cosiddetti seggi semipermanenti, con rotazioni livello regionale, ciò che implicherà tempi

di permanenza nei seggi più lunghi da parte dei paesi interessati. Emma Bonino parlava anche dell'UNDP: sono d'accordo, Malloch Brown è personaggio veramente di grande spessore, lo conosco bene, siamo in contatto spesso. Mi chiedo, però, se l'UNDP abbia funzionato per Malloch Brown, oppure perché l'UNDP è organizzata meglio delle agenzie. È questione di uomini o di strutture? O di entrambi?

Si è parlato anche della visita di una delegazione del Consiglio di sicurezza in Africa, e della stessa questione discutevo ieri con il vicepresidente del Congo, Bemba, in questi giorni, in queste ore, in visita a Roma, il quale valutava come un fatto estremamente positivo quella iniziativa. Domando ad Emma Bonino a cosa si riferisse, quando parlava del Consiglio di sicurezza e della negatività di certi comportamenti: al solo Darfur, oppure anche all'organizzazione e allo svolgimento del viaggio in Africa? Non so esattamente quali siano le tappe interessate, ma certamente una di esse è stata Kinshasa.

Da ultimo, vengo alla tragedia del Darfur, vicenda di cui noi tutti saremo responsabili, sono d'accordo con le sue parole. La firma per la pace prevista tra il sud Sudan e Kartum è ormai alle porte, avverrà entro l'anno — sebbene sia stata rinviata —; con essa — come spiegava John Garang —, e la condivisione tra sud Sudan e Darfur del Governo, si arriverà ad un miglioramento della situazione, in ragione di un preciso impegno delle parti in causa.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i colleghi intervenuti, cedo la parola ad Emma Bonino per la replica.

EMMA BONINO. Uno dei grandi problemi, che riguardano anche l'agenzia, è la mancanza di *leadership*, con gli Stati Uniti che sono nella situazione in cui sono e con l'Europa che è difficile da trovare: per un'europeista come me è una frustrazione giornaliera. A volte la trovi quando il dramma è scoppiato; per esempio, sull'Ucraina la posizione europea è *ex post*, cioè a dramma in corso. Credo che si possa assumere una *leadership*, perlomeno per

fare in modo che tutti questi temi siano prioritari. Penso che sia possibile costruire — quindi prepararlo e parlare con gli altri paesi — un Consiglio affari generali per la primavera che abbia all'ordine del giorno la riforma delle Nazioni Unite, chiarendo quali *dossier* l'Europa intende affrontare e svolgere. Se nessuno si muove, di tutta la riforma si continuerà a parlare del Consiglio di sicurezza, che sarà al di là da venire, e, come sempre, la parte delle agenzie, la parte *construens* e propositiva non sarà affrontata da nessuno.

Ad esempio, l'UNDP è l'insieme di due cose, ma sicuramente la volontà di Mallock Brown e del suo *staff* è stata determinante perché ha un mandato più sostanzioso delle altre, anche se non più di tanto. La sua farraginosità decisionale è uguale a quella di tutti gli altri, ma ha sempre avuto una *leadership* molto più attiva. Comunque, senza ricorrere a cambiamenti di mandato, l'UNDP ha in corso una rivoluzione silenziosa di grandissima portata. Occorrerebbe spingere i parlamenti e i governi a darsi un appuntamento a primavera o a prepararlo per giugno, prima del *Millennium goal*, perché l'Europa offra un suo contributo. Non è pensabile che su tutta questa materia non ci sia, non dico una posizione, ma almeno una discussione europea: quindi, i governi debbono assolutamente attivarsi.

Per quanto riguarda le domande dell'onorevole Ranieri, sui nuovi rischi e sulle nuove minacce sicuramente la consapevolezza sta arrivando adesso con enorme ritardo e, quindi, sono fenomeni che non si sono chiaramente governati. Per il momento, a livello internazionale non c'è la stessa analisi — per esempio, sull'entità e sulla minaccia del terrorismo —, il modo di rispondere è diverso e, conseguentemente, non c'è un'idea, più o meno omogenea, per rispondere al fenomeno.

Rispetto al fanatismo islamico e alla *Jihad* islamica si risponde con la promozione della democrazia, dello sviluppo e dei diritti umani. Altri stanno percorrendo altre strade che a me sembrano molto pericolose oltre che inefficaci. Non si può rispondere ad una *Jihad* islamica con una

Jihad cristiana, ma sostenendo realmente democrazia e diritto. Sapete che sulla democrazia e sul mondo arabo l'anno scorso anno ci fu un G8 a Sea Island; vi è poi l'Europa con la politica di vicinato: io non ho visto nulla di tutto questo. Vedo riunioni su riunioni una più confusa dell'altra: c'è ne stata una a New York, ce ne sarà una a Beirut, ne è prevista una a Rabat, ma chiunque voglia fare qualcosa non ha una lira. Nel mio piccolo stavo organizzando in Yemen una conferenza su donne, diritti civili e politici — nella penisola arabica dove si tratta di voto sì o voto no —, ma l'ho dovuta rinviare per mancanza di poche migliaia di euro. L'Italia era uno dei paesi più attivi ma non basta.

Comunque, almeno sul dialogo per la democrazia i tre paesi capifila sono l'Italia, lo Yemen e la Turchia. Capisco che la Turchia viva un momento di emergenza, che l'Italia abbia cambiato il ministro e che lo Yemen sia un paese obiettivamente fragile, però questa cosa o si rimette in piedi oppure non ha molto senso. Credo che la riunione dei tre ministri sia prevista oggi o domani, ma si hanno poche notizie. Manca certamente una consapevolezza, un'analisi comune e, quindi, una politica comune di risposta. È stato affrontato il tema della sovranità e il *panel* riprende la posizione di Kofi Annan di due anni fa — quando la rese pubblica si fece « sgridare » dall'intero mondo —, quando disse che la sovranità non equivale a proprietà. La sovranità non è un attributo divino e non equivale ad essere proprietari del proprio popolo o del proprio paese, ma la si conquista ed ha come parametro lo sviluppo e il benessere del proprio paese. Quindi, la sovranità è un processo politico, la si merita, la si conquista ma non è intoccabile. Da lì è nata la responsabilità di proteggere perché, quando un sovrano massakra il proprio popolo, sarà sempre un sovrano, ma è un sovrano massacratore: a quel punto subentra una responsabilità di protezione. Comunque, tutto questo non è ancora diventato una politica ma, per il momento, è un dibattito a livello di idee. Appena si è toccato il punto della

sovranità, vi è stata una reazione fortissima da parte da tutti i paesi che vivono la sovranità come un dato di proprietà del proprio popolo. Quando la sovranità è concepita in questo senso, siamo di fronte ad un problema straordinario. Tuttavia, non si può affrontare di petto e da lì deriva l'idea radicale della Comunità delle democrazie e la promozione della democrazia nel mondo arabo, cioè delle strade che non vanno dritte contro il muro ma che cercano di creare le condizioni perché questo diventi un concetto più accettato. La sovranità si conquista, è merito, si misura con lo sviluppo umano del proprio popolo.

Per quel che riguarda il Consiglio di sicurezza dell'ONU, invece di riunirsi soltanto a New York, ogni tanto potrebbe riunirsi anche da altre parti, visto che gli aerei sono stati inventati. Ciò che discute il risultato delle decisioni prese a Nairobi, seguite poi da Kinshasa; spero vadano a Khartum. Quindi è un problema di giudizio politico e non metodologico.

Per quel che riguarda il Darfur, da quando abbiamo cominciato con *International crisis group* e con *Human Watch* a porre questo problema, ci è stato detto di non disturbare il dialogo tra il nord e il sud, per intenderci Naivasha. Abbiamo sostenuto fin dall'inizio che si trattava di un'analisi sbagliata e che l'esplosione di quel dramma avrebbe avuto conseguenze anche sull'accordo di Naivasha e così puntualmente è stato.

Se il dialogo si rimette in moto subito, possiamo sperare che ci sia un miglioramento, ma nel frattempo Khartum ha scambiato questa situazione come un via libera nei confronti dell'ovest del paese. Credo quindi che non sia stata una buona politica e credo che non sia una buona politica adesso fingere di non sapere ciò che sta accadendo. Credo che l'inviato speciale delle Nazioni Unite, Jan Pronk debba fare qualcosa per sollecitare maggiore attenzione su questa problematica.

Questa è una cosa sulla quale stiamo intervenendo tardi e che comunque biso-

gna fare perché tra pochi mesi ci sarà una dichiarazione di genocidio e sarà allora troppo tardi per fare qualcosa.

GIOVANNI BIANCHI. La ringrazio perché il mio tema concerneva proprio la sovranità.

PRESIDENTE. Avrei da farle una domanda. Nell'articolo che lei scrisse con Dell'Alba sul *Corriere della sera*, che purtroppo non ebbe grande eco, prevedeva l'eventualità di uscita dei paesi che non rispettano i diritti fondamentali. Lei crede che sia ipotizzabile porre il problema e in quali forme?

EMMA BONINO. È chiaro che ci sono pochi criteri riguardanti l'ingresso nelle Nazioni Unite, per cui vi è un problema di fondo importante. Basta, sulla base di una cattiva lettura dei trattati, la proprietà territoriale. Persino il Governo talebano nel 1997 stava per essere riconosciuto come membro delle Nazioni Unite.

PRESIDENTE. Salvo qualche eccezione, come Taiwan.

EMMA BONINO. Questo è un altro discorso, perché entra in gioco la Cina, per cui i criteri che si applicano ai talebani non si applicano per Taiwan.

È chiaro che non ci sono criteri di ingresso, se non il fatto di essere a capo di un paese, comprese le dittature.

L'unico caso di sospensione previsto è la sospensione del diritto di voto in Assemblea generale delle Nazioni Unite nel caso di mancato pagamento dei contributi dovuti. Non esiste sospensione del diritto di voto in Assemblea generale per paesi che abbiano avuto forme di aggressione nei confronti di altri paesi o che abbiano provocato dei genocidi.

Credo che si potrebbe prevedere la sospensione quantomeno dalla partecipazione alla Commissione sui diritti umani. Le procedure di punizione di un paese non possono esser soltanto l'embargo o l'isolamento; ritengo che con una diplomazia più innovativa e dinamica, al di là della

panoplia di sistemi diplomatici che già si usano, la sospensione dal diritto di voto per un certo periodo di tempo sarebbe non solo doverosa ma anche efficace.

Tutti questi paesi si fanno forti del fatto di essere internazionalmente riconosciuti ed accettati. Molto spesso, al posto delle sanzioni economiche, si attua semplicemente il blocco dei visti, misura che comunque risulta efficace, come anche il blocco dei conti bancari: si tratta di misure che spesso sono più utili dell'embargo *tout court*. Una sospensione dal diritto di voto nell'Assemblea generale per sei mesi può essere una misura efficace. Si tratta di strumenti diplomatici aggiuntivi che potrebbero risultare molto utili.

UMBERTO RANIERI. Per Belgrado si adottarono misure del genere.

EMMA BONINO. Sì, è vero. Fu un primo esperimento che comunque ha fun-

zionato molto bene e che non ebbe conseguenze negative rispetto agli altri paesi della regione. Queste altre formule sanzionatorie dirette ai regimi non avrebbero conseguenze sulla popolazione. La ringrazio di aver ricordato questo fatto.

PRESIDENTE. Ringrazio Emma Bonino per la sua esposizione utile e chiara, e anche per la passione delle sue affermazioni.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 15 dicembre 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO