

COMMISSIONE III
AFFARI ESTERI E COMUNITARI

VI

SEDUTA DI GIOVEDÌ 5 AGOSTO 1993

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI, PROFESSOR BENIAMINO ANDREATTA, SULLE LINEE PROGRAMMATICHE DEL GOVERNO IN MATERIA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANTONIO CARIGLIA

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione del ministro degli affari esteri, professor Beniamino Andreatta, sulle linee programmatiche del Governo in materia di cooperazione allo sviluppo:	
Cariglia Antonio, <i>Presidente</i>	81, 89
Andreatta Beniamino, <i>Ministro degli affari esteri</i>	81, 88
Ciabarri Vincenzo (gruppo PDS)	88
Sulla pubblicità dei lavori:	
Cariglia Antonio, <i>Presidente</i>	81

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Informo che dal gruppo federalista europeo è stata avanzata richiesta di assicurare la pubblicità della seduta anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro degli affari esteri, professor Beniamino Andreatta, sulle linee programmatiche del Governo in materia di cooperazione allo sviluppo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro degli affari esteri, professor Beniamino Andreatta, sulle linee programmatiche del Governo in materia di cooperazione allo sviluppo.

In considerazione della concomitanza dei lavori dell'Assemblea e della prospettiva di votazioni qualificate, do subito la parola al ministro degli esteri il quale si era preparato per un dibattito molto vasto ed articolato che purtroppo a causa della ristrettezza dei tempi sarà costretto a ridimensionare.

BENIAMINO ANDREATTA, *Ministro degli affari esteri*. Credo che da lungo tempo sarebbe stato necessario un dibattito parlamentare sui problemi della cooperazione, ma mi rendo conto che un dibattito ad una sola voce, come risulterebbe quello nei

tempi compressi di oggi, appare inopportuno; mi riservo quindi di preparare per la ripresa un testo in generale sulla cooperazione allo sviluppo ed in particolare su quel capitolo della cooperazione che è rappresentato dall'applicazione della legge n. 212 del 1992 per i paesi dell'Europa centrale ed orientale che attraversano un faticoso processo di ristrutturazione delle loro economie. Su tale testo si potrà articolare un dibattito parlamentare che è tanto più necessario in quanto per una serie di ragioni vi è stato un ridimensionamento dei fondi disponibili ed una drammatica situazione di crisi.

È certo che fondi che hanno determinato azioni penali, che hanno comportato in Italia e all'estero corruzione, rappresentano ciò che di opposto vi è all'idea di uno sviluppo fondato su istituzioni capaci di avviare e controllare un processo di crescita.

Credo che l'integrità delle classi dirigenti e delle burocrazie dei paesi in via di sviluppo costituisca un elemento essenziale come fattore di crescita, ma da ciò che emerge dai primi dati che la stampa ci ha fornito sulle indagini giudiziarie appare invece che abbiamo in qualche misura — come alcuni dei *leader* dei paesi in via di sviluppo da anni denunciavano per l'insieme delle cooperazioni — contribuito alla degenerazione dei ceti burocratici e politici di questi paesi. A tale riguardo, accanto a quella giudiziaria, sto avviando un'indagine amministrativa nel ministero, anche perché in alcuni casi sarà necessario ridefinire il contenuto economico dei contratti che sono stati stipulati.

Vi sono ancora problemi di urgenza per quanto riguarda quelle particolari istituzioni che mi sembrano assai importanti

per avviare un processo di sviluppo complessivo, umano, che si autosostenga: mi riferisco alle ONG. In un certo stato di crisi amministrativa e finanziaria vi è il rischio di distruggere organizzazioni piuttosto leggere che difficilmente possono sopportare un periodo di difficoltà, di ritardi, di riduzioni dei mezzi. Certamente in questo campo vi è la necessità di selezionare e di far crescere alcune istituzioni forti, ma tutto questo deve essere particolarmente mirato ad un tipo di iniziativa che non ha grande merito di credito, quindi ha difficoltà a rifornirsi sul mercato e pertanto ha la necessità di un afflusso regolare di finanziamenti.

Credo che su questo aspetto gli approfondimenti debbano essere sostenuti da documentazione e preferisco che tale documentazione arrivi per iscritto. Gran parte di essa è pronta ma, visto che non possiamo discuterne oggi, la farò avere alla Commissione alla ripresa dei lavori.

Vorrei semplicemente rilevare che uno degli aspetti critici della cooperazione tale da giustificare un provvedimento d'urgenza — del quale vorrei darvi il contenuto — è la soluzione del contenzioso. Tenuto conto del contenzioso piuttosto rilevante che ancora deriva dal FAI e di quello che si sta accumulando per la cooperazione successiva al 1988, si valuta in 500 miliardi la somma del contenzioso attualmente esistente, naturalmente prendendo come base valori contrattuali, perché poi vi è la richiesta delle imprese di aumentare i danni, eccetera.

La struttura del ministero mal si adatta a gestire questo complesso di rapporti giuridici. L'Avvocatura dello Stato ci fornisce un paio di funzionari che, sebbene abili, dedicano a questo compito ogni mese una giornata o due del loro tempo. Ci troviamo invece di fronte alla necessità di risposte rapide, consistenti soprattutto nella scelta tra la strategia di avvalersi delle clausole compromissorie contenute in alcuni contratti e quella di adire la sede giudiziaria. La situazione risente naturalmente del modo come sono stati costruiti questi contratti: vi sono casi in cui essi sono stati affidati a trattativa privata e

contemporaneamente non è stata prevista una direzione dei lavori *in loco*. Quindi ci ritroviamo in condizioni estremamente difficili nella difesa degli interessi dell'amministrazione. Per questo, nella prossima seduta del Consiglio dei ministri o in quella che si terrà prima di metà agosto, intendo presentare il testo di un decreto-legge che preveda l'istituzione di un gruppo di dieci-undici tecnici che possano assistere l'amministrazione nel gestire questo contenzioso, cioè per il riesame del complesso dei contratti che l'amministrazione deve gestire ed il cui ordine di grandezza è di parecchie migliaia di miliardi.

Nel decreto si prevede che non si possano introdurre varianti, estensioni o proroghe onerose per l'amministrazione. Si stabilisce il criterio di buona amministrazione che chi ha negoziato il contratto non sia anche chi lo gestisce e lo controlla, affidando all'unità tecnica centrale il giudizio tecnico sul contratto e lasciando all'amministrazione la sua gestione e il suo controllo. Si cerca di superare uno degli aspetti che hanno determinato finora le maggiori disfunzionalità, quello cioè di prevedere gerarchie di esperti, usando il personale stabile del ministero per la costituzione dell'unità tecnica.

Per le nuove assunzioni nell'unità tecnica si prevede infine un esame da condursi da parte di una commissione che prevalentemente tragga i suoi membri dalle organizzazioni internazionali (e quindi sia composta anche da membri non italiani) e che tale commissione possa essere utilizzata, attraverso lo studio dei casi seguiti dai funzionari, per l'esame ai fini dell'eventuale rinnovo dei contratti dei membri dell'unità tecnica stessa. Devo denunciare che non sono state effettuate le valutazioni cui la legge n. 49 collega il rinnovo dei contratti. Quindi, in mancanza di valutazioni fatte anno per anno, sembra opportuno che una commissione costituita da persone estranee al ministero e di sicura competenza nelle esperienze di cooperazione valuti non la cultura (sono ormai professionisti coloro che hanno lavorato nell'unità tecnica) ma la competenza professionale, e non in modo astratto ma

attraverso l'esame dei casi, degli affari, delle pratiche affidate alla specifica persona, attraverso l'esame dei dossier e un colloquio di spiegazione dei dossier stessi.

Sento insomma che è mia responsabilità portare ordine in questo settore, che deve passare da un intervento su 107 paesi ad un intervento mirato, che utilizza strumenti quali i piani di sviluppo, che si collegherà in maniera più impegnata che in passato con le organizzazioni finanziarie internazionali attraverso forme di cofinanziamento. C'è la necessità di dare questo ordine e ritengo — ne parleremo quando verrò a discutere il testo del decreto — che queste facoltà siano necessarie per tale obiettivo, che immagino voi condividiate; naturalmente poi potrete non condividere questa o quella disposizione.

Discorso analogo dovremo fare per la legge n. 212 del 1992, per la quale ci troviamo in questo momento di fronte ad un complesso di iniziative, molto spesso sollecitate da centri italiani. Mi trovo di fronte ad una delibera del CIPE che, contro la legge, allarga ad imprese quel che doveva essere riservato ad istituzioni *non profit*. Quindi, mi trovo davanti ad una situazione che anche a questo proposito richiede interventi atti a riportare alla logica degli strumenti legislativi una realtà amministrativa che, nella storia complicata del Ministero degli affari esteri, è andata sovrapponendosi alla legislazione e al buon ordine amministrativo.

Questo è un capitolo che dovremo affrontare in maniera seria e dettagliata, in modo che il Parlamento abbia tutte le informazioni, compresa quella delle ragioni che hanno indotto non il ministro degli affari esteri ma il Consiglio dei ministri a limitare rispetto al passato i fondi per i prossimi tre anni in relazione non solo alla crisi del paese ma anche alla necessità di ridefinire scopi e metodologie del nostro intervento nel mondo, tenuto conto della crisi generale che coinvolge tutti i paesi in un ripensamento sulle attività di cooperazione.

Ritengo invece preziosi i pochi minuti a mia disposizione per comunicare al Parlamento i termini di alcune delle crisi che

sono state affrontate nei giorni e nelle settimane passate e che sono, in un certo senso, esemplificative della complessità dei problemi che attraversa il sistema internazionale. Qualche volta vi sono tendenze isolazioniste nel nostro paese, dove invece negli ultimi anni si è riscontrato tutto il campionario delle possibili deviazioni della politica internazionale: tesi isolazioniste; tesi di una definizione esasperata nei termini della *belle époque*, dell'interesse nazionale; tesi di un facile utopismo che non immagina le difficoltà dell'azione; necessità di determinare coalizioni per ottenere i risultati che si intendono raggiungere.

Di qui gli sbandamenti dei giudizi sulle Nazioni Unite — in certi momenti viste come la sede del riformismo mondiale, come una grande agorà in cui si approvano risoluzioni — e la disillusione di fronte alle difficoltà del fare e di trasformare in esecutiva quella che era un'attività di giudizio disimpegnato e non responsabile sulle vicende del mondo.

Da questo punto di vista viviamo una realtà delicata, complicata, analoga a quella che abbiamo incontrato in Somalia (come credo di avere più volte ricordato) e che consiste nella difficoltà da parte delle Nazioni unite e della comunità internazionale di prendere coscienza delle complicazioni derivanti dalle azioni di intervento diretto per mantenere o per realizzare la pace in condizioni ostili o di anarchia.

Il venir meno degli interessi su cui si sono costruite le organizzazioni internazionali nel periodo della guerra fredda complica ulteriormente il quadro. Nell'ambito delle organizzazioni internazionali a cui apparteniamo vi sono oggi, e vi sono sempre stati, interessi competitivi, antagonisti, ma fino a quando il conflitto est-ovest avveniva tra una gerarchia di interessi, per cui quelli della difesa legati al conflitto est-ovest determinavano una « visibilità » del problema e mantenevano ad un secondo livello di intensità altri conflitti, la questione trovava una sua soluzione. Nel momento in cui la problematica relativa alla sicurezza è stata in qualche

modo riassorbita, gli interessi economici-istituzionali divergenti hanno invece prevalso.

È chiaro che oggi non è sufficiente appartenere ad un'organizzazione ma è necessario diventarne soci attivi. Si può appartenere a tutte le organizzazioni internazionali e trarne assai poco in termini di sicurezza o di creazione di un ambiente favorevole per il proprio paese. Oggi occorre un maggiore impegno nel formulare e nel portare avanti le politiche e da questo punto di vista la necessità imposta dallo svolgersi degli avvenimenti contrasta con le deviazioni, cui prima ho accennato, della percezione che la politica e l'opinione pubblica hanno della complessità dei problemi di politica estera.

Tale complessità è emersa in tutte le sue dimensioni, a cominciare dalla crisi che ha attraversato la Comunità europea. Proprio nel momento in cui si completavano le ratifiche del trattato di Maastricht vi è stata una drammatica regressione addirittura al periodo precedente all'accordo di cambio del 1978. Tale regressione minaccia di rendere difficile il funzionamento del mercato unico: possibili oscillazioni nell'ordine del 30 per cento delle monete della Comunità significano la possibilità di creare convenienze dovute semplicemente alle variazioni di cambio e quindi spostamenti dei flussi commerciali all'interno della stessa Comunità. Vi è inoltre la possibilità che il cambio reale, cioè il cambio cui si sottrae il differenziale degli andamenti di inflazione, provochi una spinta a svalutazioni o a rivalutazioni competitive, nel caso di paesi preoccupati di un eccesso di inflazione, per cui tutto il sistema di convenienze sia artificialmente modificato.

Questa è la conseguenza di un allargamento così ampio nelle fasce di oscillazione. L'oscillazione attorno al 30 per cento certamente impedisce ai Governi la noia di dover affrontare rivalutazioni e svalutazioni per un periodo di quattro o cinque anni ma ha dentro di sé un potenziale di distruzione delle stesse istituzioni comunitarie, a cominciare dalla politica agricola comune. È difficile infatti imma-

ginare che sia possibile determinare in maniera corretta i prezzi agricoli se poi essi possono variare in maniera così ampia. La stessa politica del mercato interno può essere messa in discussione o la stessa soppressione delle frontiere. Immagino che frontiere di tipo statistico vengano rapidamente ricostruite e quindi c'è il rischio di una degenerazione dell'insieme delle istituzioni comunitarie per effetto della perdita di qualche misura di convergenza su uno standard corretto dei rapporti di cambio all'interno della Comunità.

Come sapete, tutte le ipotesi sono state esaminate dal comitato monetario, compresa quella di un'accelerata che portasse immediatamente a rapporti di cambio fissati in maniera irrevocabile. Si è poi immaginata la possibilità che per un certo periodo di tempo il marco e le monete ad esso collegate uscissero dalla fluttuazione congiunta comunitaria; si è infine immaginato di avere un periodo transitorio per trovare nuovi rapporti di cambio per consentire una libera fluttuazione delle monete.

Sono sorti vari problemi, sull'ipotesi, che avrebbe potuto presentare aspetti tecnici interessanti, di dare vita ad una specie di unione latina (se la Germania fosse uscita dallo SME, si sarebbe infatti creata quella che una volta era l'unione latina che per molti decenni ha caratterizzato i rapporti tra Francia, Belgio e Italia) perché questo avrebbe significato una rottura verticale all'interno della Comunità che in fondo ha bisogno dell'asse Parigi-Bonn. Attorno al problema della pacificazione fra Germania e Francia si è creata una coalizione che desse alla Germania le funzioni dell'« impero di mezzo », il che avrebbe significato la rottura tra le due vocazioni della Germania, quella tipica occidentale e quella talvolta un po' nebulosa di paese che in Europa media tra est e ovest e che ha costituito la tentazione permanente della politica di quel paese prima di questo dopoguerra.

In quella giornata di sabato, nel corso della quale le varie ipotesi emergevano con la freddezza e l'astrattezza dei tecnici che ponevano le varie ipotesi, in realtà si

aprivano scenari politici fino a poco tempo fa imprevedibili nell'evoluzione della Comunità. È stata preferita una formula che a me pare caratterizzata da un eccesso di fluttuazione e che ha permesso di cercare il riaggiustamento delle monete, anziché attraverso un atto di volontà dei Governi, attraverso le reazioni dei mercati. Emergeranno di fatto una rivalutazione del marco e una svalutazione delle monete, come la peseta ed il franco francese, che erano passate indenni o avevano subito svalutazioni controllate nell'anno passato.

Questo processo a mio parere pone però un problema molto serio. Così come si configura, la stessa attuazione nei tempi previsti del trattato di Maastricht non è sufficiente a garantire le condizioni di ordine nello sviluppo della Comunità europea. Nel rapporto Delors, che ha costituito la base analitica del trattato per quanto riguarda la politica economica e quella monetaria, si stabiliscono precondizioni per l'attuazione di tale trattato ma, forse per l'importanza che in quel comitato avevano i banchieri centrali, in quelle precondizioni nulla si dice del comportamento delle banche centrali nella fase intermedia.

Si deve tener conto che durante tutte queste crisi ciò che è avvenuto è che flussi enormi di capitali si sono spostati da un paese all'altro (in quest'ultima crisi si tratta di 55 miliardi di dollari, l'equivalente dei flussi di capitale tra Francia e Germania) e mentre ciò avveniva le banche centrali (in questo caso della Francia e della Germania) hanno continuato come se nulla fosse accaduto: la Francia ha sostituito ogni franco che usciva con un franco di nuova emissione e la Germania ha « sterilizzato », cioè ha eliminato ogni franco che si trasformava in marco tedesco. Lo stesso del resto era avvenuto nel settembre scorso per quanto ci riguarda: se si prende in considerazione l'andamento dell'offerta di moneta in quel momento in cui gli italiani fuggivano dalla lira, si può constatare una ricostituzione, settimana per settimana, dello stock di lire esistenti.

Così non può funzionare un sistema a cambi fissi. È necessario che quando ci

siano movimenti di capitale, che significano spostamenti nella preferenza del pubblico tra una moneta e l'altra, le offerte di moneta siano convenientemente ridotte o ampliate. Quindi non si può « sterilizzare », nel senso che non si può sostituire la moneta che esce con nuova moneta, né si può eliminare la moneta che entra attraverso operazioni che la tolgano dal mercato, se si vuole pensare che la speculazione si renda conto che i governi vogliono difendere le loro monete.

Naturalmente questo significa che ciascuno perde un poco della sua autonomia. E credo che dobbiamo considerare che la linea di ripresa europea sia quella di avere al più presto possibile una riunione straordinaria del Consiglio dei capi di Stato e di Governo in cui non solo si lanci l'Istituto monetario europeo ma si stabilisca, al di là del trattato, che questo Istituto possa esercitare una sorveglianza impegnativa per le banche centrali. Ciò che è venuto meno con questa crisi è la possibilità di una politica monetaria unilaterale in presenza di cambi che avrebbero dovuto essere fissi e di enormi fluidità dei capitali tra un paese e l'altro. Secondo proposte che gli italiani hanno sempre sostenuto, è assolutamente necessario che rapidamente le diverse politiche monetarie siano sottoposte ad un reale controllo comunitario.

È necessario per togliere ai Governi quel senso di importante obiettivo politico del cambio, che è utile in certe fasi ma che diventa una pietra d'inciampo quando si tratta di modificare il rapporto, per far sì che anche quella dei cambi diventi chiaramente una materia comunitaria e che la stessa iniziativa per la revisione del cambio possa essere presa dagli organismi comunitari.

Siamo davanti ad un campo di pericoli e di opportunità. Ritengo che se accettiamo la logica della disgregazione, la logica di chi ha detto che l'economia ha fatto valere i suoi diritti sul volontarismo della politica, questo episodio avrà effetti molto seri sull'intera costruzione comunitaria, per quello che essa significa in termini di pace, di capacità di raggiungere obiettivi maggiori di quelli che ciascuno

Stato potrebbe raggiungere con la sua azione in Europa, di compimento di una storia difficile e sanguinosa.

Dobbiamo, come spesso accade, saltare in avanti, accelerare i processi, e quindi pervenire alla costituzione dell'Istituto monetario europeo, e per di più evitare quel difficile condominio tra Istituto monetario europeo e banche centrali che la Bundesbank aveva rilevato come l'aspetto più critico della costruzione di Maastricht. Si impone cioè la necessità di ridurre al minimo la seconda fase e di affrontarla con mente lucida, non con la volontà di arrivare comunque ad un accordo. Questo richiede un maggiore trasferimento di poteri a livello comunitario e la necessità di stabilire regole del gioco molto precise per le banche centrali in questa fase di mezzo in cui rimane la loro responsabilità e contemporaneamente si cerca di rafforzare i vincoli comunitari.

L'altro punto che ci riporta alle difficoltà della cooperazione internazionale riguarda l'iniziativa americana per quanto concerne l'intervento in Bosnia. In questi tre mesi vi è stato un certo gioco delle parti: in alcuni momenti gli Stati Uniti d'America non sono sembrati decisi ad intervenire nella vicenda bosniaca mentre gli europei sono stati l'elemento trascinate; in altri momenti è avvenuto esattamente l'opposto. Ricordo come nell'Assemblea della NATO ad Atene per molte ore i nostri direttori degli affari politici avessero discusso se un eventuale intervento della forza aerea si dovesse limitare alla difesa dell'UNPROFOR ovvero alla difesa delle popolazioni nelle cosiddette aree protette. Allora era la posizione europea quella dell'intervento a copertura della popolazione e non solo delle truppe dell'UNPROFOR, mentre in quella fase gli americani ritenevano di dover insistere sulla interpretazione letterale della risoluzione n. 836 delle Nazioni Unite come intervento inteso a proteggere le forze delle Nazioni Unite presenti sul campo. Nella discussione che si è svolta lunedì scorso il problema è stato ripreso ma con un'inversione nel ruolo dei protagonisti.

Queste sono le inevitabili difficoltà che nascono di fronte ad operazioni nuove, complesse ed impegnative. Da parte italiana, abbiamo avuto comunicazione dal Governo inglese giovedì scorso delle conversazioni in corso con i paesi più direttamente interessati perché aventi forze che fanno parte dell'UNPROFOR. Sabato, quando ho ricevuto una telefonata di Christopher, e poco prima mi era stata recapitata copia della lettera indirizzata da Clinton al Presidente del Consiglio, ho reagito d'istinto cercando di collegare questa operazione con il difficile processo che va avanti a Ginevra, e quindi ho immediatamente dichiarato che l'Italia vedeva nella difesa del cessate il fuoco concordato tra le parti l'elemento che determinava ragioni e limiti dell'intervento.

Christopher insisteva sul fatto che Sarajevo era in una situazione di strangolamento — termine usato ripetutamente nella sua lettera — e che quindi si poneva il problema di un intervento immediato. Ho detto che Sarajevo era una delle aree protette e che quindi era un'area in cui si minacciava, attraverso violazioni della tregua, una modifica irrimediabile della situazione. Ma ho detto anche che la NATO, in quanto organizzazione regionale che si muoveva su mandato delle Nazioni Unite, doveva evitare di assumere un posizionamento contrario all'una o all'altra parte in gioco: doveva porsi come garante della tregua e quindi disponibile ad utilizzare la sua forza nei confronti di chiunque la violasse.

Nel complesso, difficile è stato l'andamento della riunione del Consiglio della NATO a Bruxelles. Tutti abbiamo mandato funzionari più alti in grado degli ambasciatori presenti accreditati presso la NATO, in modo da assistere i rappresentanti permanenti a livello sia diplomatico sia militare.

Si è arrivati ad una conclusione che tiene conto delle esigenze europee di dare un fondamento giuridico il più chiaro possibile all'intervento e quindi di mettere a punto la macchina anche in termini operativi per l'intervento a protezione dell'UNPROFOR e delle aree protette. Lì dove

il discorso presentava elementi meno facilmente riportabili alla filologia dell'interpretazione delle risoluzioni, come nel caso di Sarajevo, si riafferma la necessità di un collegamento con l'UNPROFOR, con il Consiglio di sicurezza.

Il Segretario generale delle Nazioni Unite ha affermato in un suo documento la propria responsabilità, in quanto responsabile politico delle operazioni dell'UNPROFOR. Nel testo si afferma il collegamento al problema del cessate il fuoco e i serbi-bosniaci vengono presentati come l'elemento più preoccupante, anche se si dichiara che pure da altre parti possono venire pericoli che possono impegnare un'eventuale risposta aerea alleata. Mi sembra che in questo modo si sia riportato l'intervento alla logica della situazione giuridica e militare: è evidente che avendo schierato 7-8 mila uomini *in loco*, ogni intervento aereo deve essere collegato per non determinare una situazione di rischio insopportabile per lo schieramento dell'UNPROFOR.

Ogni decisione operativa è rinviata ad un ulteriore approfondimento che penso lunedì prossimo darà luogo ad una nuova riunione del Consiglio della NATO. Nel frattempo si sono approfonditi i rapporti con le Nazioni Unite. Noi ci auguriamo che questo schieramento e la dimostrazione della volontà di usarlo attivamente abbia l'effetto di indurre nelle parti un atteggiamento più collaborativo; l'effetto cioè di non determinare un cessate il fuoco che duri lo spazio di poche ore ma di far comprendere alle parti che la comunità internazionale non è più disposta a tollerare i comportamenti che hanno caratterizzato fin qui la ricerca di una vittoria completa, finale, sul campo.

Vorrei spendere due parole per osservare, con riferimento al rapporto fra utopismo e corretta gestione degli strumenti internazionali, come durante la crisi nel Libano abbiamo tenuto un atteggiamento da *partner* affidabile. Abbiamo evitato le dichiarazioni di principio, le scelte di campo che caratterizzano spesso una certa propensione a comportamenti queruli, un certo modo di vedere la politica estera da

parte di settori dell'opinione pubblica. Ho avuto rapporti con gli ambasciatori arabi, assicurando una presenza umanitaria italiana che in 36 ore ha portato a Beirut un segno della nostra attenzione alle centinaia di migliaia di persone che, per effetto dell'operazione in corso nel sud del Libano, erano affluite nella capitale.

Ho tenuto con il governo israeliano un rapporto riservato con una lettera a Peres molto ferma ma nella quale si evitavano tutte le sbavature di tipo ideologico. Dal modo in cui mi è stato risposto ho capito che essa ha avuto molto più effetto di qualunque dichiarazione ideologica, di principio, di « vesti stracciate », che qualche volta ha caratterizzato la nostra velleitaria politica in quella regione. Alle due parti ho cercato di dimostrare che il Governo italiano capiva come ciascuna delle parti fosse in difficoltà a gestire una situazione come quella che si era determinata, ma contemporaneamente ho chiesto comportamenti che favorissero il processo di pace. Credo che la conclusione di questa vicenda abbia dimostrato che è più solido di quanto si pensasse il processo di pace, che naturalmente ha da entrambe le parti i suoi nemici. Sia in Israele sia nel mondo arabo ci sono infatti *vested interests* alla continuazione delle tensioni, dello stato di militanza dall'una e dall'altra parte; c'è gente che vive su questo stato di tensione, per cui ciascuno difende la propria posizione politica o economica che si è andato costruendo.

Per quanto concerne infine la Somalia, credo che sia il momento di ripartire con l'azione di cooperazione. Abbiamo avuto nostre organizzazioni non governative che nei mesi passati, senza mezzi forniti dal bilancio dello Stato, hanno ottenuto risultati estremamente interessanti. Al di sotto di Mogadiscio si è costruita una specie di economia curtense su 50 mila ettari, fornendo anche la difesa ai contadini di questa specie di *compact*, di esempio di economia curtense; si sono difesi con le armi contro i banditi e li hanno messi in fuga. Si sono ripristinati i sistemi idrici, si sono ristabiliti i contratti con i proprietari, che in presenza di questo lavoro di manu-

tenzione straordinaria hanno ceduto ai contadini gran parte della produzione dell'anno (poi gli stessi proprietari hanno fornito le armi per la difesa dei fondi). Mentre la Banca mondiale prevede una grossa importazione di olio per la Somalia, in questo *compound* si è avviata la spremitura dei semi, di cui la Somalia è ricca e che probabilmente permetterebbero l'autosufficienza. In molta parte della Somalia il bestiame è ritornato a livelli numerici elevati. A parte l'estrema difficoltà che ancora caratterizza la situazione di Mogadiscio, vi sono settori importanti in cui è possibile operare un intervento leggero, quello necessario per avviare nuovamente in qualche modo l'economia.

L'Italia intende assumere i propri impegni di primo donatore, qualifica che le deriva dal fatto che quest'anno verranno mobilitati circa 50 miliardi. Occorre sottolineare che nel corso di questi anni presso il fondo d'oltremare a Bruxelles e le istituzioni finanziarie internazionali si sono accumulati notevoli mezzi destinati alla Somalia che però è stato impossibile utilizzare. Pertanto una situazione del paese più tranquilla permetterebbe un piano di sviluppo dotato già di finanziamenti.

Lo stato maggiore ha comunicato in che modo avverrà l'alternanza delle nostre truppe: i reparti della *Folgore* saranno sostituiti da quelli della *Legnano*. Presso il comando di Mogadiscio discuteremo il migliore impiego delle nostre truppe. Voi sapete che, specie in ambito militare, viene manifestata la preferenza a rimanere a Mogadiscio ma questa deve partire da una modifica della situazione del *peace making* all'interno del comando UNOSOM per il quale negli ultimi tempi ci sembra di aver compiuto notevoli passi avanti.

Accanto alla conferenza dei paesi che forniscono truppe, che si tiene a New York e che dovrebbe riunirsi ogni mese dopo la prima riunione avvenuta nel mese di luglio, si cerca di dar vita ad un'analogha struttura a Mogadiscio. Per questo ho chiesto al numero due della delegazione italiana presso le Nazioni Unite di essere presente a Mogadiscio come alto funziona-

rio che dovrà stabilire con la direzione politica dell'UNOSOM la consultazione; contemporaneamente rimanderemo il nostro ambasciatore in Somalia a Mogadiscio.

VINCENZO CIABARRI. Sarà rinvio in Somalia? Era stato richiamato?

BENIAMINO ANDREATTA, *Ministro degli affari esteri*. Non era stato richiamato; egli ha chiesto di essere richiamato in una fase in cui riteneva che il suo lavoro sarebbe stato meno utile. Ho atteso una decina di giorni, rispetto al suo messaggio che chiedeva un immediato rientro in patria, allo scopo di valutare la situazione; personalmente avrei preferito mantenere la presenza di Augelli a Mogadiscio ma poi mi sono reso conto che le sue valutazioni erano opportune e quindi ho acconsentito alla richiesta, il che ha garantito la presenza presso il ministero di un collaboratore dotato di conoscenze approfondite della situazione somala.

Quindi il nostro paese è favorevole ad una ripresa della cooperazione, all'avviamento di un'opera di consultazione che non significa eliminazione dell'unità della catena di comando, dal segretario generale al suo rappresentante politico, ma significa — come è ovvio in un insieme di paesi che contribuiscono volontariamente ad un intervento delle Nazioni Unite — una consultazione reciproca per rendere più efficace l'operazione.

Mogadiscio presenta problemi di ricostruzione delle istituzioni e contemporaneamente di intervento di polizia o militare. Gli ultimi osservatori non burocratici, cioè non appartenenti alla catena diplomatico-militare che ho ricevuto da Mogadiscio, riferiscono che l'exasperazione della popolazione nei confronti di Aidid è molto cresciuta. La popolazione ha vissuto alcuni mesi di tranquillità e di calma ed attribuisce a questi « signori della guerra » il venir meno della attuale situazione che comporta, fra l'altro, difficoltà a circolare nella città. L'isolamento di chi conduce una lotta politica tramite le armi è diventato molto forte e non deve essere mai

messo in forse da azioni militari che non siano giustificabili o di tipo chirurgico, oppure che non abbiano, per la mobilitazione delle forze di cui necessitano, il senso dell'operazione definitiva. A mio parere talune operazioni effettuate come uno stillicidio o comunque con un eccesso di ostentazione militare avrebbero potuto portare, anziché all'isolamento, al ricompattamento delle parti in causa.

Queste valutazioni sono state fatte presenti non tanto come critica quanto come spunto per una revisione ed un approfondimento delle decisioni; su queste nostre convinzioni abbiamo avuto il conforto della numerosa delegazione americana rappresentativa delle varie amministrazioni, che *in loco* ha fatto un serio ripensamento della situazione dell'UNOSOM. Da una discussione che i funzionari italiani del Ministero degli affari esteri ed i membri di questa commissione hanno svolto per una intera giornata è emerso che gran parte delle osservazioni sulla condotta politica delle operazioni coincideva. Ritengo che la presentazione da parte di questa delegazione di un rapporto al governo americano avrà l'effetto di appianare una situazione che è andata assurdamente caricandosi nelle settimane passate.

Trattandosi della prima operazione di *peace enforcement*, tutti manifestano una certa tensione, dovuta anche alla mancanza di esperienza e all'assenza di procedure adeguate, ma mi sembra che ci si dovrebbe avviare ad una conclusione. Naturalmente il livello di soddisfazione che avremo comporterà il mantenimento dello schieramento attuale delle nostre truppe ovvero un nuovo schieramento. Se dovessimo prevedere situazioni che non ci convincono, il generale cui è affidato il comando è autorizzato a chiedere il rischieramento dei militari fuori della capitale, in quelle zone dove l'azione civilizzatrice, di assistenza e di supporto alla creazione di nuove condizioni di sviluppo sono già oggi assicurate, anche se con alcune difficoltà.

Ho illustrato tre o quattro crisi che in pochi giorni hanno offerto un esempio della complicazione e della possibilità che prevalgano le forze costruttive nella potenziale disgregazione delle relazioni tra i paesi. Lascio aperto il punto a mio parere più grave, quello europeo, che può determinare comportamenti drammatici. La complicazione della crisi, la tensione tra autorità politiche e autorità monetarie in ciascun paese, nonché la necessità di convincere dodici autorità monetarie ad accettare regole del gioco mentre qualche volta la stessa costituzione impone ad esse di collegare la loro politica a fatti puramente interni, rende estremamente difficile superare questa crisi.

Le altre crisi hanno trovato un inserimento in un quadro internazionale utile, avendo riaffermato la funzione internazionale delle Nazioni Unite come strumento di legittimità internazionale. Peraltro la situazione difficile in cui ci siamo trovati (qualche volta in Parlamento pareva che fossero ritornate le battute citate dagli studenti del '68 del tipo « sparate sul quartier generale ») per quanto riguarda la Somalia mi sembra avviata ad una soluzione positiva e costruttiva per tutti.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, nell'imminenza di votazioni qualificate in Assemblea, dobbiamo concludere l'audizione. A nome della Commissione ringrazio il ministro per le considerazioni che ha svolto e che formeranno oggetto di approfondimento in una successiva seduta che si terrà dopo la pausa estiva dei lavori parlamentari.

La seduta termina alle 10,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 16.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO