

Germania e Giappone, tiè

di Antonio Carlucci - "L'Espresso", 10 dicembre 1998

Onu/La lunga lotta sul Consiglio di sicurezza

Non saranno membri permanenti. Retrosцена di una vittoria italiana: dallo sgambetto malese al giallo dello Swaziland

Sono stati 30 minuti di vero panico. Invece di cominciare a leggere una risoluzione da mettere ai voti, Didier Operti, ministro degli Esteri dell'Uruguay e presidente di turno dell'assemblea generale dell'Onu, annunciò una breve sospensione. Senza spiegare cosa fosse accaduto. Nell'aula calò di colpo il tono del costante brusio e i rappresentanti dei due schieramenti che da anni si danno battaglia sul tema della riforma del Consiglio di sicurezza cominciarono a spiare le mosse degli avversari, cercando di intuire cosa si nascondesse dietro la decisione del presidente. Piano piano, si seppe che a chiedere lo stop era stato Moses Mathendele Diamini, ambasciatore dello Swaziland. Lui era arrivato al mattino di lunedì 23 novembre nel palazzo di vetro che si affaccia sull'East River e aveva trovato pronta una mozione assai diversa da quella che aveva promesso di sostenere tre giorni prima, ovvero quella sponsorizzata dall'Italia e da altri 34 paesi: quest'ultimo dava l'altolà a ogni ipotesi di riformare il Consiglio di sicurezza senza l'accordo di almeno i due terzi dei paesi membri (124 su 185). Diamini non capiva perché di quella risoluzione che gli avevano illustrato il venerdì precedente non ci fosse più traccia, anche se il nuovo testo era per certi versi molto simile. Nessuno lo aveva informato per il semplice fatto che è universalmente noto a New York che per il rappresentante dello Swaziland il week end è sacro.

I minuti trascorrevano e la mossa di Diamini suscitava dubbi crescenti. Qualcuno aveva cambiato idea? C'era una manovra dell'ultimo minuto per rimettere tutto in discussione? Era il governo dello Swaziland ad aver scatenato il proprio inviato all'Onu invitandolo a chiedere tempo? Diamini spiegò all'ambasciatore egiziano Nabil Elaraby che lui voleva solo 10 minuti per leggere e pensare. "Ne hai 15", concesse l'egiziano. Trascorse mezz'ora in tutto. Diamini si assicurò. Operti riprese i lavori, mise ai voti la mozione con il sistema del consenso dell'assemblea, cioè a condizione che nessuno fosse manifestamente contrario.

L'annuncio "la risoluzione è approvata all'unanimità", non è stato solo il tramonto del sogno di tedeschi e giapponesi di entrare nel Consiglio di sicurezza come membri permanenti, con una maggioranza di voti fittizia. E' stato allo stesso tempo una vittoria dell'Italia e del suo ambasciatore all'Onu Francesco Paolo Fulci, che della questione riforma del Consiglio di sicurezza e nomina di nuovi membri permanenti ha fatto il perno del suo lavoro a New York negli ultimi cinque anni. Sfidando sul campo altri paesi, avendo a che fare con opposizioni e scetticismi interni alla diplomazia italiana, contando sull'appoggio del presidente Oscar Luigi Scalfaro e del ministro degli Esteri Lamberto Dini, trovando la chiave di volta per bloccare le manovre dei tedeschi, dei giapponesi e del loro sponsor, gli Stati Uniti. E ricordando semplicemente che per riforme di quel tipo ci vogliono i due terzi dei consensi degli Stati membri e non i due terzi dei presenti in aula, come volevano gli avversari dell'Italia.

La vittoria nell'aula dell'Onu è stata possibile grazie a un'alleanza impensabile sulla carta, ma realizzata sulla base della convergenza tra interessi diversi di Paesi assai differenti tra loro: industrializzati, come il Canada e la Spagna; emergenti, come il Messico e la Turchia; non allineati, come il Pakistan e l'Egitto; grandi potenze, come la Cina e la Russia. Tutti questi hanno agito di conserva per difendere i propri interessi nell'area in cui gravitano, spesso per impedire che qualcosa di importante fosse conquistato da paesi confinanti e storicamente rivali. Alcuni, semplicemente, hanno voluto vivere un giorno da leoni, in un'assemblea dove troppo spesso routine, burocrazia e decisioni prese all'esterno dominano. Questa strana armata è ormai riconosciuta come il Coffee Club dell'Onu, perché sono quasi due anni che si riunisce senza formalità, una volta alla settimana, davanti a una tazza di caffè, per decidere come ostacolare la riforma del Consiglio di sicurezza voluta dagli Stati Uniti.

La nascita del Coffee Club ha radici abbastanza lontane nel tempo. Era il 14 giugno del '95, ad Halifax arrivarono uno dopo l'altro premier e ministri degli Esteri dei paesi appartenenti al G7. Per l'Italia c'erano l'allora presidente del Consiglio Lamberto Dini e l'ex ministro degli Esteri Susanna Agnelli. Accadde un imprevisto quando gli americani chiesero che nel comunicato finale si parlasse dell'Onu, della riforma del Consiglio di sicurezza, "auspicando" che fossero compresi tra i membri permanenti del Consiglio Giappone e Germania. Che il gioco messo in moto dal trio Usa-Germania-Giappone fosse molto serio, la Agnelli lo capì da un colloquio breve e molto ruvido con il suo collega di Tokio, Yohei Kono.

Esaurito il prologo su quanto l'Italia fosse bella, Kono spiegò, con un tono "signora, lasci fare agli uomini" che era arrivato il momento per il suo paese di entrare nel Consiglio di sicurezza in modo stabile. La Agnelli fu gelida: "Se volete un seggio permanente perché avete perso la guerra, le ricordo che la guerra l'abbiamo persa anche noi". Kono accennò un inchino, si alzò e sparì. Un altro colloquio che fece capire come il piano per far entrare Germania e Giappone nel Consiglio fosse già molto avanti si svolse tra il ministro degli Esteri tedesco Klaus Kinkel e Susanna Agnelli. Kinkel si lamentò di quanto l'ambasciatore Fulci faceva a New York: "Parla troppo forte e sempre contro la Germania". Anche questa volta la Agnelli rispose a tono: "Darò istruzioni all'ambasciatore perché sussurri".

Da Halifax a New York, nel palazzo di vetro dell'Onu. Le schermaglie intorno alla questione Consiglio di sicurezza diventarono sempre più frequenti. Del resto, sul tappeto c'erano progetti inconciliabili tra di loro: quello made in Usa che punta ad aumentare di cinque unità i permanenti; quello sponsorizzato dalla Malesia, simile all'americano, con in più il problema del diritto di veto; quello italiano che mira a incrementare solo i non permanenti da 10 a 18-20 scelti tra i 28-30 membri che contribuiscono di più alle finanze Onu. I tre progetti, però, si annullavano a vicenda perché privi della necessaria maggioranza dei due terzi degli Stati membri.

Fu Ismail Razali, malese e presidente di turno all'inizio dell'assemblea generale del 1997, a creare un corto circuito che è durato due anni filati. Sostenne che la riforma del Consiglio di sicurezza andava approvata e bisognava votarla osservando non la regola dei due terzi degli Stati membri, bensì quella dei due terzi dei presenti in aula al momento del voto. Era il 20 marzo '97 e calorosi consensi vennero da Giappone e Germania che vedevano più facile il raggiungimento del loro obiettivo: invece di 124 voti ne sarebbero bastati un'ottantina. Ogni chiamata al voto, infatti, produce l'effetto 'lavatory', ovvero la fuga al bagno di tutti quei diplomatici, in particolare delle piccole nazioni, che preferiscono non votare pur di non guastare la loro rete di amicizie.

Altri ambasciatori sostennero con foga l'idea di Razali. Celso Luiz Nunez Amorin, rappresentante del Brasile, pronunciò parole festanti perché sarebbe stato più facile per il

suo paese diventare membro permanente del Consiglio di sicurezza in rappresentanza del continente latino-americano. E lo stesso fece Kamallesh Sharma, ambasciatore dell'India, che contava sul ruolo di potenza del suo paese nel subcontinente asiatico. Nel giro di pochi giorni si formò addirittura il Razali Group: gli ambasciatori che volevano cambiare il regolamento di voto cominciarono a vedersi e incontrarsi con la benedizione e il sostegno di Bill Richardson, l'ex ambasciatore americano all'Onu.

Fulci segnalò a Roma la pericolosità della manovra e la denunciò in un paio di interviste, spiegando che far diventare Germania e Giappone membri permanenti equivaleva a cancellare il G8 e avrebbe portato ogni discussione tra i paesi più industrializzati dentro il Consiglio di sicurezza, facendo così dell'Italia, esclusa, una nazione di serie B. Quindi Fulci scatenò Sebastiano Cardi e Claudio Bisogniero, due consiglieri dell'ambasciata italiana che si dedicarono a tempo pieno a contrastare il Razali Group. A questa lobby si contrappose, nel giro di un paio di settimane, un'alleanza trasversale di paesi assai diversi da loro. Fulci ricevette una telefonata da Ahmad Kamal, pakistano: il solo pensiero che l'India diventasse membro permanente gli faceva vedere il mondo tutto nero. Quale migliore alleato se non il paese che osteggiava la Germania e il Giappone? Si fece vivo anche Manuel Tello, ambasciatore del Messico, il cui obiettivo era di bloccare le aspirazioni del Brasile. Il quarto fu l'egiziano Elaraby, che conosce il nostro paese palmo a palmo e parla un italiano fluente e corretto.

Per il Razali Group furono subito la banda dei quattro; loro si autodefinirono il Coffee Club per l'abitudine di vedersi davanti a una tazzina di caffè. Bisognava decidere e in fretta. Perché con l'autunno e l'assemblea generale in corso, il confronto sulla riforma del Consiglio si avvicinava. Razali, poi, aveva presentato ufficialmente la sua proposta chiedendo che si andasse al voto, mentre i quattro avevano fatto proseliti in tutti i continenti (Canada, Spagna, Singapore, Nuova Zelanda, Turchia, Argentina), fino a diventare 21 e a decidere di presentare una contro-mozione per sostenere l'intoccabilità del voto dei due terzi dei membri dell'Onu. Successe il finimondo: l'ambasciatore Richardson parlò di "effetti devastanti" sull'intera attività dell'Onu. La verità è che le due mozioni contrapposte si annullarono tra loro perché nessuna delle due avrebbe retto alla prova del voto.

Il '97 era agli sgoccioli con il problema rinviato solo di pochi mesi. I giapponesi erano furiosi, i tedeschi fuori da ogni grazia. Il ministro Kinkel scrisse un articolo sul quotidiano "la Repubblica". Oltre alla pedante spiegazione sulla necessità della riforma secondo lo schema americano, annunciò: "La Germania è disposta ad accettare un seggio permanente nel Consiglio di sicurezza... La Germania è fiduciosa di raggiungere la necessaria maggioranza dei due terzi". L'ambasciatore Fulci chiosò riga per riga le parole di Kinkel in una nota riservata spedita al ministro Dini: "La Germania dice di essere disposta ad accettare il seggio, quasi che si trattasse di una predestinazione ineluttabile. Ma ciò non toglie che fino ad ora i paesi che hanno esplicitamente dichiarato di accogliere le aspirazioni tedesche non raggiungono quota 124". E ancora sulla maggioranza: "Temo fortemente che questo sia il frutto di un altro equivoco: per noi e per almeno 133 paesi, qualsiasi proposta deve essere approvata con il voto dei due terzi degli Stati membri".

Ci furono mesi di battaglie sotterranee. Dal Coffee Club venivano amplificate al massimo e in negativo le mosse degli avversari: dai faraonici investimenti dei tedeschi per una nuova ambasciata a New York, considerata il segno più evidente di un cambio di status, alle pressioni giapponesi sui paesi maggiormente dipendenti dalle banche di Tokio. Dal fronte avversario furono rilanciate le storie di presunte ripicche tedesche nei confronti dell'Italia e del suo ingresso nell'euro, legandole esclusivamente alle attività di Fulci. Il Coffee Club, pur di non perdere posizioni, si spostò ai primi di settembre fino a Durban, in Sud Africa,

dove si riunivano i 115 paesi non allineati. In quell'occasione il ministro Dini spedì una lettera personale a ciascuno dei partecipanti alla riunione, invitando al sostegno della posizione italiana.

I giorni passarono rapidi e l'assemblea generale del '98 si avviò con un panorama di equilibri e interessi abbastanza diverso dal passato. Gli Usa sembravano più tiepidi nel sostegno al Razali Group perché privi di ambasciatore (Richard Holbrook aspetta ancora la ratifica del Senato). I giapponesi erano scatenati in tutte le capitali a esercitare pressioni e chiedere appoggio. I tedeschi erano un po' più rilassati dopo l'uscita di scena di Kinkel e la sconfitta di Helmut Kohl alle elezioni. Quanto fossero decisi a Tokio, il ministro Dini e l'ambasciatore Fulci lo seppero dalle telefonate e dalle note ricevute da Paolo Bruni ed Emanuele Scammacca, rispettivamente ambasciatori a Pechino e Mosca. Era un segno positivo che i governi russo e cinese avessero deciso di informare preventivamente l'Italia di come si muoveva il Giappone. Una brutta notizia, invece, arrivò dal Principato di Monaco. Giorgio Maria Baroncelli, console generale d'Italia, comunicò alla Farnesina che Jacques Louis Boisson, ambasciatore di Monaco all'Onu, aveva ricevuto l'incarico di non astenersi e di votare no alla mozione italiana.

Era l'inizio di una larga serie di defezioni? Il timore c'era, reso ancora più concreto dalle voci dei primi di novembre che volevano gli ambasciatori inglese, francese, belga e brasiliano pronti a ripresentare la mozione Razali. Nel Coffee Club si aprirono le prime crepe. Robert Fowler, il rappresentante canadese, si dichiarò perplesso sulla necessità di andare allo scontro. E lo stesso fecero il sudcoreano Lee See-Young, lo spagnolo Inocencio Arias e il neozelandese Michael Powles. Nella riunione decisiva, nel salotto dell'ambasciatore messicano, Fulci convinse gli altri ad abbandonare dubbi e perplessità, sostenendo che sulla carta la loro mozione poteva contare su 93 voti, quella avversa su 47 (tutti gli altri si sarebbero astenuti). Anche nel caso di qualche defezione sarebbe stato difficile perdere.

Così, le due proposte furono ripresentate. Quella italiana aveva anche 11 firme in più (34 in tutto) rispetto al '97, comprese quelle degli ambasciatori russo e cinese. Belgi e inglesi chiesero un incontro, la banda dei quattro accettò. Due giorni di discussioni fecero raggiungere solo un accordo: sarebbe stato il presidente di turno Operti a presentare una sua risoluzione generale. E l'uruguayano decise di sostenere di fatto il Coffee Club perché sulla carta aveva più voti, scrivendo una risoluzione tutta politica di poche righe per dire che "non poteva essere adottata nessuna decisione sul consiglio di sicurezza" senza che ci fosse il voto dei due terzi degli Stati membri.