

Abbreviazioni e sigle.

AMAE. Archives du Ministère des Affairs Etrangers, Paris.
ASC Archivi Storici delle Comunità Europee, Firenze.
COREPER Comité des Representants Permanents
CPE Cooperazione politica europea
CSCE Conference on the Security and Cooperation in Europe
DPBO Documents on British Policy Overseas
EPC European Political Cooperation
FCO Foreign and Commonwealth Office
GFL Gerald Ford Library
IEA International Energy Agency
MBFR Mutual and balanced force reductions
NAC North Atlantic Council
NARA. National Archives and Records Administration, College Park.
NPM Nixon Presidential Material
NSC National Security Council
OAPEC Organization of Arab Petroleum Exporting Countries
OECD Organisation for Economic Cooperation and Development
OPEC Organization of Petroleum Exporting Countries
SALT Stategic Arms Limitation Talks
UK NA. Archivi Nazionali del Regno Unito, Londra.
UNEF United Nations Emergency Force.

Introduzione

Il 1973 fu designato dagli Stati Uniti come l'anno dell'Europa. Durante il suo primo mandato, Nixon aveva prestato scarsa attenzione ai suoi alleati d'oltreoceano. Persino la NATO veniva spesso ignorata, anche su problematiche di cruciale importanza. E' difficile evidenziare una politica coerente verso l'Europa. Il presidente doveva sopportare continue pressioni rispetto all'agricoltura e al commercio, in gran parte dovute proprio alla percezione di declino che gli Stati Uniti stavano sperimentando in quegli anni. Questa mancanza di coerenza veniva risentita molto dagli europei, che nel 1973 si erano oramai persuasi del fatto che gli Stati Uniti avevano smesso di appoggiare l'unità europea.¹ Mano a mano poi che la politica estera si concentrava nelle mani di Nixon e Kissinger, l'influenza di quest'ultimo si faceva sempre più determinante. L'idea stessa di integrazione europea mal si coniugava con la sua concezione delle relazioni internazionali.² Le occasionali attività che interessavano l'Europa erano per la maggior parte segrete e bilaterali. Mentre gli Stati Uniti combattevano per uscire dal pantano del Vietnam, i paesi dell'Europa occidentale tendevano a chiudersi nella propria disputa dottrinale interna riguardo alla costruzione dell'Europa. Essi pensavano che una volta risolta la propria situazione di stallo, e conclusa la questione dell'ingresso britannico, le tensioni con l'America si sarebbero risolte da sé. Tuttavia, le incompatibilità erano reali. Molte delle situazioni che gli USA avevano seppur in modo riluttante sopportato non erano più accettabili sotto la pressione del deficit della bilancia dei pagamenti. Gli americani accusavano gli europei di impiegare politiche apertamente protezionistiche in agricoltura; quest'accusa era però usata anche dall'Europa, che accusava gli USA di cedere alle lobbies protezionistiche in un crescente numero di settori, un atteggiamento che si pensava motivato dalla volontà di far pagare agli alleati la crisi economica statunitense. I ministri delle finanze europei risentivano dei tassi d'interesse che continuavano ad essere alti, e che imputavano al deficit USA. Sebbene la diffusa inflazione fosse un fenomeno complesso, segno di un'ampia crisi del sistema economico globale, essa era letta in Europa come un risultato dell'egoismo americano, ben dimostrato dalle decisioni economiche unilaterali prese nel 1971. Per l'Europa la distensione era un'infinita fonte di inquietudine. Se fosse esistito un solido dialogo fra le due sponde dell'Atlantico, queste difficoltà sarebbero probabilmente state superabili, ma "a mano a mano che il controllo di Nixon e Kissinger sulla politica estera si rafforzava, le linee normali di comunicazione fra Europa e Stati Uniti si atrofizzavano".³ L'aperta e informale conversazione

¹ Schaetzel, Robert. *The Unhinged Alliance. America and the European Community*. Harper & Row, New York 1975.

² Adrianopoulos, Argyris G. *Western Europe in Kissinger's Global Strategy*. Macmillan Press, London 1988.

³ Schaetzel, Robert. *The Unhinged Alliance. America and the European Community*. Harper & Row, New York 1975, p.59.

del passato era stata rimpiazzata dai rapporti occasionali e confidenziali di Kissinger e Nixon con i leader stranieri, che escludeva il dipartimento di stato e le sue missioni all'estero. Così venne a mancare anche il ruolo giocato dal dipartimento di stato, che in altre circostanze avrebbe probabilmente potuto colmare la mancanza di attenzione presidenziale verso l'Europa. Nel 1973, però, gli Stati Uniti decisero che era giunto il momento di dedicarsi alla rivitalizzazione dei rapporti transatlantici. In quell'anno, l'alleanza atlantica avrebbe dovuto riaffermare i propri scopi, trovando un nuovo slancio per affrontare le sfide di un ambiente internazionale che stava cambiando velocemente. L'anno dell'Europa si trasformò invece in un momento di profonda crisi nelle relazioni transatlantiche.

Kissinger inaugurò l'anno dell'Europa il 23 aprile. La fase iniziale della crisi del 1973 si caratterizzò per la tiepida, seppur non negativa, reazione europea alla proposta di Kissinger, e da una serie di incontri bilaterali fra l'amministrazione USA e i principali alleati della CE. In contemporanea, però, gli europei si riunivano per elaborare una posizione comune rispetto alle proposte statunitensi. Proprio in questo esercizio si sarebbe rivelata la grande novità di questa crisi rispetto alle numerose altre che l'avevano preceduta: l'apparente coagularsi di un fronte europeo compatto che sembrava trovare, almeno agli occhi americani, motivo di unità proprio nella puntuale opposizione alle iniziative statunitensi. Gli europei, dal canto loro, non riuscivano a capacitarsi dell'irritazione USA di fronte alla loro solidarietà, obiettivo cui Washington continuava, almeno a parole, a assicurare il proprio sostegno. Questa discrasia causò un'escalation di reciproche incomprensioni che sfociarono in un'esplicita ostilità fra le due sponde dell'Atlantico. Il clamoroso fallimento dell'anno dell'Europa, che doveva costituire un'iniziativa importante e tutto sommato poco controversa per la politica estera statunitense e si rivelò invece capace di trascinare le relazioni transatlantiche a uno dei punti più bassi della loro storia, colpisce per la sua portata. Ancora più sorprendente è la rapidità con cui la crisi rientrò, quando la crisi petrolifera spezzò l'unità europea, consentendo a Washington di riaffermare la propria leadership.

Questa ricerca si prefigge di spiegare i motivi di questo fallimento. La mia ipotesi è che esso possa venire compreso ricorrendo a tre ordini di questioni: sistemici, congiunturali e a livello degli attori individuali. Al primo livello, verranno presi in considerazione elementi che caratterizzavano la struttura delle relazioni transatlantiche. Tali elementi non erano immutabili, ma cambiamenti a questo livello si sarebbero rivelati solo nel tempo. In quest'ambito troveremo elementi propriamente strutturali, ma anche percezioni reciproche, ideologie. All'interno di questo sistema, definirò elementi congiunturali come shock esogeni: quelle serie di eventi non direttamente correlati al contesto sistemico, ma comunque in grado di avere su

di esso un serio impatto. Per quanto riguarda il terzo livello, la mia attenzione si focalizzerà sulle personalità individuali coinvolte nei processi decisionali, in particolare alle più alte cariche statali- presidenti, primi ministri, o ministri degli affari esteri. L'assunto alla base di questa prospettiva è che, sebbene singole personalità di solito agiscano all'interno di limiti posti dal contesto, tanto interno quanto internazionale, spesso, e in particolare nel caso all'esame, i loro interessi, stile di negoziazione e idiosincrasie possano creare un ambiente favorevole al raggiungimento di compromessi o, al contrario, renderlo impossibile.

Per quanto riguarda i fattori sistemici, il primo fondamentale elemento è costituito dalla distensione. Essa non solo aveva reso meno impellente il fare fronte comune contro il nemico, ma aveva anche instillato fortissimi dubbi e perplessità negli europei, che temevano al contempo un condominio sovietico-americano sull'Europa e di venire abbandonati a loro stessi dagli USA. In più occasioni le relazioni fra le due superpotenze incisero direttamente sui rapporti fra le due sponde dell'Atlantico: in occasione della firma dell'accordo sulla prevenzione della guerra nucleare, ad esempio, ma anche durante il conflitto del Kippur. Ma la distensione agì anche in altri modi sulle relazioni transatlantiche. Per quanto riguarda gli Stati Uniti, essi motivarono a più riprese la necessità di rafforzare i legami con l'Europa occidentale proprio alla luce dei rapporti più distesi con l'URSS. Da un lato, argomentavano, essi rendevano ancora più necessario riaffermare la propria capacità di relazionarsi in modo positivo con i propri alleati. Dall'altro, il nuovo clima stava stimolando, nell'opinione pubblica e nel Congresso, quelle correnti che reputavano necessaria una diminuzione dell'impegno militare oltreoceano; l'Anno dell'Europa doveva servire a continuare a contrastarle efficacemente. Gli europei, dal canto loro, vedevano con enorme sospetto ogni tentativo di legare il livello delle truppe statunitensi a concessioni in ambito economico e commerciale; inoltre, la distensione, come detto, aveva rinfocolato molti dubbi riguardo alle reali intenzioni USA.

Gli anni Settanta, inoltre, furono testimoni di alcuni importanti cambiamenti nel sistema internazionale; essi causarono, nella loro fase iniziale, una forte percezione di declino degli Stati Uniti e di crescita europea, che aveva consentito all'Europa di immaginarsi un nuovo ruolo sulla scena mondiale, anche grazie al primo round di allargamenti (ciò verrà completamente rovesciato dalla crisi petrolifera, contribuendo a far rientrare la crisi transatlantica) e alla neonata CPE. Inoltre, i fattori economici giocarono un ruolo di primaria importanza in tutta l'evoluzione della crisi. Nella sua genesi un ruolo fondamentale fu svolto, a mio avviso, dalla crisi monetaria del '71-'72. Si può affermare che in quell'occasione gli Stati Uniti avessero rinunciato a imporsi in un ruolo di positiva leadership, per concentrarsi sui

propri problemi interni; e che di conseguenza l'Europa avesse concepito l'idea di un proprio ruolo autonomo, aiutata dalla propria buona situazione economica. La crisi scatenata dall'aumento vertiginoso dei prezzi del petrolio, di converso, danneggiò severamente il senso di unità fra i paesi europei che, colpiti molto più duramente rispetto agli Stati Uniti e molto più in difficoltà nel far scattare la ripresa, si rivolsero nuovamente a questi ultimi per un'azione di leadership.

Infine, la posizione statunitense rispetto al processo di integrazione europea era piena di contraddizioni. Il sostegno all'integrazione, infatti, derivava dall'idea che un'Europa forte ed unita avrebbe appoggiato gli Stati Uniti nel più ampio contesto internazionale; eppure, come Kissinger sottolineò in una dei libri scritti quando ancora insegnava ad Harvard, ciò non era affatto scontato.⁴ Dai documenti dell'amministrazione Nixon in particolare emerge con chiarezza l'idea che il sostegno statunitense al processo d'integrazione fosse subordinato alla condizione che esso non avvenisse a detrimento dell'unità atlantica. Un tale condizionalità sembrava svuotare di significato l'appoggio statunitense all'integrazione europea. Questo tema ricorre nelle parole di diversi membri dell'amministrazione. Parte della letteratura ne dà una lettura molto drastica, ritenendo prive di significato le rassicurazioni statunitensi riguardo all'immutato sostegno ad un'Europa forte, e vedendo l'Europa desiderata dagli USA come "un'Europa docile, clientelare".⁵ A mio avviso, invece, il sostegno all'integrazione europea non era frutto di mera retorica, e l'accento posto sul desiderio che l'unità europea non si realizzasse a detrimento dei legami atlantici non mi pare innaturale. È però altrettanto certo che gli USA erano spesso volutamente ambigui nel definire i confini fra consultazione, informazione e richiesta d'azione, come appare evidente, ad esempio, nell'acuta irritazione per il rifiuto britannico di presentare una risoluzione di cessate il fuoco per il conflitto del Kippur al Consiglio di sicurezza,⁶ o nella tardiva comunicazione agli alleati della decisione di mettere le truppe in stato di allerta nucleare. È certo, poi, che gli Stati Uniti faticavano a capire le complicate procedure della cooperazione politica europea. Ciò si aggiungeva al peculiare stile diplomatico della coppia Kissinger-Nixon, che prediligeva la segretezza e i contatti bilaterali ad alto livello, mettendo in secondo piano l'influenza moderatrice del dipartimento di Stato e sminuendo l'importanza delle istituzioni comunitarie. Inoltre non vanno sottovalutati i motivi di tensione che da tempo affliggevano le relazioni transatlantiche. È importante sottolineare

⁴ Kissinger, Henry. *The Troubled Partnership: a Re-appraisal of the Atlantic Alliance*. McGraw-Hill Book Company, New York, 1965.

⁵ Schatzel, Robert. *The Unbowed Alliance. America and the European Community*. Harper & Row, New York 1975, p.79

⁶ Nelle parole di Kissinger: "When we asked them to do something, which we did on one occasion, when we asked them to take the lead in the Security Council, they totally refused." NARA, College Park. RG 59 General Records of the Department of State. Office of the Secretary of State. Transcripts of Kissinger's Staff Meetings, 1973-1977. Box 1. Secretary's staff meeting, November 19, 1973

come l'amministrazione Nixon "fu la prima a doversi confrontare con un'Europa che tentava di parlare con un'unica";⁷ è evidente come questo elemento di novità contribuisse a rendere maggiormente complessa la relazione tra le due sponde dell'Atlantico, in particolare in riferimento all'approccio statunitense nei confronti del processo di integrazione europea. Gli europei, a loro volta, non sapevano come interpretare l'atteggiamento statunitense rispetto ai loro embrionali tentativi di mettere in piedi forme di cooperazione a livello politico. Infatti, ai loro occhi gli americani avrebbero dovuto comprendere chiaramente le difficoltà intrinseche a tale processo di coordinamento. Le continue irritate sollecitazioni provenienti da Washington, quindi, instillavano ulteriori dubbi sulle reali intenzioni statunitensi.

Ad un secondo livello, è necessario prendere in considerazione una serie di elementi di natura congiunturale. Come sottolinea Stoessinger, l'avanzamento difficoltoso dell'anno dell'Europa non era dovuto semplicemente alla "mancanza di un disegno o di un piano".⁸ Kissinger aveva spinto il presidente a programmare incontri coi leader dell'Europa occidentale durante la primavera ed estate del 1973, e aveva tutte le intenzioni di riportare l'Europa al centro delle sue preoccupazioni. Ma due eventi traumatici ed imprevedibili resero vani i suoi piani per l'Europa: la guerra di Ottobre e lo scandalo Watergate. Nel primo caso, eventi che si produssero in arene esterne all'area atlantica ebbero pesanti effetti sui rapporti fra Europa e America: non solo il terzo conflitto arabo-israeliano, ma anche la conseguente crisi petrolifera. Questi eventi inattesi portarono alla luce con violenza i contrasti e le contraddizioni maturate nel tempo. È importante sottolineare, però, che sebbene parte della letteratura addossi solo a questi eventi il fallimento dell'anno dell'Europa, i problemi strutturali sopraelencati avevano creato una serie di condizioni cruciali per il precipitare dei toni. Il conflitto del Kippur e la crisi petrolifera esacerbarono le tensioni, non le crearono. Fra le loro conseguenze, poi, ci fu anche quella di far rientrare la fase più acuta della crisi transatlantica, soprattutto nella misura in cui contribuirono a spostare le percezioni di declino da una sponda all'altra dell'Atlantico. Tuttavia, in un contesto già gravido di tensioni, essi portarono alla luce ulteriori divergenze di interessi fra Stati Uniti e Europa comunitaria. Gli Stati Uniti non si capacitavano dell'atteggiamento non cooperativo dei propri alleati europei in un'arena importante come quella mediorientale, in una situazione ai loro occhi gravida di rischi per la stabilità bipolare; gli europei, dal canto loro, erano risentiti della mancanza di consultazioni da parte degli americani, e della totale mancanza di considerazione per la loro vulnerabilità sul fronte energetico. Inoltre, per gli europei la chiave per la pace stava nel ritiro di Israele dai territori

⁷ *Ibidem.*, p.100.

⁸ Stoessinger, John. *Henry Kissinger: The Anguish of Power*. W.W.Norton & Co., New York 1976, p.139.

occupati nel 1967 il più velocemente possibile. Gli Stati Uniti erano i solo in grado di esercitare pressioni in tal senso sullo stato ebraico; ma per loro, il conflitto araboisraeliano andava letto principalmente attraverso le lenti dello scontro bipolare.

La seconda serie di eventi di natura congiunturale, fondamentale nel determinare gli esiti di quell'anno, fu quella connessa allo scoppio dello scandalo del Watergate, che delegittimò Nixon e incentivò gli alleati ad assumere un atteggiamento non collaborativo. Il fatto che il presidente fosse indebolito e accusato di attività moralmente discutibili rendeva più facilmente giustificabile una scarsa propensione a cooperare con lui. Per di più, “poiché fingeva che la sua autorità non fosse stata compromessa— non avrebbe potuto conservare in altro modo ciò che ne rimaneva—divenne rigido nel perseverare nelle iniziative una volta lanciate” come chiosa Kissinger.⁹

Il Watergate tuttavia ci riporta immediatamente anche all'ultimo livello di problematiche, poiché lo scandalo è indissolubilmente legato proprio alla personalità del presidente statunitense, da molti descritto come un uomo sospettoso ai limiti della paranoia, amante della segretezza. L'ultimo livello di spiegazioni per il fallimento dell'anno dell'Europa ci riconduce infatti ai singoli individui che ne furono protagonisti: gran parte dei toni secchi che caratterizzarono quell'*annus horribilis* può venire ricondotto anche alle personalità dei protagonisti e ai loro rapporti. Cromwell riconduce la crisi atlantica al conflitto fra approcci, stili, personalità, tempi e “costellazioni politiche contingenti” almeno quanto alle divergenze riguardo a questioni sostanziali.¹⁰ Per Kleiman, “l'unilateralismo è inseparabile dal concetto di politica estera di Nixon. È essenziale per la flessibilità [...] Le parole di Nixon e la sua storia suggeriscono un disagio rispetto alla cooperazione”.¹¹ Anche Kissinger aveva una personalità particolare, con una “allarmante tendenza a lasciar trapelare la sua irritazione in conversazioni semi-private (cioè, semi-pubbliche) a spese degli europei in generale e dei francesi in particolare”.¹² Paradossalmente, nei suoi lavori accademici Kissinger, nato in Europa, aveva criticato duramente la mancanza di sensibilità delle amministrazioni precedenti rispetto agli europei, la mancanza di consultazioni, e l'arrogante convinzione “della superiore comprensione americana dei veri interessi europei”. Eppure una volta assunto il potere, il suo comportamento non si discostò da quanto aveva precedentemente biasimato.¹³ La sua predilezione per incontri bilaterali e per la segretezza non può nascondere l'assenza di vere consultazioni con gli alleati durante buona parte dell'anno dell'Europa.

⁹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*. Little & Brown, Boston 1982, p.162.

¹⁰ Cromwell, William C. *Op. cit.*, p.100.

¹¹ Kleiman, Robert. *The Real Question... Europe's security*. “APF reporter”, 1973. Disponibile sul sito: <http://www.aliciapatterson.org/APF001972/Kleiman>

¹² *Ibidem*

¹³ Stanley Hoffmann. *Paris VS. Washington. The Incompatible Allies*. “The New Leader”, 1 April 1974, pp.7-9.

Dall'altro lato dell'oceano, non soltanto l'integrazione europea pareva finalmente procedere di buon passo, grazie allo "spirito dell'Aja"; i principali leader europei erano uomini per certi versi peculiari, particolarmente propensi a rapportarsi all'alleato di oltreoceano con un certo grado di intransigenza. Heath, in particolare, fu il primo premier britannico ad anteporre il desiderio di dimostrarsi buon cittadino europeo alla relazione con Washington, che amava definire "naturale piuttosto che speciale".¹⁴ Sebbene egli fosse stato anche l'unico leader europeo ad aver mantenuto una posizione non critica rispetto all'impegno statunitense in Vietnam, Heath si dimostrò insolitamente propenso a impegnarsi nel processo di integrazione europea, anche a costo di scontare i malumori statunitensi. Alan James, di stanza all'ambasciata statunitense a Londra, spiegò così i complessi motivi di questa preferenza: "Sospetto che fosse in parte perché pensava che la Gran Bretagna fosse eccessivamente dipendente dagli Stati Uniti e che il suo interesse reale fosse una più stretta associazione con l'Europa". Inoltre, molte iniziative dell'amministrazione Nixon avevano irritato i conservatori britannici, a livello politico ed economico. Quelle questioni erano considerate dai britannici di grande interesse, e la mancanza di consultazioni a riguardo era stata accolta con risentimento: "Il fatto che fossimo così sportivi nel consultarli deve aver ferito l'orgoglio britannico".¹⁵ Anche il carattere di Heath sembrava ostacolare le relazioni con gli Stati Uniti: "la sua personalità e la sua integrità raggelante avrebbero inibito la special relationship anche se non lo avessero fatto le sue convinzioni".¹⁶

Sebbene Pompidou avesse adottato un tono ben più conciliatorio del suo predecessore rispetto agli Stati Uniti, permettendo alle relazioni fra i due paesi di sperimentare un netto miglioramento, egli rimaneva comunque un fervente nazionalista, per di più costretto dalle urne a ricorrere a toni violentemente gollisti.¹⁷ Nell'aprile 1973, poi, si affiancò a un ministro degli esteri, Michel Jobert, "l'uomo che Pompidou condidera il proprio Henry Kissinger", che certo non aveva paura di alzare i toni. Jobert prese il posto di Schumann, che aveva perso il suo seggio parlamentare alle elezioni del mese precedente. In realtà, erano anche circolate voci che fosse stato il suo eccessivo antiamericanismo a costargli il posto.¹⁸ Fra Jobert e Kissinger sembrò instaurarsi da subito una relazione di grande stima. Tuttavia egli si rivelò via via sempre più ostile agli Stati Uniti, proprio nel momento in cui la malattia di Pompidou gli lasciava ampi margini di manovra. L'ambasciatore americano a Parigi, Irwin, conferma il

¹⁴ NARA. S/PC BOX 399. Briefing memo from William I. Cargo to Sisco, February 6, 1973.

¹⁵ Foreign Affairs Oral History Project, Ambassador Alan G. James, oral history interview, December 20 & 29, 1994, January 9, 1995, Georgetown University Library, Interviewed by Charles Stuart Kennedy, Pp. 73-84.

¹⁶ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.140.

¹⁷ Ford Library NATIONAL SECURITY ADVISER. Presidential Country Files for Europe and Canada, Country File: Canada, BOX 3 France (1). Memorandum for Scowcroft, August 21, 1974, *Briefing paper on France*.

¹⁸ AMAE, *Amerique 1971-75. Etats unis* 721.

repentino cambiamento di Jobert, definito “premuroso” quando lavorava come assistente di Pompidou all’Eliseo. Una volta divenuto primo ministro invece il suo atteggiamento cambiò.

Non ho mai capito il cambiamento, quasi di personalità, che avvenne da quando Jobert lasciò l’Eliseo [...] forse era per i temi da affrontare, forse perché era più direttamente responsabile. Altri si sono chiesti se non si trattasse di un senso di competizione con Kissinger che era stato in una posizione simile con Nixon alla Casa Bianca prima di diventare segretario di stato. Quale che fosse il motivo, Jobert in effetti cambiò.¹⁹

Brandt, infine, a livello personale era fortemente in viso a Nixon, e ne ricambiava l’antipatia. La sua *ostpolitik* era stata accettata solo a malincuore dagli americani. L’apertura ad est rappresentava per gli USA “una variabile poco controllabile e potenzialmente destabilizzante”.²⁰ Washington individuava nella scelta politica tedesca un rischio concreto per la solidarietà atlantica e temeva una distensione guidata dall’Europa; Kissinger avrebbe annoverato proprio la Ostpolitik fra i motivi per dare inizio ad una distensione con l’URSS negoziata direttamente dagli Stati Uniti.²¹

A questo riguardo Cogan sostiene che “tutti i leader in quest’equazione [...] all’epoca avevano delle difficoltà [...] così i burocrati giocarono un ruolo maggiore di quanto sarebbe avvenuto altrimenti”, e che questo ostacolò la riuscita dell’iniziativa statunitense.²² Al contrario, credo che proprio il mancato coinvolgimento delle burocrazie abbia favorito l’aborto dell’anno dell’Europa. Esso fu determinato sia dalle preferenze della coppia Nixon-Kissinger, sia dal particolare funzionamento della Cooperazione Politica Europea (CPE), che causarono il parallelo accentramento dei processi decisionali ai massimi vertici del potere.

Di converso, è possibile trovare negli stessi tre livelli le cause che portarono alla fine della crisi del 1973, e al riavviarsi di rapporti più “normali” fra Stati Uniti e Europa occidentale. A mio parere, nella sua specificità politica la crisi del 1973 raggiunse il suo apice con la dichiarazione del 6 novembre del consiglio dei ministri degli affari esteri europei (che invocava una linea per il cessate il fuoco in Medio oriente più favorevole agli arabi di quella egiziana), o forse quando il 12 dicembre gli stessi ministri ricevettero a Copenaghen quattro ministri degli esteri dei paesi arabi nella loro riunione nell’ambito della CPE, privilegio che non era mai stato concesso agli americani. La crisi petrolifera, però, aveva già scatenato processi che avrebbero portato ad un allentamento delle tensioni. Essa colpì molto gravemente gli europei, pesantemente dipendenti

¹⁹ FAOHP Ambassador John N. Irwin II, Interviewed by ? March 30, 1991. Pp. 15-35.

²⁰ Bernardini, Giovanni. “Getting the worst from both world”: *Washington e gli albori della Ostpolitik*. In Varsori, Antonio (a cura di) *Alle origini del presente...* p.26.

²¹ Garthoff, *Detente and Confrontation* p.125-127, Kissinger, *Years of Upheaval*, cit., pp.143-8, 154-9, 731.

dal petrolio arabo, e minò irrimediabilmente il fronte comune che sembrava essersi formato nei mesi precedenti. Ritengo che proprio questo sia uno degli elementi che hanno contribuito maggiormente alla ‘fine’ della crisi del 1973: un’Europa debole, divisa, in crisi non poteva permettersi di resistere alle iniziative degli Stati Uniti, né costituiva più una sfida per loro. Durante i primi mesi del 1974, infatti, la crisi era sostanzialmente rientrata. Durante la conferenza di Washington, tutti i paesi dell’Europa comunitaria, eccetto la Francia, si allinearono ai desideri statunitensi in materia di politiche energetiche. In quei mesi, poi, tutti i principali paesi europei conobbero cambi di leadership: la morte di Pompidou portò al potere Valéry Giscard D’Estaing, mentre i risultati elettorali fecero succedere Wilson a Heath, e Schmidt a Brandt (per non parlare delle dimissioni di Nixon, per le quali però sarebbe stato necessario attendere ancora qualche mese). Ciò portò alla firma della “nuova carta atlantica” in ambito NATO e alla formula di Gymnich, un compromesso elaborato nell’ambito della CPE secondo il quale il presidente di turno della Comunità veniva autorizzato a riferire informalmente agli americani del contenuto delle discussioni in corso. Inoltre, la debolezza interna della maggior parte dei paesi europei, unita alla grave situazione economica, fecero in qualche modo tramontare le velleità di politica estera comune che si erano affacciate soprattutto in conseguenza alla guerra d’ottobre. Il compromesso di Gymnich fu di particolare rilevanza, poiché con esso gli europei acconsentirono ad uno dei punti che aveva suscitato in loro le resistenze più aspre durante tutto l’anno precedente.

Durante la presidenza Ford, le divergenze fra gli alleati emersero generalmente in ambito bilaterale, e gli strumenti per dirimerle furono ampiamente valutati come soddisfacenti. Problemi di natura eminentemente europea (la crisi italiana, la rivoluzione portoghese, la situazione spagnola) vennero discussi in incontri informali fra Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti con reciproca soddisfazione, spingendo Kissinger ad affermare: “Questi incontri ci diedero di fatto ciò che avevamo dibattuto inutilmente con gli europei durante l’anno dell’Europa: un’associazione organica tramite la quale tentiamo di operare insieme alla soluzione di problemi comuni.”²³ Ciò, naturalmente, non significò che i motivi di attrito fossero scomparsi. Al contrario, gli aspetti soprattutto economici della crisi precedevano il 1973 e proseguirono oltre. A mio avviso però è innegabile che sia esistita una specificità nella crisi del 1973, e che essa sia stata costituita proprio dall’impressione di un’entità specificità sia

²² Cogan, Charles G. *Oldest Allies, Guarded Friends. The United States and France Since 1940*. Praeger, Westport 1994, p.156.

²³ Gerald Ford Library, NATIONAL SECURITY ADVISER. Presidential Country Files for Europe and Canada. Country file: Germany (7) BOX 6. Memorandum from Kissinger, October 2, 1975. *Meeting with Chancellor Helmut Schmidt, Federal Republic of Germany*.

politica europea che, seppure in modo imperfetto, cercava di stabilire una posizione indipendente su questioni che interessavano direttamente gli USA.

Il contesto storiografico di riferimento

Il dibattito storiografico sulla politica estera di Nixon e Kissinger è ampio. Il consigliere per la sicurezza nazionale, carica a cui affiancherà poi anche quella di segretario di stato, è oggetto di un'ampia mole di lavori, e di giudizi spesso radicali e molto diversi fra loro. La sua rilevanza per la condotta della politica estera, in un momento in cui cominciavano a scatenarsi gli effetti dello scandalo Watergate, è sottolineata quasi unanimemente. Bisogna anche ricordare lo straordinario interesse dei tre volumi delle sue memorie, ricchissimi di dettagli e ricostruzioni fondamentali, ma ancora più imprescindibili per quell'importante parte di studi condotta prima dell'apertura degli archivi. Anche Nixon è stato oggetto di una vasta mole di lavori, una gran parte dei quali, soprattutto i più recenti, fornisce una lettura piuttosto positiva del suo operato, in particolare concentrandosi sulla politica estera. In generale, il ruolo degli alleati nella visione dei due uomini di stato mi pare contraddittorio. Da un lato, pare confermata da pare della letteratura l'idea che, anche durante il secondo mandato, essi non attribuissero all'Europa quel ruolo centrale che alcuni discorsi di membri dell'amministrazione sembravano indicare. A sostegno di quest'impressione va anche il fatto che Hahnimaki, nella sua imponente opera su Kissinger, non dedichi all'Europa occidentale che qualche riferimento di passaggio, mentre lo stesso anno dell'Europa viene liquidato in una sola pagina.²⁴ Dallek sostiene che quest'iniziativa non fosse che “un'operazione di pubbliche relazioni”, riportata in auge in aprile per la necessità di spostare l'attenzione pubblica dal Watergate con un rapido successo in politica estera.²⁵ Tuttavia, anche se quest'elemento fu senz'altro presente, per molti altri autori, al contrario, il secondo mandato avrebbe avuto fra le sue priorità proprio quella di rivitalizzare i rapporti con l'Europa. È certo che il 1973, nelle intenzioni di Nixon e Kissinger, doveva essere l'anno dell'Europa (l'idea che Nixon volesse farne piuttosto l'Anno del Medio Oriente è riportata solo da Joan Hoff, e non ho trovato riferimenti documentari a sostegno di questa tesi),²⁶ dopo un primo mandato dedicato, in politica estera, alla costruzione dei fondamenti di quello che è stato spesso definito come “grand design”. Il primo passo in tal senso fu il discorso in cui Kissinger lanciò l'idea di un “anno per l'Europa”. Spesso la letteratura sottolinea un senso di sorpresa nella ricezione di questo discorso, suggerendo che

²⁴ Hahnimaki, Jussi *The Flawed Architect : Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford 2004.

²⁵ Dallek, Robert. *Nixon and Kissinger, Partners in Power*. New York, Harper Collins Publishers, 2007, pp.466 e 473.

²⁶ Hoff, Joan. *Nixon Reconsidered*. BasicBooks, New York 1994.

esso fosse risultato da un'idea autonoma di Kissinger. In realtà, dai documenti emerge con chiarezza come da tempo il dipartimento di stato stesse suggerendo di muoversi in tal senso, e lo stesso consigliere per la sicurezza nazionale, nelle sue memorie, dichiara come la genesi di quell'idea risalisse a un suo incontro con Pompidou.²⁷ In ogni caso, questo piano era destinato a fallire. Anzi, è stato più volte sottolineato come l'unico e paradossale effetto dell'anno dell'Europa sia stato quello di riuscire nel difficile compito di avvicinare, seppure per un momento piuttosto breve, i nove paesi membri della comunità europea, spinti dal discorso di Kissinger del 23 aprile ad interrogarsi sulla propria comune identità.

La letteratura sulla presidenza Ford, seppur decisamente più scarsa di quella dedicata all'amministrazione precedente, offre comunque spunti interessanti, accompagnati da una vastissima quantità di documenti. Durante l'amministrazione Ford la crisi pare definitivamente tramontata; il presidente incontra sovente gli alleati europei, le relazioni bilaterali sono continuamente dichiarate in ottima forma, e non s'incontrano più riferimenti da parte statunitense all'immagine di un'Europa occidentale unita in chiave anti-americana.

Un altro tema di grande interesse nel dibattito storiografico riguarda lo stato dell'integrazione europea nel periodo in esame, e la reale portata di quest'embrionale, ed effimera, unità europea in politica estera. Molti autori ritengono che l'affermazione della volontà europea di parlare con una voce unica sulla scena internazionale "mascherava la continua incapacità dei paesi membri di trovare un accordo rispetto a cosa quella voce dovesse affermare".²⁸ In effetti anche il dialogo euro-arabo, che è forse l'espressione più chiara e originale del tentativo europeo di porsi in modo autonomo sul piano internazionale, venne alla fine svuotato di significato, poiché si decise di tenerlo ad un livello puramente tecnico al fine di non incorrere nell'ostilità statunitense. Il continuo rimandare la conferenza fra produttori e consumatori di petrolio, fortemente voluta dal governo francese, e il suo successivo fallimento dimostrano ancora una volta la portata limitata di tale senso di unità. Tuttavia ritengo eccessivo non attribuirvi alcuna importanza. Seppure nel breve periodo l'atteggiamento di *saave-qui-pent* prevalse, questa breve stagione di armonia ebbe almeno due importanti conseguenze nel medio o lungo periodo: da un lato dimostrò come una politica estera europea potesse essere pensabile; dall'altro, e in modo forse ancora più rilevante, determinò una delle principali peculiarità europee sulla scena internazionale: il suo rapporto con il Medio Oriente, caratterizzato da un'attenzione particolare alle esigenze e ai diritti dei palestinesi. Questo

²⁷ Kissinger, Henry A. *Years of Upheaval*. Little & Brown, Boston 1982.

fattore fu un elemento di notevole continuità nella politica estera europea, come dimostrato dalla dichiarazione di Venezia del 1980.

Non va dimenticata, infine, la vasta produzione storiografica inerente il conflitto del Kippur e la crisi petrolifera.

Metodologia

Il progetto coniuga elementi di storia politica, diplomatica ed economica. Considera un tratto di storia dell'integrazione europea, inserendolo nel contesto internazionale dell'epoca, e valutando l'effetto di quest'ultimo sulle relazioni con gli Stati Uniti. Sarà pertanto importante utilizzare diversi paradigmi interpretativi, evitando di privilegiarne uno a detrimento degli altri. Nel valutare le dinamiche dei diversi attori coinvolti (le diverse istituzioni europee e i governi dei paesi membri da un lato, e, dall'altro, i protagonisti della politica estera americana) fondamentale sarà considerare fattori politici ed economici, ma anche culturali ed ideologici. L'attenzione ai fattori economici, in particolare, permetterà di valutare il reale impatto della crisi petrolifera nelle scelte politiche degli stati in questione, ponderando, ad esempio, la veridicità delle accuse statunitensi, e israeliane, che imputavano alla diplomazia europea di agire in Medio Oriente con in vista solo i propri interessi economici.²⁹ La complessità istituzionale è un elemento forte di caratterizzazione sia per quanto riguarda gli Stati Uniti, sia nell'ambito della comunità europea. Essa fa da contraltare alla già spiccata complessità delle questioni oggetto di questa analisi. Tuttavia la peculiarità del momento in esame consente alcune semplificazioni senza venire eccessivamente a detrimento dell'accuratezza dell'analisi. Come già accennato, la politica estera conobbe sotto Nixon e Kissinger un grado di accentramento senza precedenti. Prima che Rogers venisse sostituito, il dipartimento di stato veniva sistematicamente escluso non solo dalle decisioni politiche, ma anche dalla loro esecuzione. Anche quando Kissinger si trasferì a Foggy Bottom, il suo stile non cambiò: le decisioni continuavano ad essere prese da lui, circondato da uno staff di fedelissimi. Pertanto ritengo ragionevole concentrarmi sull'analisi dei personaggi nelle cui mani era concentrato tutto il potere decisionale, tralasciando di esaminare da vicino altri attori. Parallelamente, si può assumere che, in Europa, gli attori davvero importanti fossero tre: Francia, Gran Bretagna

²⁸ Wallace, William e Allen, David. *Political cooperation: procedure as substitute for policy* In Wallace, Wallace and Webb eds. *Policy Making in the European Communities* New York Wiley 1977, p.236

²⁹ Si veda Danreuther, *Europe and the Middle East: Towards a Substantive Role in the Peace Process?* Occasional Paper Series no.39, GCSP, Geneva Centre for Security Policy, Geneva, August 2002, e Soetendorp, Ben, and Alpher, Joseph. *The political role of the EU in the Middle East: Israeli Aspirations*, in Beherendt, Sven, and Hanelt, Christian-Peter. *Bound to Cooperate- Europe and the Middle East*. Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh 2000, pp.201-204.

e Germania. La commissione non poteva giocare alcun ruolo, se non, marginalmente, sulle questioni energetiche, mentre i paesi minori si trovavano relegati sullo sfondo.

Fonti

La ricerca fa uso di un ampio raggio di fonti primarie, provenienti da archivi europei e statunitensi. Negli USA sono stati analizzati i fondi della biblioteca Gerald Ford, a Ann Arbor, Michigan e su quelli degli archivi nazionali di College Park, Maryland. In quest'ambito, si sono dimostrati di particolare interesse i documenti del Nixon Presidential Material Project, ma anche quelli del dipartimento di stato, conservati nel fondo RG 59.

Ho consultato, inoltre, il Foreign Affairs Oral History Project, presso la Georgetown University, che conserva una ricca raccolta di interviste a diplomatici statunitensi, e l'archivio del Council on Foreign Relations, conservato presso l'Università di Princeton. Insieme all'analisi puntuale di due quotidiani (New York Times e Wall Street Journal), queste fonti forniscono un quadro sufficientemente completo delle posizioni e politiche statunitensi.

Per quanto concerne i fondi europei, invece, ho consultato gli archivi delle Comunità Europee presso l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole. Di un certo interesse si sono rivelate le carte di Émile Noël, segretario generale della Commissione dal 1958 al 1987 e di Klaus Meyer, funzionario della Commissione che ha partecipato ai negoziati del dialogo euro-arabo. Questi fondi, però, in generale non si sono rilevati di grande interesse, poiché i lavori all'interno della CPE si svolgevano in totale segretezza, e il Consiglio è in grande ritardo nel versare i documenti che lo riguardano. A questo però si è ovviato grazie alla ricchezza di materiale conservato presso gli archivi nazionali britannici e quelli del ministero degli esteri francese. I documenti britannici sono stati integrati con quelli editi nella serie Documents on British Policy Overseas, che ha recentemente dedicato un volume proprio all'anno dell'Europa.

I. L'anno dell'Europa

Now you have done this, we must have a year of the United States. Who are you to propose that there should be a Year or Europe? You're not part of Europe.³⁰

L'anno dell'Europa, definito da Henry Kissinger “l'anno che non fu”, si aprì ufficialmente il 23 aprile 1973. Gli Stati Uniti, finalmente liberi dall'incubo vietnamita, e avendo portato a termine con successo i fondamenti del “grand design”, distensione e apertura alla Cina, erano liberi di dedicarsi a quello che da tempo veniva indicato come un problema ineludibile nei propri affari esteri: il deterioramento delle relazioni transatlantiche. Con un artificio retorico piuttosto altisonante, il consigliere per la sicurezza nazionale invitò gli alleati a ricompattare le proprie fila, e ad annunciarlo al mondo con una nuova carta atlantica. Il 1973, invece, segnò probabilmente uno dei punti più difficili nell'intera storia delle relazioni fra le due sponde dell'Atlantico.

Questo capitolo affronterà l'anno dell'Europa, la sua genesi, il discorso del 23 aprile e le immediate reazioni che esso suscitò e infine le reazioni di più lungo periodo, che interessarono Europa e Stati Uniti grossomodo fino allo scoppio della guerra di ottobre.

1.1 L'anno dell'Europa: la genesi.

Il deterioramento delle relazioni transatlantiche era in corso da tempo, su più fronti, e per una molteplicità di motivi; impossibile non ricordare le divisioni sulla guerra del Vietnam, acuite dai bombardamenti di Natale, ma anche le controversie commerciali e monetarie, nonché i problemi causati dalla distensione con i sovietici. Gli europei guardavano alla distensione, che pure avevano invocato a lungo, con sospetto. Temevano un declino dell'impegno militare statunitense in Europa, e paventavano il ritorno a un fantomatico co-dominio USA-URSS, teso al controllo del continente. La Francia era particolarmente soggetta a questi timori: “La politica francese vacillava fra le paure gemelle delle due superpotenze che stabilivano il futuro dell'Europa come a Yalta o che gli USA abbandonassero del tutto l'Europa occidentale.”³¹ Le iniziative del senatore Mansfield, tese a ridurre il numero delle truppe statunitensi su suolo

³⁰ Campbell, John. *Edward Heath. A Biography*. Cape, London 1993, p.336.

europeo, esacerbavano il timore di questa seconda possibilità, la quale costituiva “in particolare l’ossessione di Pompidou”.³²

Le decisioni economiche prese dall’amministrazione Nixon nel 1971, poi, avevano esasperato gli europei, messi di fronte al fatto compiuto della fine di Bretton Woods e di una potenza egemone che sembrava sempre più pensare solo a se stessa. Agli occhi americani, di converso, i riconoscenti ricettori del piano Marshall si erano trasformati in un gruppo economicamente agguerrito, che per di più si rifiutava categoricamente di alleggerire i pesanti costi incontrati dagli Stati Uniti per assicurarne la difesa. Come sottolinea con grande chiarezza Robert Schaezel, a partire dai negoziati per il Kennedy Round la Comunità Europea cominciò ad acquisire una nuova immagine agli occhi statunitensi: “per cinque anni l’idea americana della Comunità fu legata al dramma di crisi scaturite da negoziati commerciali. Le tensioni di questi negoziati divennero il nucleo di una nuova visione americana della Comunità come un negoziatore duro, un avversario”.³³ Ciò viene confermato da Schultz, che rispondendo a un invito di Soames, membro britannico della Commissione Europea, affermò: “La maggior parte delle porte chiuse è europea—in agricoltura, nel settore informatico e così via”³⁴ Una eloquente vignetta mostrava i bastioni fortificati della CEE, da cui agguerriti generali si indirizzavano a Nixon: “Se pensa che in Vietnam sia stata dura, aspetta che provi a firmare un trattato di pace con noi”.³⁵

Tuttavia le diverse aree di tensione fra le due sponde dell’Atlantico rimasero per lo più dormienti fino a che non si tentò di rivitalizzare le relazioni transatlantiche. Il summit dell’Aja era sembrato dare un nuovo slancio al processo di integrazione europea, che ora pareva la preoccupazione cardine dell’Europa, secondo lo slogan di Pompidou, condiviso dai ministri al summit del 1969 “completion, deepening, enlargement”.³⁶ Anche se la crisi del 1973 avrebbe trasformato la percezione del decennio, che sarebbe poi stato descritto come uno di “eurosclerosi” o “europessimismo”, i suoi primi anni apparivano estremamente promettenti, grazie al primo allargamento, all’adozione di un piano per l’Unione monetaria (EMU), e ai primi passi della CPE.³⁷ Gli Stati Uniti, dal canto loro, erano impegnati su più fronti, dal graduale dispiegarsi del grand design all’impegno vietnamita. Nel 1973 tuttavia la distensione

³¹ Lundestad, Geir. *The United States and Western Europe since 1945. From “Empire” by Invitation to Transatlantic Drift.* Oxford University Press, Oxford 2003, p 196-7.

³² Georges Henry-Soutou *L’Alliance incertaine: rapports politico-strategiques franco-allemands, 1954-1996.* Fayard, Paris 1996, pp.326-7.

³³ Cromwell, William C. *The United States and the European Pillar. The Strained Alliance.* St. Martin’s Press, New York 1992, p.71.

³⁴ Gerald Ford Library. National Security Adviser. MEMCONS, 1973-1977 BOX 1. February 16, 1973, Memorandum of conversation.

³⁵ Riprodotta su www.aliciapatterson.org/APF001972/Kleiman/Kleiman01/Kleiman01.html

³⁶ Dinan, Desmond. *Ever Closer Union. An introduction to European Integration.* 2nd ed., Lynne Rienner, London, p. 57.

con l'Unione Sovietica era una realtà, così come l'apertura alla Cina; e sebbene l'uscita dal Vietnam non si sarebbe rivelata poi tanto onorevole, la firma dell'armistizio pose fine al coinvolgimento statunitense. L'America era pronta a raccogliere la sfida di rivitalizzare i rapporti con i propri alleati. L'urgente necessità di dedicare maggiori attenzioni agli alleati europei veniva sottolineata da tempo dal dipartimento di Stato. Durante il primo mandato, infatti, Nixon non si era occupato molto di loro, eccezion fatta per la riuscita opposizione ai tentativi congressuali di ridurre il numero di truppe in Europa. Tanto Nixon e Kissinger, prima di entrare in carica, si erano espressi in modo critico rispetto all'atteggiamento delle amministrazioni precedenti nei confronti dell'Europa. Kissinger, in particolare, aveva offerto alcune osservazioni molto interessanti sull'appoggio statunitense all'integrazione europea, sottolineando in particolare come un'Europa unita non sarebbe affatto stata automaticamente allineata con le posizioni USA. Tuttavia, durante il primo mandato entrambi gli uomini di stato riservarono agli alleati europei lo stesso atteggiamento che avevano in precedenza considerato criticamente. Solo dopo aver affrontato le questioni più pressanti decisero che potevano infine rivolgersi agli alleati europei. Non è del tutto chiaro da dove sia scaturita la forma assunta da questa nuova iniziativa di politica estera. Più volte nel corso del 1973 sembrò emergere una paternità attribuita esclusivamente a Kissinger. Secondo Barnett, una volta risolta la questione vietnamita "l'idea di Kissinger era di lanciare una nuova iniziativa diplomatica verso l'Europa con un discorso commovente che avrebbe ricordato quello con cui George Marshall aveva lanciato l'European Recovery Program a Harvard."³⁸ Joan Hoff avvalorava l'ipotesi di una paternità esclusivamente kissingeriana, quando sostiene che Nixon avrebbe voluto dedicare il 1973 al Medio Oriente e che solo in un secondo momento venne persuaso dal suo consigliere per la sicurezza nazionale a dedicarlo invece all'Europa.³⁹ Tuttavia non ho trovato alcun riferimento documentario a sostegno di quest'ipotesi, che non viene ripresa da altre fonti.⁴⁰ In ogni caso, sebbene sia vero che i toni del presidente spesso differissero da quelli di Kissinger, egli non sconfessò mai l'anno dell'Europa.

L'amministrazione, e soprattutto il dipartimento di Stato, avevano sottolineato più volte come non si potesse rimandare oltre il problema di dare una nuova spinta al rapporto con gli alleati

³⁷ Warnecke, Steven Joshua ed. *The European Community in the 1970s*. Praeger, New York 1972.

³⁸ Barnett, Richard J. *The Alliance. America, Europe, Japan. Makers of the Postwar World*. Simon and Schuster, New York 1983, p. 319.

³⁹ Hoff, Joan. *Nixon Reconsidered*. BasicBooks, New York 1994.

⁴⁰ L'autrice, inoltre, presenta un ritratto talmente negativo di Kissinger ("one of the most unfortunate decisions the president-elect made [...] was to appoint Kissinger") che scollare il nome di Nixon in un testo teso sin dal titolo ad una sua "riabilitazione" pare una mossa tattica più che una scoperta storiografica. Hoff, Joan. *Nixon's Innovative Grand Design and the Wisdom of Detente*. In Merrill, Dennis and Paterson, Thomas G. eds. *Major Problems in American Foreign Relations*. Vol. II, 5th ed. Houghton Mifflin Company, Boston 2000, p.496 e Hoff, Joan. *Nixon Reconsidered*. BasicBooks, New York 1994.

d'oltreoceano. Nel documento redatto nel dicembre del 1972, dedicato alla politica estera di Nixon, l'Europa non fu menzionata nei programmi per il secondo mandato, dove le priorità indicate erano il Medio Oriente, la Cina, la fine della guerra del Vietnam e la CSCE. Venivano invocate “nuove relazioni” in tutto il mondo.⁴¹ Kleiman in effetti sostiene che Rogers avesse dichiarato in seguito che avrebbe preferito che il 1973 fosse chiamato “l'anno della costruzione” per ottenere rapporti migliori ovunque, non solo in Europa occidentale.⁴² Nel presentare le linee guida della politica estera di Nixon alla NATO, Rogers sottolineò la cruciale importanza delle relazioni transatlantiche: “procediamo dalla convinzione che un legame intimo e cooperativo con l'Europa occidentale sia il centro pulsante di tutte le nostre relazioni internazionali. Nessun obiettivo politico nei prossimi anni sarà per noi più importante che preservare e rafforzare quel legame”. Per questo, il segretario di stato invocò “consultazione a livello politico e cooperazione con la comunità le più strette possibile”.⁴³ Tuttavia queste affermazioni avevano una forte valenza retorica. In ogni caso, tale sfida, in linea con la conduzione della politica estera nell'amministrazione Nixon, non venne raccolta da Rogers, ma dallo stesso Henry Kissinger. Il suo stile diplomatico si caratterizzava per la predilezione alla segretezza, ai contatti bilaterali ad alto livello, e alla marginalizzazione del dipartimento di Stato. Kissinger è estremamente vago, nelle sue memorie, riguardo alla precisa genesi dell'iniziativa, pur sottolineando spesso come Nixon ne fosse totalmente coinvolto, né rimangono chiare tracce documentarie dei suoi primi passi. Un eloquente documento britannico, redatto in risposta a una domanda precisa sulla genesi dell'anno dell'Europa, dichiarava che non era possibile specificare nulla a tale riguardo, oltre alla sua origine nella Casa bianca.⁴⁴

L'ipotesi di un viaggio presidenziale in Europa venne ventilata per la prima volta da Kissinger durante una conferenza stampa tenuta a Londra il 16 settembre 1972. Dopo un colloquio con Heath, il consigliere per la sicurezza nazionale affermò che, se rieletto, Nixon avrebbe intrapreso una qualche iniziativa nei confronti dell'Europa, e che la sua speranza era di poter intraprendere nuovamente consultazioni intense con gli europei, al fine di porre le relazioni transatlantiche su una base “ancora più dinamica e costruttiva”.⁴⁵

⁴¹ NARA, RG 59, Office of the secretary, Office files of William P. Rogers, 1969-1973, box 4 December 14, 1972. The White House, Office of Communications for the Executive Branch: *Richard Nixon's first four years: change that works*, p.7.

⁴² Kleiman, Robert. *Atlantic Evolution: The Missing Links*. “APF Reporter”, 1973. Disponibile su <http://www.aliciapatterson.org/APF001972/Kleiman>

⁴³ NARA, RG 59, Office of the secretary, Office files of William P. Rogers, 1969-1973, box 23. December 7, 1972. Speech at the NATO meeting, Brussels.

⁴⁴ Documents on British Policy Overseas, Series III, Volume IV. *Letter from Crowe to Archer*, AMU ½, March 12, 1973.

⁴⁵ DBPO, series III, vol.IV. Introduction, p.3.

L'ipotesi che mi pare più realistica è che, a fronte della necessità, rilevata da tempo, di rivitalizzare le relazioni transatlantiche, non ci sia stato un vero e proprio processo di riflessione dietro alla forma precisa che ciò dovesse assumere. Così, a un'esigenza rilevata da più attori si diede una risposta prima di tutto retorica- fare del 1973 l'anno dell'Europa- la cui applicazione pratica rimase fumosa, anche dopo che Kissinger decise di dichiararla pubblicamente, il 23 aprile. Fu solo dopo quella data che le difficoltà derivanti da tale fumosità sarebbero emerse. Prima, l'idea venne lanciata con un certo successo. D'altronde, c'era stato un invito. Il comunicato emesso nell'ottobre 1972 dopo il summit EC di Parigi aveva invocato, oltre al completamento di un'unione europea prima della fine del decennio, anche un "dialogo costruttivo", Brandt lo avrebbe voluto formale, ma Pompidou vi si era opposto, con gli Stati Uniti. Questi erano in dubbio se esercitare pressioni per un dialogo "più istituzionalizzato", ma riconoscevano che il loro bisogno essenziale fosse assicurarsi che le esigenze e i punti di vista statunitensi venissero presi in considerazione nella fase formativa delle politiche della Comunità Europea.⁴⁶ A livello pratico, il vero scopo dell'anno dell'Europa era senz'altro questo. Per ottenerlo, inizialmente venne attuata quella che potremmo chiamare la "fase preliminare" dell'anno dell'Europa. Essa si svolse prevalentemente su due fronti: la visita di Peterson in Europa e una serie di incontri bilaterali.

1.1.1 La visita di Peterson

Durante il mese di febbraio del 1973, il presidente aveva inviato Peter Peterson, già segretario al commercio, in una missione speciale in Europa e in Giappone al fine di suggerire un modo per affrontare i crescenti problemi economici. La missione si svolse "sotto gli auspici" di Kissinger, il che indicava chiaramente come essa dovesse avere un contenuto anche politico. Il rapporto scritto da Peterson suggeriva un'analisi delle questioni politiche ed economiche, e del loro intreccio, che Kohl sostiene avesse ispirato la forma assunta dall'anno dell'Europa nel discorso di Kissinger.⁴⁷

La questione del "linkage" (chiamata dagli inglesi "ball of wax" e dai francesi "globalisation"), in effetti, sarebbe sempre stata cruciale nella visione statunitense dell'anno dell'Europa. Essa venne chiaramente esposta in questo rapporto. L'intreccio fra problematiche commerciali, monetarie e di difesa è complesso. Gli Stati Uniti lamentavano un largo deficit della bilancia

⁴⁶ NARA CP NPM NSC Files VIP visits Box 942. NSC January 31, 1973. Memorandum for the President from HAK. *Your Meeting with PM Heath*: "the essential need now is to receive assurance that the views of the US will be taken into account while EC policies are still in the formative stage".

dei pagamenti che sostenevano andasse imputato, almeno in parte, allo sforzo di difesa dell'Europa, la quale, ormai ricca, doveva essere pronta a ripagarli sul piano commerciale, in particolare rivedendo la PAC e rinunciando al sistema di preferenze commerciali coi paesi Yaoundè. Diversamente, le tendenze protezioniste e isolazioniste nel paese non avrebbero potuto che intensificarsi. Gli europei invece, e in particolare i francesi, sottolineavano come il deficit commerciale statunitense non potesse essere imputato a loro, ma piuttosto alle scelte statunitensi in politica estera, agli investimenti americani all'estero, e soprattutto al fatto che il dollaro era stato per anni sopravvalutato. Il problema fondamentale, per gli europei, era di ordine monetario. La svalutazione del dollaro e la riforma del sistema monetario internazionale avrebbero riportato in ordine la bilancia dei pagamenti americana. La PAC poi era considerata un pilastro fondamentale dell'integrazione europea, ad un livello tale che spesso gli europei parevano rifiutarsi strenuamente persino di accennare a una sua possibile riforma. Da quando Connally aveva agitato lo spettro di un ritiro delle truppe americane dall'Europa a meno di concessioni in campo monetario e commerciale, gli europei erano propensi a interpretare il linkage di questioni di sicurezza e economiche come una richiesta di "pizzo" o persino una forma di "ricatto nucleare".⁴⁸ Al contempo gli europei erano profondamente convinti che la propria difesa costituisse un interesse imprescindibile per gli Stati Uniti, dimostrando un certo grado di scetticismo rispetto al pericolo del ritiro delle truppe.

Da subito, comunque, gli europei contrapposero al desiderio americano di discutere le varie problematiche contemporaneamente una volontà di mantenerle separate, affrontando ognuna di loro nel quadro più appropriato, in genere già esistente- la NATO per le questioni militari, il GATT per quelle commerciali, il Fondo Monetario Internazionale per quelle monetarie. Non esisteva un forum possibile per affrontare le questioni insieme, e gli europei non desideravano crearne uno. Quella della creazione di un legame istituzionalizzato fra le due sponde dell'Atlantico era una questione aperta da tempo, ma finalmente respinta al summit del 1972 quando Heath si schierò con Pompidou nel preferire un "dialogo costruttivo" al "dialogo istituzionalizzato" caldeggiato da Brandt. Un vertice fra Nixon e i capi di stato e di governo dei nove avrebbe costituito il forum ideale per affrontare le diverse questioni insieme, e per questo avrebbe trovato l'opposizione europea, e francese in particolare. Rogers riconobbe come, a partire dall'istituzione della nuova politica economica nell'agosto 1971, gli europei

⁴⁷ Kohl, Wilfrid *The Nixon-Kissinger Foreign Policy System and U.S.-European Relations: Patterns of Policy Making*. "World Politics", vol. 28 no.1, October 1975, pp. 1-43.

⁴⁸ Kleiman, Robert. *Atlantic evolution*, cit.

erano stati dubbiosi rispetto alle priorità statunitensi su difesa e economia.⁴⁹ Quest'incertezza faceva temere agli europei che le altisonanti parole americane nascondessero in realtà la volontà di barattare la presenza delle truppe sul territorio europeo per concessioni economiche. Il rifiuto del linkage era condiviso da tutti. Londra e Bonn, ben disposte all'idea che Nixon venisse ricevuto dal Consiglio della Comunità durante il suo viaggio in Europa, rassicurarono i francesi che in ogni caso un tale incontro "puramente formale" non avrebbe dato luogo ad alcun negoziato o pre-negoziato, e che ogni questione concreta sarebbe stata trattata nel forum appropriato.⁵⁰ Gli americani negarono sempre una loro intenzione di "mercanteggiare" questioni economiche e di difesa; tuttavia, tanto più Washington negava tale intenzione, quanto più gli europei, memori dell'avvertimento lanciato da Shakespeare nell'Amleto, si convinsero che "la signora protesta troppo".⁵¹

Soltanto i britannici informarono i propri partners europei dei risultati della visita di Peterson, tramite un'informativa comunitaria piuttosto precisa. In essa Londra informò i suoi otto partners che gli Stati Uniti erano preoccupati per le relazioni transatlantiche, e che in questo stadio essi desideravano cominciare a far andare le cose nella giusta direzione più che trovare soluzioni precise. Si ribadì come il linkage sarebbe stato un errore secondo gli inglesi, mentre Douglas-Home si dichiarò stupito della scarsa conoscenza della realtà e delle posizioni europee evidenti dalle parole di Peterson.⁵²

Il 1 marzo l'Agence Française de Presse pubblicò la notizia che Westerterp, segretario di stato per gli affari esteri, dei Paesi Bassi, aveva suggerito a Peterson l'opportunità di organizzare "una riunione al più alto livello fra europei e americani". In realtà gli olandesi si affrettarono a rassicurare i francesi che tale suggerimento non fosse stato avanzato; Westerterp si sarebbe limitato ad osservare che le relazioni fra Europa e America si stavano deteriorando e che un dialogo fra uomini di stato responsabili da una parte e dall'altra avrebbe permesso di fermare tale processo. L'Aja non era stata inserita nel giro di Peterson, ma gli olandesi avevano richiesto comunque un incontro, che si era svolto a Bruxelles. Burin de Rozières osservò che: "Le affermazioni sconsiderate di Westerterp riflettono uno stato di spirito che, per quanto possa giudicare da Bruxelles, tende ad espandersi fra i nostri partner nella comunità".⁵³ Anche

⁴⁹ NARA CP NPM NSC Files VIP visits Box 942. Secretary of State. *Memorandum for the President, Subject: the Heath visit*, da Rogers, senza data.

⁵⁰ AMAE. Europe Grande Bretagne. 1971-Juin 1976. 356. 19 janvier 1973. Londres, *Relations CE-EU*. Beaumarchais

⁵¹ Kleiman, Robert. *The Atlantic evolution*, cit.

⁵² AMAE, Amérique 1971-75. EU 731. 1 mars 1973. Passage à Paris de Peter G. Peterson, représentant personnel du président Nixon 19/21 février 1973. *Visite de M. Peterson à Londres*.

⁵³ AMAE Amérique 1971-75. EU 731. 1 mars 1973. Passage à Paris de Peter G. Peterson, Bruxelles, *Conversation entre Westerterp et Peterson*.

la questione del livello e del tipo di incontri che avrebbero concretizzato il rinnovato dialogo transatlantico sarebbe stata una costante nei mesi successivi.

La visita di Peterson presso l'OECD fu seguita da riflessioni piuttosto tiepide. Secondo il rapporto fatto in Francia, il segretario generale dell'organizzazione, Emile Van Lennep, aveva trovato che Peterson avesse dei problemi economici internazionali una visione piuttosto schematica, orientata solo dagli interessi americani, che gli Stati Uniti fossero inclini a seguire una "diplomazia di movimento", e che quindi non fossero interessati a rilevare i vantaggi di una concertazione nel normale quadro delle istituzioni multilaterali, tanto più quando l'approccio bilaterale presentava per loro il vantaggio tattico di poter dividere gli alleati europei. Van Lennep, insomma, non era stato rasserenato dall'atteggiamento di Peterson.⁵⁴

In breve, nelle sue visite a Bonn, Roma, Parigi Peterson insistette sulla necessità di affrontare le diverse questioni con un approccio globale, ponendo con chiarezza il problema dell'eventuale ritiro delle truppe americane in Europa, arrivando a sostenere che se gli Stati Uniti non avessero ottenuto soddisfazione riguardo al Tokio round, alla PAC e al sistema di preferenze, le ripercussioni si sarebbero fatte sentire "immediatamente" sulla difesa dell'Europa.⁵⁵ Addirittura Peterson arrivò a domandare in Germania: "cosa pensate di fare quando avremo lasciato l'Europa?".⁵⁶ Queste posizioni così rigide, però, venivano agli occhi europei contraddette dal fatto che, nello stesso momento e sugli stessi argomenti, il segretario di stato, Rogers, si dimostrasse parecchio più morbido. Egli favoriva l'ipotesi, avanzata da Jean Monnet, di un incontro di Nixon con il consiglio dei ministri degli esteri della comunità in presenza della commissione.⁵⁷ Tuttavia gli americani erano ben consapevoli del fatto che Pompidou si opponeva fermamente a un'ipotesi di tal genere, come era emerso chiaramente in un incontro a Parigi fra il presidente francese e Brandt il 22-23 gennaio. In quell'occasione Brandt e Pompidou avevano discusso a lungo l'eventuale visita di Nixon in Europa, e la natura delle relazioni fra Stati Uniti e istituzioni comunitarie. Pompidou si opponeva a qualsiasi istituzionalizzazione del dialogo transatlantico, caldeggiata invece dal cancelliere. Egli accettò l'idea di un incontro fra Nixon e rappresentanti della CEE, anche come mezzo di dimostrare l'unità europea, ma sostenne che un incontro coi nove ministri degli esteri sarebbe stato "inappropriato" e avrebbe potuto creare un precedente pericoloso se un giorno Breznev avesse richiesto la stessa opportunità. La soluzione accettabile sarebbe stata quella di un

⁵⁴ AMAE Amerique 1971-75. EU 731. 22 fevrier 1973 Passage à Paris de Peter G. Peterson, *Visite de Peterson à l'OECD*, F Valery

⁵⁵ AMAE Amerique 1971-75. EU 731. 16 fevrier 1973 Passage à Paris de Peter G. Peterson, *Entretien avec M. Medici*, (Lucet).

⁵⁶ AMAE Affaires Etrangères. Europe. RFA. Politique extérieure. Relations de la RFA avec les EU- 1971-1973. 6-23-5, 2986. 16 avril 1973. *Entretien Frank-Sauvagnargues*.

⁵⁷ NARA. European Common Market, vol. III, Oct. 72/July 73. February 12, 1973. Memorandum for Kissinger, from Sonnendfeldt, Subject: *Secretary Rogers on US-EC Dialogue*.

incontro fra Nixon e i presidenti di Consiglio e Commissione.⁵⁸ Con considerevole coerenza, la Francia avrebbe mantenuto questa linea guida per tutto l'anno dell'Europa, sebbene a tratti presentandola come una concessione.

In ogni caso, Rogers inviò un memorandum al presidente, sottolineando la necessità di “preparazioni attente” per l'anno dell'Europa, che si sarebbe aperto con la visita di Heath a Washington.⁵⁹

1.1.2 I contatti bilaterali

La missione di Peterson sicuramente preconizzò molte delle difficoltà a venire. Alcuni dei temi principali dell'anno dell'Europa erano già compiutamente presenti, come ad esempio il linkage, o i pericoli insiti negli umori che serpeggiavano negli Stati Uniti. Il desiderio genuino di trovare un modo per migliorare le relazioni transatlantiche trovò già in quell'occasione il proprio contrappunto in una certa arroganza.

Questi elementi, integrati da altri, emersero pienamente durante gli incontri bilaterali fra Kissinger e i partners europei, che costituirono la parte più significativa della fase preliminare dell'anno dell'Europa. Al posto degli attenti preparativi auspicati dal segretario di stato, l'anno dell'Europa infatti venne inaugurato con una serie di incontri bilaterali, durante i quali gli europei non si accorsero neppure di essere nel pieno di un processo di consultazione riguardo a un'iniziativa concreta. La difficoltà americana di negoziare con gli alleati era stata espressa a più riprese da Sonnendfelt. Gli europei non erano in grado di esprimersi con una voce sola, ma erano continuamente obbligati a discutere fra loro fino al raggiungimento di un compromesso all'unanimità. A quel punto, le difficoltà erano appena cominciate, poiché sforzi di simile entità andavano ripetute ogni volta che i negoziati richiedevano di modificare le proprie posizioni. Al contempo però anche gli europei trovavano difficile negoziare con l'amministrazione Nixon. A volte era necessario negoziare dei “trattati” fra svariate agenzie governative prima che una posizione americana potesse essere presentata all'esterno. Anche il vantaggio di poter risolvere i conflitti con una decisione presidenziale non era più percepito come tale con un presidente indebolito dal Watergate. Le decisioni prese dalla Casa Bianca spesso avevano ignorato le discussioni intraprese dalle diverse agenzie, venendo elaborate con tale riservatezza che funzionari del dipartimento di Stato o a volte persino dell'entourage di

⁵⁸ NARA. NIXON PRESIDENTIAL MATERIALS STAFF. National Security Council (NSC) Files. Subject Files. BOX 322. February 1, 1973. Memorandum for the president from Rogers, Subject: *Brandt-Pompidou Discussion of your expected trip to Europe.*

⁵⁹ NARA, RG 59. RG 59, Office of the secretary, Office files of William P. Rogers, 1969-1973, box 7. Memorandum for the president.

Kissinger non erano stati consultati in anticipo né informati in seguito. Questa procedura, avrebbe commentato un diplomatico britannico, “può rendere le consultazioni fra governi democratici virtualmente impossibili.” Ancora: “Fino al momento in cui la Casa Bianca raggiunge una decisione, il dipartimento di Stato non può discutere la posizione americana con noi, e nemmeno informarci”. In passato, al contrario, le discussioni interne al governo americano venivano portate a conoscenza degli alleati, tanto da spingere Jean Monnet a sostenere: “Agli americani non piace decidere da soli: preferiscono discutere prima”. I metodi e la preferenza per le decisioni unilaterali dell’amministrazione Nixon suscitavano in Europa “profondi sospetti”.⁶⁰

Il consigliere per la sicurezza nazionale dichiara nelle sue memorie che “lo sfortunato anno dell’Europa nacque nell’ufficio del presidente della Repubblica francese”. Egli sostiene che ciò avvenne durante un incontro con Pompidou l’8 dicembre 1972, mentre Kissinger era a Parigi per i negoziati sul Vietnam. La reazione del presidente francese fu in quell’occasione “estremamente incoraggiante”.⁶¹ È significativo come Kissinger paia far risalire le origini dell’anno dell’Europa esclusivamente a quel colloquio. Come riporta lo stesso Kissinger, il presidente francese, in un’intervista concessa al New York Times, si dichiarò in favore di una serie di consultazioni ad alto livello che riaffermassero gli obiettivi comuni alle due sponde dell’Atlantico e ristabilissero la portata politica delle relazioni transatlantiche, al di là delle controversie economiche, monetarie o commerciali.⁶² I francesi sarebbero stati nuovamente “consultati” a riguardo il 24 febbraio, in un incontro fra Kissinger e Kosciusko-Morizet, nuovo ambasciatore a Washington. In quest’occasione, Kissinger confermò l’intenzione del presidente di accordare all’Europa la “massima priorità”, e accennò alla necessità di affrontare l’insieme delle questioni “al più alto livello”. L’ambasciatore francese dal canto suo sottolineò l’importanza fondamentale che la risoluzione delle questioni monetarie rivestiva per il suo governo.⁶³ Le elezioni parlamentari francesi e il conseguente avvicendamento di Jobert a Schumann al Quai d’Orsay impedirono al diplomatico di riportare prontamente altre reazioni se non una generale “non obiezione”.⁶⁴ In realtà Schumann era estremamente scettico rispetto all’anno dell’Europa, che temeva si sarebbe rivelato “controproducente”. Egli temeva Nixon intendesse perseguire i suoi scopi con il Congresso, e aveva paura che la Comunità non sarebbe stata in grado di presentare un fronte compatto.⁶⁵ Kissinger consegnò a Kosciusko-

⁶⁰ Kleiman, Robert. *Atlantic evolution*, cit.

⁶¹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.130.

⁶² New York Times, December 14, 1972. *Pompidou favours US-Europe talks*.

⁶³ AMAE 9_5_3 EU Relations avec l’Europe Occidentale. Janvier-Mai 1973 747. 24 février 73. Télégramme de Kosciusko-Morizet, entretien avec M. Kissinger: *quelques réflexions sur les questions européennes*.

⁶⁴ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.149.

⁶⁵ UK National Archives, PREM 15 1540. S 1856. 1970/1973 Foreign Policy. January 10, 1973. Dinner Douglas Home- Sheel, Schumann,.

Morizet, l'ambasciatore francese a Washington, un sommario del suo discorso il 13 aprile, ma non ricevette alcuna reazione da parte francese.

In ogni caso, da parte europea giungevano segnali incoraggianti. Diversi leader europei avanzarono le loro idee sulla gestione delle relazioni transatlantiche.⁶⁶ L'11 gennaio Schmidt diede una conferenza al Newberry College dedicata all'alleanza atlantica. In essa, colui che era stato definito il più atlantista dei ministri tedeschi arrivò a abbracciare l'idea del linkage, invocò un dialogo stretto fra le due sponde dell'Atlantico per dare nuovo impulso alla definizione di obiettivi comuni, un dialogo fiducioso, e "non inutilmente sovraccaricato dalla burocrazia".⁶⁷ La proposta di Schmidt era quella di costituire una sorta di commissione composta da cittadini "distinti, esperti e competenti".⁶⁸ Il desiderio tedesco di un livello sufficientemente elevato di consultazioni con gli Stati Uniti era frequentemente ribadito, e rispecchiava la tradizionale volontà tedesca che l'integrazione europea non andasse a detrimento della solidarietà atlantica. Brandt aveva accettato a malincuore la definizione del paragrafo 12 del comunicato di Parigi, che invocava un dialogo costruttivo con gli Stati Uniti, poiché lo riteneva insufficiente. Egli infatti si dimostrava molto attento a non urtare la sensibilità francese, e evitava con attenzione ogni accenno a una comunità atlantica istituzionalizzata, dichiarandosi aperto a ogni forma per questo scambio di vedute che non avrebbe permesso agli USA di interferire nelle decisioni comunitarie, ma avrebbe anzi contribuito alla affermazione di un'identità prettamente europea.⁶⁹ Scheel ribadì queste posizioni in un articolo del 13 aprile sul "Frankfurter Allgemeine".⁷⁰ Ferro, in effetti, sostiene che la nascita dell'anno dell'Europa vada anticipata al settembre 1972, quando Kissinger avrebbe anticipato le proprie intenzioni al cancelliere tedesco, che le avrebbe accolte con un "finalmente!".⁷¹

I francesi costituirono sempre un anello cruciale nella strategia statunitense durante l'anno dell'Europa; come chiari Kissinger, dal punto di vista americano "Pompidou è la chiave per portare l'Europa a bordo".⁷² Parte degli errori tattici commessi dagli USA derivarono senz'altro da un'attenzione eccessiva alle esigenze francesi, che li spinsero a ignorare o trascurare altri paesi e a accettare a lungo senza riserve le tattiche dilatorie di Jobert. Tuttavia,

⁶⁶ NARA, NPM. National Security Council (NSC) Files. Subject Files. BOX 322. January 26, 1973, Memorandum from Sonnendfeldt to Kissinger. *Monnet's ideas on US-West European Dialogue*.

⁶⁷ AMAE Affairs Etrangères. Europe. RFA. Politique extérieure. Relations de la RFA avec les EU- 1971-1973. 6-23-5, 2986.

⁶⁸ UK NA. The Atlantic alliance and the challenge of the future, address by Schmidt before the Newberry college, January 11, 1973.

⁶⁹ AMAE Affairs Etrangères. Europe. RFA. Politique extérieure. Relations de la RFA avec les EU- 1971-1973. 6-23-5, 2986 Bonn, 16/1/73. *Sommet franco-allemand- relations entre la CEE et les EU*.

⁷⁰ AMAE Affairs Etrangères. Europe. RFA. Politique extérieure. Relations de la RFA avec les EU- 1971-1973. 6-23-5, 2986 13/4/73 "Frankfurter Allgemeine" "*Améliorer le dialogue politique entre les deux rives de l'Atlantique*"

⁷¹ Ferro, Maurice. *Kissinger Diplomate de l'Impossible*. Editions France-Empire, Paris 1976, p.223.

⁷² NARA NPMP NSC Files. Presidential/HAK MEMCONS. Box 1027. May 25, 1973. Memorandum of conversation.

durante la fase preliminare i contatti bilaterali sicuramente più importanti per estensione e approfondimento tematico furono quelli con i britannici: Kissinger sottolineò come questi incontri avrebbero anticipato i toni e costruito la cornice più significativa per il dialogo con l'Europa.⁷³ In un incontro all'ambasciata inglese a Washington, Kissinger definì Nixon “davvero grato” al governo di sua Maestà per non essersi unito al coro di critiche riguardo ai bombardamenti di Natale, gratitudine in netto contrasto col senso di “gelida rabbia” provato verso gli altri europei, accusati di averlo “tradito”.⁷⁴ Rispetto a Londra, al contrario, la *special relationship* veniva percepita come ancora intatta.⁷⁵

I britannici, dal canto loro, pur riconoscendo l'ineludibilità della questione delle relazioni transatlantiche, rilevavano alcuni problemi inerenti allo stile negoziale di Kissinger, in particolare la sua “logorante fiducia nella segretezza”.⁷⁶ Non solo; la tecnica negoziale di Nixon e Kissinger, che consisteva nel gestire tutte le relazioni esterne basandosi su un'ottica di realismo, privilegiando i rapporti di forza, escludeva ogni possibile intervento di fattori come fiducia o solidarietà. “La tecnica di Connally ha esasperato quest'approccio, venendo abbandonata perché in contraddizione con altri obiettivi”. Lo stile diplomatico statunitense, però, continuava a favorire i contatti bilaterali, e non appariva adatto alle relazioni con l'Europa occidentale, “dove le problematiche sono meno passibili di essere trattate tramite l'esercizio del potere, e coinvolgono questioni di maggiore complessità”. Le osservazioni sulla maggiore facilità a negoziare con gli avversari piuttosto che con gli alleati, di recente ribadite da Sondenfelt, erano “sintomatiche di tutto l'approccio”. Il linkage era concepito come un mezzo per riequilibrare la “disarmonia” nelle relazioni con l'Europa che l'amministrazione americana rilevava “in quasi ogni ambito.” Così, essa avrebbe tentato di far accettare un approccio omnicomprensivo che l'avrebbe messa nella condizione di “identificare e usare trade offs”, per esempio, per quanto riguardava la Francia e la stessa Gran Bretagna, il nucleare.⁷⁷ Tuttavia l'ambasciatore a Washington, Lord Cromer, riconosceva come l'amministrazione fosse “ben disposta rispetto all'idea dell'impegno per la difesa dell'Europa”, che Nixon e gli europei avevano idee compatibili rispetto alle relazioni con l'Europa orientale e che un rifiuto da parte dell'Europa occidentale di accettare l'idea di una discussione unica avrebbe lasciato Washington “delusa”. Cromer era persuaso che gli europei dovessero cercare

⁷³ NARA CP NPM NSC Files VIP visits Box 942. NSC January 31, 1973. Memorandum for the President from Kissinger. *Your Meeting with Prime Minister Heath*

⁷⁴ UK NA U3/548/16 ANNEXE FCO 82/311. Meetings and conversations between doctor Kissinger and HMG. January 16, 1973. Record of a discussion at the British Embassy, Washington.

⁷⁵ NARA CP NPM NSC Files VIP visits Box 942. NSC. January 31, 1973. Memorandum for the president from HAK. *Your Meeting with PM Heath*: “There continues to be a special relationship [...] with the UK”.

⁷⁶ UK NA PREM 15 1540. S 1856. 1970/1973 Foreign Policy. January 19, 1973. Letter from Cromer to Greenhill. *The US and Europe*.

⁷⁷ *Ibidem*.

di negoziare come un'unità, e che gli Stati Uniti avrebbero “capito ed accettato” un simile approccio.⁷⁸

Nell'incontro all'ambasciata, preliminare alla riunione di Nixon e Heath, venne affermato che, sebbene Nixon non fosse ancora sicuro se compiere il suo viaggio in Europa, egli fosse ansioso di conoscere le idee di Heath rispetto al miglior modo di approcciare i nove. La risposta britannica in quell'occasione fu di avvisare gli americani che, se volevano che l'esercizio culminasse in una qualche dichiarazione altisonante, era necessario prevedere “un tempo adeguato” per la sua preparazione. Riguardo alla questione del linkage, Kissinger rassicurò i britannici che la presenza americana in Europa sarebbe stata mantenuta finché sarebbe apparsa sensata (una mano non identificata- forse quella di Heath- ha aggiunto a fianco: A chi?). In ogni caso, Kissinger dichiarò di non avere le idee molto chiare su come le questioni di sicurezza dovessero venire legate ai negoziati commerciali; ma di essere certo che l'alleanza non sarebbe sopravvissuta ad altri ingiusti attacchi contro gli Stati Uniti. Quello che essi desideravano era “una volontà da parte dell'Europa di fare una qualche forma di concessione economica, al di sopra dei dettami del mero interesse, come contributo alla creazione di una base che consentisse al governo statunitense di giustificare il mantenimento del suo impegno rispetto alla sicurezza dell'Europa”.

Come rilevato dai britannici, questo era un'argomentazione circolare. Gli europei non potevano che essere riluttanti a contemplare concessioni economiche senza avere la certezza che, dal canto loro, gli americani “avrebbero potuto, e voluto, mantenere la loro parte dell'accordo—nel senso di negoziare con pieni poteri di concludere un accordo e ratificarlo”. Il problema, secondo Kissinger, era che il presidente avrebbe avuto una reale possibilità di ottenere un tale mandato dal congresso solo se il negoziato commerciale avrebbe potuto venire presentato nel contesto di “un più ampio accordo di sicurezza”.⁷⁹ Non era facile addentrarsi nella questione del linkage. Secondo Kissinger, da un lato gli interessi comuni nella sicurezza occidentale e nell'alleanza Atlantica erano di tale importanza da giustificare concessioni economiche europee agli Stati Uniti, che avrebbero permesso loro di mantenere l'essenziale sostegno domestico. Gli USA si aspettavano dagli europei la “maturità politica di fare sacrifici nell'interesse delle relazioni transatlantiche”. Al contempo, però, egli affermava che il suo governo non aveva intenzione di mettere il contributo americano sul tavolo

⁷⁸ UK NA. PREM 15 1540. S 1856. 1970/1973 Foreign Policy. January 24, 1973. *US/European relations*.

⁷⁹ UK NA U3/548/16 ANNEXE FCO 82/311. Meetings and conversations between Doctor Kissinger and HMG. January 16, 1973. Record of a discussion at the British embassy, Washington.

negoziale per forzare concessioni economiche.⁸⁰ Eppure sembrava che lo scopo fosse esattamente questo.

L'1 e 2 febbraio Nixon e Heath si incontrarono a Camp David. Per Rogers, il cosiddetto anno dell'Europa sarebbe davvero cominciato con questi colloqui. Essi avrebbero in larga misura posto le "basi concettuali" per un dialogo intensificato con l'Europa.⁸¹

I britannici si erano dichiarati favorevoli, in principio, all'idea di un anno dell'Europa. Ritenevano evidente che l'amministrazione USA intendesse farne qualcosa di serio, e che in questo andasse incoraggiata. Era quindi importante fare il possibile per assicurare un approccio europeo comune e cooperativo.⁸² Tuttavia invitarono alla prudenza, restando totalmente contrari all'idea del linkage, e caldeggiando tempi adeguatamente lunghi per l'elaborazione di un'iniziativa concreta. Gli Stati Uniti, d'altronde, avevano riconosciuto come la comunità non fosse ancora in grado di confrontarsi con gli USA; la fase iniziale non poteva che essere bilaterale. Inoltre la delicata posizione di Heath veniva sottolineata: egli non poteva permettersi di spingersi troppo in là nel fare da ponte fra Europa e Stati Uniti, per non dare nuova voce al sospetto che fosse un cavallo di Troia per gli interessi americani.⁸³ È interessante sottolineare come l'idea che i britannici potessero voler giocare un tale ruolo non sarebbe sopravvissuta all'estate. Di Heath, si sottolineò come al Summit di Parigi egli non avesse tentato di scavalcare l'opposizione di Pompidou all'idea di stabilire un meccanismo formale di dialogo con gli USA, avanzata da Brandt.⁸⁴ Dal canto suo Heath avrebbe senz'altro preferito aspettare che le istituzioni europee fossero più sviluppate. Tuttavia Jean Monnet, ormai ottantaquattrenne, si era dimostrato entusiasta dell'iniziativa. Egli esortò Kissinger a trattare l'Europa come un'unità anche prima che essa lo diventasse realmente.⁸⁵ Inoltre, egli aveva suggerito un incontro fra Nixon e il consiglio dei ministri degli esteri della comunità, in presenza della commissione, avanzando l'idea di una "dichiarazione" da firmare in tale occasione, che esprimesse "scopi e obiettivi comuni".⁸⁶ Kissinger, nelle sue memorie, dedica molto spazio a questo incontro, forse poiché aveva costituito la più esplicita benedizione alla sua iniziativa da parte europea, e riferisce di un grande interesse di Nixon a riguardo, sebbene accompagnato da una certa perplessità riguardo alla fattibilità e alla saggezza di indirizzarsi

⁸⁰ NARA CP NPM NSC Files VIP visits Box 942. NSC January 31, 1973. Memorandum for the President from HAK. *Your Meeting with PM Heath*

⁸¹ NARA CP NPM NSC Files VIP visits Box 942. Secretary of State. Memorandum for the President, Subject: the Heath visit, da Rogers, senza data.

⁸² DPBO, Series III, Volume IV, MWE 3/304/2. January 1, 1973. Minute: Robinson to J O Wright.

⁸³ NARA CP NPM NSC Files VIP visits Box 942. NSC. January 31, 1973. Memorandum for the President from HAK. *Your Meeting with PM Heath*.

⁸⁴ *Ibidem*

⁸⁵ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.137.

all'Europa come a un'unità politica. Sicuramente i suggerimenti di Monnet ebbero un grande peso nell'effettiva forma immaginata da Kissinger per l'anno dell'Europa; fu lui il primo a suggerire un testo da firmare fra i nove e Nixon. Tuttavia Monnet aveva indicato chiaramente che questo dialogo coerente fra Europa e Stati Uniti sarebbe stato possibile solo in ambito economico, dove le due sponde dell'Atlantico potevano relazionarsi su una base di eguaglianza, "un elemento essenziale per una partnership efficace". Monnet si dichiarò fiducioso che, se un nuovo, vero dialogo avesse avuto inizio in ambito economico, col tempo esso si sarebbe sviluppato anche in campo politico e di sicurezza.⁸⁷

Come si vede, comunque, nei colloqui con i britannici molte questioni erano già sul tavolo. Il 5 marzo gli americani avanzarono formalmente la richiesta di dare un contributo alla ricerca di Kissinger di una "base concettuale" per le relazioni internazionali nella decade a venire. In risposta, Londra elaborò un documento: "I prossimi dieci anni delle relazioni transatlantiche e fra est e ovest". La richiesta tuttavia venne percepita all'interno del gabinetto britannico come un'anomalia: "come sempre, fummo colpiti dall'incredibile anomalia della nazione più potente al mondo che richiedeva l'aiuto di un governo straniero per elaborare i propri documenti, mentre escludeva del tutto il suo ministero degli esteri". In una lettera indirizzata a Brigelow, Cromer descrisse Kissinger come un uomo stanco, ma al contempo tortuoso, ambiguo, e di un "incredibile arroganza intellettuale".⁸⁸

Il documento concordava con l'idea che il 1973 potesse fornire una "buona opportunità" per affrontare tutta la serie di questioni transatlantiche. I britannici si preoccupavano comunque che le proprie relazioni con i partner europei venissero danneggiate, e infatti esitarono a fornire la relazione richiesta. Inoltre, chiesero agli americani di non menzionare l'esistenza, e il valore, degli scambi angloamericani rispetto all'anno dell'Europa a nessuno di loro.

La posizione britannica era che l'Europa stava per acquisire un ruolo importante nelle relazioni internazionali. Sarebbe stato inconveniente e imbarazzante se tre discussioni bilaterali sullo stesso argomento dovessero trovare il loro unico punto d'incontro a Washington. Per questo era necessario riuscire a trovare una posizione unica europea. Riguardo al linkage, anche se la realtà dell'interconnessione fra le diverse questioni era riconosciuta, gli inglesi furono cristallini sin dal principio: "semplicemente non c'è modo al momento di trattare questi problemi in un unico forum". Questo derivava tanto dalla complessità delle istituzioni, sia europee che statunitensi, quanto dal fatto che i problemi inerenti al sistema monetario e

⁸⁶ NARA. NPM. NSC Files. Subject Files. Box 322. European Common Market, vol. III, Oct. 72/July 73. February 1, 1973. Memorandum for the president from Rogers. *Brandt-Pompidou Discussion of your expected trip to Europe.*

⁸⁷ NARA. NSC Files. Subject Files. Box 322. January 22, 1973. Memorandum from Rogers to the President. *Monnet proposal on US-Western European dialogue.*

economico internazionale non potevano venire confinati ad un dialogo fra le due sponde dell'Atlantico settentrionale. Inoltre, sebbene venissero riconosciuti molti segnali che indicavano come non fosse intenzione degli Stati Uniti usare il linkage al solo fine di rafforzare le proprie posizioni negoziali, indubabilmente questa era l'impressione imperante in molte cancellerie europee. Dare un impulso all'unità occidentale era senz'altro un obiettivo fondamentale, e sarebbe stato "un peccato" se fosse stato interpretato solo come un modo per estrarre concessioni dai governi europei.⁸⁹ Il principale motivo della tensione nelle relazioni transatlantiche veniva indicato senza dubbi: la principale forza coesiva del sistema, cioè il finanziamento della crescita economica dell'Europa occidentale che gli Stati Uniti erano in grado di provvedere e gli altri paesi pronti ad accettare, si era "prosciugata". I britannici, oltre ad auspicare un dialogo franco ed aperto, avanzano un suggerimento concreto: che fino al 1976 ci si concentrasse sui negoziati in corso, in particolare SALT II, MBFR e CSCE, e che solo dopo si passasse alle relazioni transatlantiche, poiché per questo sarebbe stato indispensabile eliminare le contraddizioni e i problemi inerenti a quei negoziati. Inoltre, i britannici invitavano l'America ad essere paziente: "la commissione fa una proposta, viene rimuginata dai gruppi di lavoro dei nove, e spesso arriva al consiglio senza che sia stato trovato un accordo. A quel punto gran parte del processo dev'essere ripetuto". D'altronde, anche gli europei a Washington trovavano che i processi decisionali là fossero spesso piuttosto farraginosi.⁹⁰

Il documento britannico venne discusso con gli americani il 19 aprile, pochi giorni prima del discorso che avrebbe lanciato l'anno dell'Europa—del quale i britannici ricevettero una copia in quell'occasione. Tuttavia Kissinger non mostrò molta attenzione verso quel documento; anzi diede l'impressione di non averlo neppure letto. Esso venne definito da Kissinger come "troppo fatalista". Egli ribadì come ridare slancio alle relazioni transatlantiche, tramite "un qualche impeto simbolico", fosse fondamentale; si dichiarò convinto di una positiva reazione francese, e anche del fatto che il viaggio del presidente in Europa sarebbe stato possibile presto.⁹¹ Ai britannici, Kissinger apparve "ossessionato" dal problema di riuscire a relazionarsi con un'Europa incapace di esprimersi con un'unica voce. Il suo desiderio di far progredire le cose su questo fronte, anche a detrimento di ogni altro, venne però percepito come genuino. Il

⁸⁸ UK NA. CAB 164/1233 THE UNITED STATES AND EUROPE (Sir Burke Trend's meetings) GEN 161. 5A 353. April 5, 1973. Letter from Cromer to Brimelow.

⁸⁹ È interessante come un fattore indicato come passabile di esercitare una grande influenza nelle relazioni transatlantiche nei successivi dieci anni fosse la possibilità di una crisi energetica

⁹⁰ UK NA FCO 82/307, AMU 3/548/14 The visit of Henry Kissinger to the UK part A. Speaking notes for use with dr. Kissinger: the next ten years in east/west and transatlantic relations.

⁹¹ UK NA U3/548/16 ANNEXE FCO 82/311. Meetings and conversations between dr. Kissinger and HMG. April 19, 1973. Record of a meeting in the British Embassy in Washington.

tempo era considerato un fattore cruciale: rispetto all'Europa, Kissinger era "un uomo di corsa".⁹² Quest'incontro venne definito una "prova generale"; in effetti, tutti i temi del discorso del 23 aprile vennero menzionati ai britannici.⁹³

La fase bilaterale comprese anche un incontro fra Kissinger e Egon Bahr, consigliere di Brandt. Egli "non voleva nemmeno sentire parlare di rafforzare il coordinamento politico all'interno dell'alleanza, poiché un blocco atlantico avrebbe indebolito la flessibilità necessaria per la sua visione della distensione".⁹⁴ Il processo di consultazioni si chiuse il 19 aprile, dopo un incontro con Andreotti.

Nelle sue memorie, Kissinger si stupisce che nessuno sforzo fu fatto per consultare il Giappone, e che un'iniziativa che doveva comprenderlo potesse essere stata chiamata "anno dell'Europa".⁹⁵ Tuttavia la posizione del Giappone a riguardo non era chiara, e il suo coinvolgimento costituiva un fattore altamente problematico. D'altronde il desiderio statunitense di associare i giapponesi ad un'iniziativa dedicata all'Europa non poteva che apparire paradossale. Nonostante le ripetute proposte, in seguito anche da parte europea per una dichiarazione a due, i giapponesi dal canto loro non si dimostrarono mai apertamente interessati ad essere associati ad iniziative di questo tipo.

Questa serie di incontri bilaterali vengono esposti da Kissinger come fase preparatoria al discorso che tenne il 23 aprile. Egli dichiara:

Forse avremmo dovuto percepire dalla mancanza di risposte precise ai nostri approcci che i nostri alleati, che ci avevano sollecitati per anni a dare una priorità più alta alle relazioni transatlantiche, ci avrebbero delusi. Nella misura in cui eravamo coscienti delle esitazioni europee, tuttavia, le consideravamo come un'ulteriore motivo per un maggiore sforzo per lavorare all'elaborazione di scopi comuni. Pensavamo che in modo migliore per concentrare l'attenzione era avanzare una proposta formale.⁹⁶

Il problema fondamentale è che nessuno degli alleati si era reso conto di essere stato consultato su un'iniziativa precisa. All'interno di normali incontri bilaterali consacrati a tante questioni, era stata affrontata quella, ormai di lunga data, dello stato dei rapporti transatlantici, auspicandone retoricamente una rivitalizzazione. Il discorso di Kissinger venne inviato solo ad alcune cancellerie europee, con pochissimi giorni d'anticipo.⁹⁷ Esso venne accolto con un acutissimo senso di sorpresa non tanto per i temi che toccava, quanto per l'idea improvvisa

⁹² *Ibidem*.

⁹³ UK NA CAB 164/1233 THE UNITED STATES AND EUROPE (Sir Burke Trend's meetings) GEN 161. 5A 353. April 24, 1973. Memorandum from Greenhill.

⁹⁴ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.146

⁹⁵ *Ibidem*, p.151

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ AMAE. *Amerique 1971-1975* EU 747 9_5_3 Discours Kissinger, 23 avril 1973, Telegramme de Kosciusko-Morizet: *discours de Monsieur Kissinger*.

che da esso dovesse scaturire un'iniziativa concreta, la nuova carta atlantica, di cui non si era mai parlato.

Il consigliere per la sicurezza nazionale, comunque, si rendeva conto dei problemi che avrebbero potuto emergere dal rivolgersi all'Europa come un'unità politica, quando ancora non lo era. Inoltre, si rendeva conto che l'iniziativa che aveva in mente avrebbe potuto incontrare altri ostacoli: "Non possiamo aspettarci che gli europei intraprendano questo dialogo con molta unità o chiarezza di vedute. Essi temono che le questioni politiche ed economiche saranno trattate in modo tale che gli USA baratteranno il proprio impegno per la sicurezza con concessioni economiche da parte europea".⁹⁸ Ancora: "gli europei pensano che abbiamo bisogno dell'anno dell'Europa per recuperare la popolarità del presidente".⁹⁹ Questi dubbi però vennero ignorati. Quando finalmente giunse il momento di annunciare questa decisione al mondo, si scelse la sorpresa al posto delle "preparazioni attente" invocate da Rogers o di un effettivo, aperto processo di consultazioni.

Il discorso, inoltre, non passò al vaglio dell'amministrazione, né tantomeno del dipartimento di Stato, e non venne fatto circolare presso le ambasciate. Anche queste scelte tattiche fecero sì che, invece di un'iniziativa diplomatica di alto livello, ciò che si produsse sembrò a molti un maldestro tentativo di rivolgersi con paternalismo agli alleati per troppo tempo trascurati; come disse un diplomatico europeo, fu come se un marito distratto decidesse ad un tratto di festeggiare 'l'anno della moglie'. Pompidou avrebbe immediatamente dichiarato che, per la Francia, "ogni anno è l'anno dell'Europa".¹⁰⁰ James E. Goodby, diplomatico presso la NATO durante il periodo in questione, dichiarò in un'intervista del 1990: "sembrava quasi che [Kissinger] pensasse che gli europei stavano diventando indisciplinati e che andassero riportati in una posizione più subordinata, monolitica. [...] fu piuttosto condiscendente [...] Fu come dire, bene, è il turno dell'Europa ora, Kissinger vi metterà al vostro posto e vi prenderà per mano".¹⁰¹

Quali erano gli obiettivi che gli Stati Uniti si prefiggevano nel dichiarare l'anno dell'Europa? Il rinnovo delle relazioni con l'Europa occidentale doveva sicuramente alleviare il costoso impegno statunitense nella guerra fredda. L'anno dell'Europa doveva incoraggiare un

⁹⁸ NARA CP NPM NSC files VIP visits BOX 942. January 31, 1973. Memorandum for the President from Kissinger.

⁹⁹ Ford Library NATIONAL SECURITY ADVISER. MEMCONS, 1973-1977 BOX 2. September 5, 1973. Memorandum of conversation.

¹⁰⁰ Costigliola, Frank. *France and the United States. The Cold Alliance, 1940-1990*. Twayne Publishers, New York 1992, p. 174.

¹⁰¹ Foreign Affairs Oral History Program. Ambassador James E. Goodby, oral history interview, Georgetown University Library, December 10 and 20, 1990 and February 4 and 7, 1991. Interviewed by Charles Stuart Kennedy.

maggiore grado di autosufficienza europea. Allo stesso tempo però questa non doveva equivalere a una piena autonomia politica. “Per noi l’unità europea è ciò che è sempre stata— non un fine in se stessa, ma un mezzo per rafforzare l’occidente”.¹⁰² Come sottolinea Schurmann, l’anno dell’Europa, seppure destinato a rivlearsi “un non-evento”, si inseriva perfettamente nell’intreccio del *grand design*. Esso era centrato sulla nuova relazione fra gli Stati Uniti e l’Unione Sovietica, attorno alla quale dovevano venire organizzati tutti gli altri rapporti internazionali. Per funzionare, la distensione, che non eliminava certo la rivalità e la competizione fra le superpotenze, richiedeva alleati disciplinati. Proprio in questa esigenza di disciplinamento molti autori intravedono uno dei principali scopi della distensione stessa. Lo scopo dell’anno dell’Europa secondo Schurmann era proprio inserire le relazioni transatlantiche in un contesto generale che permettesse alla distensione di funzionare.¹⁰³ Gli Stati Uniti desideravano un mezzo tramite il quale essere in grado di influire sulle decisioni europee nella loro fase formativa. Sul piano concreto, a breve termine l’obiettivo era la realizzazione di un trionfale viaggio di Nixon in Europa, che doveva coronarsi con la firma di una nuova dichiarazione atlantica. Un vertice atlantico in occasione del viaggio in Europa era importante per svariati motivi, ma soprattutto in vista degli sviluppi della CSCE e della crescente regolarità degli incontri ad alto livello fra sovietici e americani. Già prima della rielezione di Nixon Kissinger aveva espresso l’intenzione del presidente di compiere un tour dell’Europa per rivitalizzare il dialogo transatlantico. Tuttavia la decisione di visitare le principali capitali europee era stata rimandata a causa delle fortissime reazioni negative dell’Europa ai bombardamenti di Natale. Esse vennero viste come una mancanza di comprensione da parte degli alleati.¹⁰⁴ Oltre all’ira, il viaggio era stato probabilmente rimandato anche per il timore di vedersi confrontato in Europa da manifestazioni di ostilità riguardo al Vietnam (che avrebbero certo reso il viaggio meno trionfale).¹⁰⁵ Il 15 aprile comunque il presidente ribadì in conferenza stampa le proprie intenzioni di intraprendere un viaggio di questo genere, sostenendo che il National Security Council lo aveva sollecitato a dedicare il primo viaggio all’estero del secondo mandato a un lungo tour del vecchio continente, per enfatizzare la decisione di fare del 1973 l’anno dell’Europa. Già tale annuncio non ebbe, in Europa, un’accoglienza entusiastica. Il New York Times riportò che la comunicazione delle intenzioni americane echeggiava a Bruxelles, con un suono “falso” e “sardonico”. L’idea che gli USA volessero in

¹⁰² New York Times, April 24, 1973. *Text of Kissinger’s speech at A.P. meeting*

¹⁰³ Schurmann, Franz. *The Foreign Politics of Richard Nixon. The Grand Design*. Institute of International Studies, Berkeley 1987, pp. 319-321.

¹⁰⁴ New York Times. April 16, 1973. *President’s plans for Grand Tour of Europe in Fall*.

¹⁰⁵ AMAE Communautés Européennes. *Coopération Politique. Relations avec les Etats Unis 1972-1973*. 2 février 1973. Télégramme de La Gorce, Washington. *M.Nixon et l’Europe*.

realtà indebolire il mercato comune, impensabile fino a pochi anni prima, era ripetuta frequentemente.¹⁰⁶

A fronte dei propri timori a riguardo, comunque, gli europei continuarono a discutere di questa visita, soprattutto in merito alla questione di chi avrebbe dovuto incontrare il presidente americano. In un incontro trilaterale fra Francia, Gran Bretagna e Germania il 10 gennaio Scheel e Douglas Home concordarono che la visita presentasse “un’ovvia opportunità per una riunione con il consiglio dei ministri e con la commissione”. Schumann, benchè molto scettico in generale, riconobbe “l’inevitabilità” della visita stessa, incitando i suoi colleghi a riconoscere che raggiungere una posizione unica europea fosse “urgente e essenziale”. Schumann temeva che i nove non riuscissero ad elaborare questo fronte compatto e pertanto preferiva che fosse il presidente del consiglio a parlare come portavoce di tutti. In quest’occasione i tre ministri degli esteri si posero anche la questione di come mantenere il contatto con gli americani “mentre la comunità elabora la propria posizione”.¹⁰⁷

La questione procedurale di come gestire la visita di Nixon era al centro delle preoccupazioni europee. Christopher Soames espresse la propria posizione a Heath il 29 gennaio. A suo avviso, nell’eventualità la visita di Nixon si concretizzasse, un incontro coi soli presidenti di commissione e consiglio sarebbe stato un mero “affare di protocollo”, mentre un incontro col consiglio al livello dei ministri degli esteri sarebbe equivalso soltanto alla possibilità per Nixon di fare loro un discorso. La migliore opzione sarebbe stata quella di un incontro con rappresentanti degli stati membri della comunità a livello di capi di stato o di governo. Soames sembrava accogliere le idee di Monnet, quando suggerì che Heath avrebbe potuto suggerire al presidente di porre all’Europa “una serie di domande”, poiché il processo di elaborare le risposte avrebbe potuto fungere da “catalizzatore” per un accordo.¹⁰⁸ In un incontro con Brandt, Heath parve accogliere la posizione americana che una linea negativa da parte dei Nove avrebbe potuto spingere l’opinione pubblica statunitense ad adottare posizioni negative. Egli sostenne che Nixon aveva abbandonato il linkage, mentre Brandt riportò di un atteggiamento positivo di Pompidou.¹⁰⁹

Il 16 marzo all’incontro dei ministri nell’ambito della CPE si discusse dei rapporti euroamericani, Thorn, belga, riportò della sua visita a Washington, riassumendo le posizioni americane con il linkage e con l’idea di un tentativo di “intraprendere un dialogo con i nove senza dover incontrare tutti i governi e la commissione”. Thorn sottolineò l’importanza di un

¹⁰⁶ New York Times, April 17, 1973. *US and Europe: Ties are Damaged but not irreparably.*

¹⁰⁷ UK NA PREM 15 1540. S 1856. 1970/1973 Foreign Policy. January 10, 1973. Dinner Douglas Home, Sheel, Schumann.

¹⁰⁸ UK NA PREM 15 1540. S 1856. 1970/1973 Foreign Policy. January 29, 1973. Note for the record.

¹⁰⁹ UK NA PREM 15 1540. S 1856. 1970/1973 Foreign Policy. March 1, 1973. Record of conversation.

dialogo e suggerì che, senza alcun tipo di istituzionalizzazione, il presidente di turno visitasse gli Stati Uniti. In ogni caso la questione venne rimandata alla riunione successiva.¹¹⁰

Alla fine di marzo il Consiglio Britannico del Movimento europeo organizzò una conferenza a Amsterdam dal tema “EuropaAmerica”. Un partecipante italiano, Giuseppe Petrilli, in un’intervista a La Stampa ne riportò gli esiti. La conferenza si rivelò un fallimento, al punto che numerose delegazioni non firmarono il documento finale. L’elemento interessante è che tale fallimento derivò da una divergenza sostanziale tra le delegazioni europee e quella statunitense, il cui desiderio era che venisse prodotto un documento solenne, in cui venisse affermata la solidità della “partnership” fra le due sponde dell’Atlantico. Molte difficoltà dell’anno dell’Europa vennero così anticipate.¹¹¹

1.2 Problemi monetari e scarso cibo

Nel suo primo mandato, l’amministrazione Nixon aveva spinto per un nuovo round di negoziati commerciali internazionali. Nel perseguire questo scopo, i toni usati erano spesso ambigui: il tradizionale liberalismo si mescolava a un nazionalismo economico e all’idea che gli altri paesi avrebbero dovuto fare maggiori concessioni agli Stati Uniti. La Comunità europea, al contrario, temeva che l’iniziativa statunitense celasse intenzioni bellicose verso il sistema di accordi preferenziali e la CAP. “Consci degli umori nazionalistici negli USA, gli europei temevano che la loro dipendenza da Washington per la difesa sarebbe stata usata per estorcere loro concessioni commerciali”.¹¹² In ogni caso, nonostante numerose difficoltà, la CEE riuscì ad elaborare una posizione comune con cui gli stati membri e la commissione si sarebbero recati a Tokio. Gli Stati Uniti, al contrario, si trovavano nella paradossale situazione di non poter negoziare seriamente, poiché il Congresso non avrebbe potuto dare in tempo al presidente il mandato negoziale.

Per Szulc, la principale motivazione dell’anno dell’Europa era di ordine economico. Le misure del 1971 non avevano risolto gli squilibri commerciali fra Europa e Stati Uniti, né le correlate distorsioni finanziarie. La riforma monetaria internazionale languiva. La situazione si stava

¹¹⁰ UK NA PREM 15 1540. S 1856. 1970/1973 Foreign Policy. March 16, 1973 Telegram from Brussels to FCO. *EPC: Ministerial meeting: US/European relations*. Si veda anche AMAE Communautés Europeennes Cooperation Politique. Relations avec les Etats Unis 1972-1973. 20 mars 1973. Reunion ministerielle de la Cooperation Politique, Bruxelles.

¹¹¹ “La Stampa”, 12/4/73. Intervista a Giuseppe Petrilli

¹¹² MUDD Library- Princeton. Council on Foreign Relations Study Groups Records. BOX 88 1973-1987 Folder 4, Trade (CIRG), 1973-1974 Background Paper, CIRG on International Trade, Annotated Agenda for Meeting of January 7, 1974.

deteriorando. Il 12 febbraio, Schultz annunciò una svalutazione del 10% del dollaro, che non fu una sorpresa, ma portò al 20% la svalutazione subita dalla moneta americana in soli quattordici mesi.¹¹³

Gli europei, comunque, ritenevano che i negoziati internazionali avrebbero dovuto avere per oggetto le questioni monetarie. In effetti i problemi legati all'iniziativa atlantica si intrecciarono con quelli scaturiti da una nuova crisi monetaria. L'ingresso inglese nella Comunità aveva alimentato le speranze che l'Europa potesse trovare una voce unica per affrontare le questioni internazionali, ma questa crisi appannò tali speranze, tanto più perché toccava un settore cruciale per i prossimi passi verso l'integrazione. A Londra era diffuso il timore che, se la sterlina non fosse rientrata nel serpente monetario, la Francia avrebbe bloccato ogni altro sviluppo comunitario. Il serpente monetario era stato creato per facilitare l'obiettivo a lungo termine dell'unificazione monetaria; eppure esso aveva prodotto tali difficoltà da far temere a molti di avere invece ritardato tale obiettivo.¹¹⁴ Sulla fluttuazione delle valute in se stessa, gli americani erano piuttosto neutri. Un'analisi confidenziale sottolinea come nel breve termine non ci sarebbero stati effetti rilevanti per la bilancia dei pagamenti statunitense, che nel lungo periodo il serpente avrebbe potuto portare a un miglior funzionamento dell'economia internazionale, e che nel caso si fosse persuasi che questo non fosse il miglior modo per ottenere questo scopo, gli Stati Uniti allora avrebbero dovuto premere con molta più convinzione per un modo alternativo di riformare il sistema monetario internazionale, contrapponendo alla flessibilità dei tassi di cambio il rafforzamento del FMI ed un ritorno a un sistema di valute fisse.¹¹⁵ Durante il mese di febbraio, il dollaro venne finalmente svalutato. Gli Stati Uniti non fecero nulla per sostenere il prezzo del dollaro, sebbene Arthur Burns, presidente della Federal Reserve, avvertì che un'omissione nell'offrirci di intervenire sarebbe interpretata in Europa come un abdicare alle nostra responsabilità di leadership. "L'urgenza di occuparsi della crisi è direttamente correlata al bisogno di [...] mantenere e rafforzare il nostro legame di amicizia e solidarietà con i nostri alleati".¹¹⁶ Anche in questo frangente, gli europei desideravano trovare una soluzione che non andasse a detrimento dell'unità comunitaria. A Heath e Brandt, Nixon scrisse il 3 marzo:

¹¹³ Szulc, Tad. *The Illusion of Peace. Foreign Policy in the Nixon Years*. The Viking Press, New York 1978, p.689.

¹¹⁴ GFL Arthur F. Burns Papers, 1969-78. Federal Reserve Board Subject File: Group of Ten Ministers Meeting with EEC, Mar.9-10, 1973: General (2), BOX B55 Board of Governors of the Federal Reserve System. Office correspondence. To Mr. Bryant from Helen Juntz, February 28, 1973: a Joint E.E.C. Float in the real world.

¹¹⁵ GFL Arthur F. Burns Papers, 1969-78. Federal Reserve Board Subject File: Group of Ten Ministers Meeting with EEC, Mar.9-10, 1973: General (2), BOX B55 March 2 1973. Implications for U.S. interests of a Joint float by the EEC.

¹¹⁶ GFL Arthur F. Burns Papers, 1969-78. Federal Reserve Board Subject File: Group of Ten Ministers Meeting with EEC, Mar.9-10, 1973: General (2), BOX B55 Thomas A. Pappas. The international monetary crisis

non possiamo accettare l'idea che il solo criterio da considerare nell'avanzare una soluzione è se questa contribuisca al rafforzamento dell'integrazione europea. Come sai, e penso tu sia d'accordo con me, nel sostenere l'integrazione europea l'abbiamo sempre guardata come un passo verso una *partnership* atlantica[...] ogni proposta per gestire la crisi monetaria attuale pul essere avanzata soltanto sulla base di piene consultazioni con i paesi i cui interessi sono coinvolti.¹¹⁷

Appartentamente dimentico dell'unilateralismo che aveva contraddistinto le proprie cruciali decisioni nel 1971, Nixon sollecitava gli europei a consultarsi con Stati Uniti e Giappone. Il 9 marzo 1973, a Parigi, il gruppo G-10 dei paesi maggiormente industrializzati, insieme agli altri paesi membri CE, riconobbero a malincuore che Bretton Woods aveva esalato l'ultimo respiro. L'Europa era stata messa nuovamente di fronte al fatto compiuto. Secondo Gilbert:

Sebbene la responsabilità per questo stato delle cose non potesse essere attribuita interamente alle decisioni dell'amministrazione Nixon(c'erano ampie disparità all'interno della CE a livello di performance economica e contenimento dell'inflazione), non c'è dubbio che la mancanza di volontà da parte del governo statunitense di difendere il regime commerciale e monetario che gli USA avevano imposto al resto del mondo industrializzato scosse la posizione americana e ebbe conseguenti esiti politici. L'Europa non era tenuta ad obbedire a un egemone in declino.¹¹⁸

Nella notte fra il 5 e il 6 marzo i ministri della comunità si riunirono, ma non riuscirono ad accordarsi, e decisero di posporre ogni decisione definitiva sulla crisi monetaria fino al weekend successivo. Dopo sette ore di discussione, rilasciarono una breve dichiarazione. In essa, si sosteneva che la crisi non fosse giustificata dalle relazioni esistenti fra tassi di cambio, ma fosse stata causata da sfiducia speculativa; che le proposte avanzate dalla commissione (fluttuazione congiunta, condivisione delle riserve e controlli dei capitali a livello comunitario) formassero una "base adeguata per definire una posizione comune"; ma soprattutto che la comunità voleva che il problema venisse discusso a livello internazionale. REUTER riportò questo commento di D'Estaing: "Anche gli USA si devono assumere le proprie responsabilità nella crisi attuale".¹¹⁹

Al contempo però i nove diedero misera prova delle loro intenzioni di affrontare la crisi compatti. Il desiderio europeo di trovare una soluzione comune venne contraddetto quando l'inviato del ministero del Tesoro US, Paul A. Volcker, incontrò i ministri delle finanze

¹¹⁷ NARA. RG 59. Kissinger office files, Europe, box 73. March 3, 1973. Letter from Nixon to Heath and Brandt.

¹¹⁸ Gilbert, Mark. *Gli anni Settanta: un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche*. In Del Pero, Mario e Romero, Federico (a cura di). *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazione*. Edizioni di storia e letteratura, Roma 2007, p.64.

¹¹⁹ GFL. Arthur F. Burns Papers, 1969-78. Federal Reserve Board Subject File: Group of Ten Ministers Meeting with EEC, Mar.9-10, 1973: General (2), BOX B55.

Giscard D'Estaing, Barber e Schmidt per parlare della svalutazione del dollaro, senza emissari della comunità. Quando la notizia di questo incontro trapelò, le alte proteste del ministro italiano Malagodi gli fecero ottenere un invito ai colloqui, che però non venne allargato agli altri sei. Il consiglio dei ministri delle finanze si era riunito solo dopo che l'Italia, senza alcuna consultazione preventiva, aveva annunciato la sua decisione di lasciare fluttuare la lira. Il Wall Street Journal commentò: "I ministri della CEE non si sono incontrati nemmeno una volta durante la crisi. E quando hanno deciso di farlo, per il necrologio, la cosa più sostanziale che sono riusciti a concordare è stato di porre scadenze anticipate per i rapporti—non necessariamente per provvedimenti—su alcune questioni monetarie pendenti da tempo".¹²⁰ "È possibile che l'Europa trasformerà lo scompiglio causato dalla svalutazione del dollaro in una forza positiva e unificatrice, ma per questo dovrà superare ostacoli formidabili di interessi particolari e sospetti nazionalisti".¹²¹ La crisi monetaria ebbe un grave impatto sulle posizioni europee. Brandt, che da tempo sottolineava con vigore la necessità di migliorare le relazioni transatlantiche, e che aveva accolto con grande preoccupazione la notizia che il viaggio di Nixon in Europa era stato rimandato, fu spinto da essa a accordare priorità alla concertazione europea sulle questioni monetarie.¹²²

Il 19 marzo Pompidou affermò che, se la Gran Bretagna non fosse rientrata nel serpente monetario, non sarebbero stati possibili ulteriori progressi verso l'unione economica e monetaria.¹²³ Tuttavia la Gran Bretagna non ritenne possibile l'ingresso nel serpente. La situazione economica britannica, caratterizzata da problemi nella bilancia dei pagamenti e da un tasso di inflazione piuttosto elevato, era piuttosto negativa e rischiava di mettere in discussione la sua influenza politica nella Comunità.¹²⁴

Per Emilio Colombo, gli americani avevano mostrato a più riprese, come nelle recenti "manovre monetarie", la loro volontà di bloccare l'integrazione europea. Per Kleiman, Washington era passata dalla "cold war" alla "gold war".¹²⁵ I mercati di cambio continuarono a mostrare grande agitazione durante l'estate.¹²⁶ La crisi monetaria era stata causata prevalentemente dalla struttura creditizia statunitense e da un dollaro in ribasso, fattori che perduravano.¹²⁷

¹²⁰ Wall Street Journal, February 2, 1973. *A Setback for European Unity*.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² AMAE. Affaires Etrangères. Europe. RFA. Politique extérieure. Relations de la RFA avec les EU- 1971-1973. 6-23-5, 2986

¹²³ DPBO, series III, vol. 4. PREM 15, 14/60. March 20, 1973. UKTEL Brussels Telegram 1512, e March 20, 1973. UKTEL Brussels Telegram 1513.

¹²⁴ DPBO, series III, vol. 4. *Introduction*, p.8.

¹²⁵ Kleiman, Robert. *Atlantic Evolution*, cit.

¹²⁶ AMAE. Affaires Etrangères. Amérique 1971-1975. Etats Unis. 798. 6 juillet 1973. *Reactions américaines devant la baisse du dollar*.

¹²⁷ New York Times. September 12, 1973 *Where is the Year of Europe?*

L'inflazione era un'altra preoccupazione fondamentale. Essa salì regolarmente per tutto il 1973, a causa da un lato delle fluttuazioni monetarie e dei riflessi dell'antecedente politica creditizia, e dall'altro della crescita dei pezzi delle materie prime. Ciò emerse in maniera drammatica per i generi alimentari. Il prezzo dei prodotti agricoli all'ingrosso era cresciuto del 49,2% durante il solo mese di maggio. Il presidente del comitato dei consiglieri economici della Casa Bianca si rifiutava di vedere una correlazione fra l'aumento dei prezzi e la fase III. Kosciusko Morizet riportò che Shultz, e altri membri del Tesoro americano restavano a suo avviso "incrollabilmente attaccati allo statu quo", convinti di una situazione dell'economia americana sana, al di là delle congiunture, e timorosi che interventi troppo radicali potessero affrettare la recessione prevista per l'inizio del 1974. Al contrario, Burns, Connally e Laird erano favorevoli a un intervento. Nixon, a sua volta, si dichiarava nemico numero uno dell'inflazione, ma appariva indeciso fra i due fronti. Tuttavia, una qualche misura tesa a controllare i prezzi agricoli pareva probabile.¹²⁸

"All'improvviso, il cibo stava diventando scarso".¹²⁹ La soia è un esempio particolarmente calzante. Un raccolto particolarmente povero spinse il governo statunitense il 2 luglio a limitare del 50% le esportazioni di soia, che era però di vitale importanza per gli allevamenti europei, e ancor di più per quelli francesi, largamente dipendenti dalle importazioni dall'America. La preoccupazione delle autorità, più che la restrizione delle esportazioni, era, da un lato, di reintrodurre una certa disciplina nel mercato e, dall'altro, di lottare contro l'innalzamento dei prezzi. Anche se furono addolcite nell'agosto 1973 e sospese in ottobre, le restrizioni alle esportazioni durante l'estate suonarono come una dichiarazione di guerra da parte dell'America, o almeno come "una cinica dimostrazione di una dominazione economica che permetteva ogni tipo di estorsione".¹³⁰ Il problema della soia ebbe drammatici riflessi sui già tesi negoziati GATT in preparazione del Tokyo Round. In effetti Kosciusko Morizet affermò che l'amministrazione non nascose di aver tolto le misure restrittive proprio per evitare una posizione imbarazzante a Tokio.¹³¹

I problemi di approvvigionamento facevano temere che essi non si sarebbero limitati ai prodotti alimentari, ma avrebbero potuto interessare anche altre materie prime, come il petrolio. La questione verrà approfondita in un capitolo a parte; basti menzionare il fatto che, negli Stati Uniti, la regolamentazione del controllo dei prezzi dei prodotti petroliferi suscitava

¹²⁸ AMAE Washington, 9/6/73 hesitations de l'administration sur les mesures à prendre pour lutter contre l'inflation

¹²⁹ Gardner, Richard. *Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and Prospects of Our International Economic Order*. Columbia University Press, New York 1969.

¹³⁰ Grosser, Alfred. *The Western Alliance. European-American Relations since 1945*. Continuum, New York 1980., p.272.

¹³¹ AMAE. *Amerique 1971-75. Etats Unis 791. Relations économiques avec la France- Janvier-decembre 1973. 8 septembre 1973. Télégramme de Kosciusko-Morizet. Levée du contrôle sur les exportations de soja.*

uno scontento crescente. Lo “zar del petrolio”, Love, veniva accusato di prestare un orecchio troppo compiacente alle grandi compagnie, mentre la Casa Bianca fu incolpata di voler scaricare sugli ambientalisti la responsabilità di un’eventuale crisi.¹³²

1.3 Il discorso del 23 aprile

Il 23 aprile, Kissinger scelse l’assemblea dell’Associated Press, riunita al Wadorf Astoria a New York, per dedicare il suo primo discorso pubblico formale su un “argomento corposo”¹³³ all’annuncio ufficiale non solo che il 1973 doveva essere l’anno dell’Europa, ma anche della volontà statunitense di consacrarlo con una seconda dichiarazione atlantica. La scelta dell’assemblea non era stata casuale; si pensava che un simposio di giornalisti costituisse l’uditorio più idoneo ad assicurare una larga risonanza all’iniziativa.¹³⁴ Per Shurmann, anche la scelta della data non era stata accidentale, ma fu determinata dall’inizio di ciò che fino a poche settimane prima sembrava un trionfale secondo mandato per Nixon, e dalla quasi contemporaneità con l’importante discorso presidenziale sull’energia, che era stato pronunciato il 18 aprile.¹³⁵ Maurice Ferro riporta che il discorso sarebbe stato concepito il mese precedente, durante una vacanza ad Acapulco.¹³⁶ Non ho trovato conferme di quest’affermazione, che contraddirebbe la formulazione frettolosa difesa da Kissinger.

Kissinger esordì sottolineando come l’alleanza con l’Europa occidentale fosse stata “la pietra angolare di tutta la politica estera del dopoguerra”. Per tutti quei trent’anni, valori, interessi e obiettivi di Stati Uniti e Europa avevano coinciso. Quest’epoca, però, sembrava volgere a un termine. L’Europa era stata ricostruita, l’Unione Sovietica aveva raggiunto gli USA in una parità strategica, altre aree del mondo, come il Giappone, erano cresciute d’importanza, le tensioni internazionali erano diminuite ma al contempo nuovi problemi nascevano. Kissinger motivò la scelta di dichiarare il 1973 l’anno dell’Europa innanzitutto per l’atteggiamento di una nuova generazione di europei, abituati a dare per scontata la stabilità internazionale, e meno legati all’unità occidentale che l’aveva resa possibile. Le due sponde dell’Atlantico erano divise da dispute economiche e da incomprensioni e sospetti.

¹³² AMAE. *Amerique, 1971-75*. EU. 791. Relations économiques avec la France, Janvier-December 1973. 28 août 1973. *Crise de l’approvisionnement en produits pétroliers*.

¹³³ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.151.

¹³⁴ Kalb, Marvin and Kalb, Bernard. *Kissinger*. Little, Brown & Co., Boston 1974, p.429.

¹³⁵ Schurmann, Franz. *Op. cit.*, p.314.

¹³⁶ Ferro, Maurice. *Op.cit.*, p.302.

Gli europei chiedono agli Stati Uniti di accettare la loro indipendenza e le loro occasionali, severe critiche in nome dell'unità atlantica, e al contempo il potere di porre un veto sulle nostre scelte politiche indipendenti—sempre in nome dell'unità atlantica. La nostra sfida è se un'unità forgiata da una comune percezione di pericolo può trovare nuova linfa in aspirazioni positive e condivise. Se permettiamo alla *partnership* atlantica di atrofizzarsi, o di erodersi tramite negligenza, diattenzione o sfiducia, mettiamo a rischio quanto abbiamo conquistato, e perderemo la nostra opportunità storica per conquiste ancora più significative.

Per Kissinger, le nazioni atlantiche dovevano unirsi in un “nuovo atto creativo”, paragonabile per coraggio e immaginazione a quello che avevano compiuto negli anni Cinquanta e Sessanta. Le relazioni transatlantiche dovevano trasformarsi, diventare una forza dinamica, “meno concentrata sulle crisi e più consapevole delle opportunità”. Questo atto creativo sarebbe partito dagli approcci personali e diretti del presidente con i leader dell'Europa occidentale, e si sarebbe concluso col viaggio ufficiale del presidente in Europa nel corso dell'anno. In seguito, Kissinger avrebbe commentato a questo riguardo: “Un viaggio presidenziale durante quell'anno era entrato così fermamente della coscienza ufficiale—e probabilmente anche nell'opinione pubblica—che lo trattai come un dato di fatto”.¹³⁷ Tuttavia anche questo punto si sarebbe rivelato controverso. Inoltre l'iniziativa si sarebbe dovuta caratterizzare per un approccio onnicomprensivo. Questo costituì uno dei passaggi, e delle questioni, più problematiche dell'intero esercizio. Per Kissinger, l'ambito politico, quello militare e quello economico erano uniti indissolubilmente l'un l'altro “dalla realtà, non da una nostra scelta né dallo scopo tattico di barattare l'uno con l'altro”. Il linkage era un fattore importante della visione statunitense: “Non è giusto, corretto o saggio che gli Stati Uniti prendano decisioni sulle truppe di stanza in Europa sulla base del trattamento che il Mercato Comune riserva alla soia. Ma non c'è modo di impedire che ciò accada”.¹³⁸ Gli europei, invece, cercarono costantemente di combattere questa prospettiva, e di separare i diversi ambiti. In quest'ottica, essi spinsero sempre per avere non un'unica dichiarazione atlantica, ma dichiarazioni separate: una stipulata in ambito NATO, un'altra che interessasse i rapporti bilaterali fra Stati Uniti e paesi della comunità europea. Di fatto, gli Stati Uniti finirono giocoforza per adottare quest'approccio. Alla fine, la seconda dichiarazione non vide mai la luce (anche se si finì per trovare escamotage politici giudicati comunque soddisfacente), mentre la dichiarazione NATO finì per essere un documento debole e presto dimenticato.

L'ultimo punto del discorso di Kissinger, anch'esso violentemente contestato, e forse il punto più provocatorio dell'intero discorso, fu il sottolineare gli interessi regionali dell'Europa, contrapposti alle responsabilità globali statunitensi:

¹³⁷ Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, cit., p.152

nelle relazioni economiche, la Comunità Europea ha posto l'accento sempre di più sulla propria personalità regionale; gli Stati Uniti, al contempo, devono agire come parte e essere responsabile per un più ampio sistema commerciale e monetario[...] gli USA hanno interessi e responsabilità globali. I nostri alleati europei hanno interessi regionali.

Kissinger tentò in seguito di difendere queste affermazioni, affermando che non erano state che una descrizione della realtà, e che gli Stati Uniti anzi desideravano incoraggiare gli Europei ad assumersi maggiori responsabilità. La sensibilità di un'Europa che stava cercando con difficoltà di definire una propria identità sulla scena internazionale, però, ne fu urtata, anche se Pompidou avrebbe dichiarato: "Sarei stato scioccato se avessi affermato che non abbiamo diritto ad avere la nostra opinione, ma non hai detto questo, e noi abbiamo la nostra opinione. Riconosco però che [...] i paesi europei nel complesso sono essenzialmente potenze secondarie".¹³⁹ Nel suo discorso, Kissinger sottolineò come queste due diverse prospettive rischiassero sempre più di entrare in conflitto. Questa diversità andava gestita trovando una "cornice unificante". Era necessario trovare un nuovo equilibrio fra interessi particolari e universali. Altri valori e obiettivi comuni, oltre alla sicurezza, andavano individuati, anche per riaffermare l'interesse dei popoli e dei parlamenti. L'integrazione europea aveva costituito l'elemento più costante della politica estera americana nel secondo dopoguerra. Ma l'Europa non aveva affiancato un'integrazione politica a quella economica, e il suo successo in questo secondo ambito aveva creato crescenti frizioni nelle relazioni transatlantiche. "Bisogna porre fine alla graduale accumulazione di dispute economiche, piccole o grandi" per dare spazio a soluzioni cooperative. L'unità europea avrebbe continuato a godere del sostegno statunitense; essa però, come sempre era stato, non costituiva un fine in sé ma "un mezzo per il rafforzamento dell'emisfero occidentale".

Negli svariati negoziati previsti per l'anno in corso, su tutti, il Tokio round e la riforma del sistema monetario internazionale, era necessario un "superiore senso di direzione" che moderasse l'influenza degli economisti e dei gruppi d'interesse. Anche se la difesa continuava ad essere un campo di interessi esplicitamente condivisi, la dottrina della risposta flessibile, necessaria in un'epoca di parità nucleare, richiedeva un aggiornamento dell'alleanza. L'amministrazione Nixon si opponeva "in modo inflessibile" a riduzioni unilaterali del numero delle truppe, ma al contempo doveva al popolo americano una "posizione razionale sulla difesa" alla minima spesa possibile e "con costi divisi equamente".

La distensione, e i dubbi che aveva insinuato negli europei, rendeva necessario stabilire "una chiara serie di obiettivi comuni [...] un'intesa su cosa possa essere fatto insieme e sui limiti che dovremmo imporre alla portata della nostra autonomia". Non stupisce rilevare come molti

¹³⁸ Citato in Palmer, John, *Op. Cit.*, p.51.

europei avessero letto in questa frase un desiderio di limitare soltanto la propria autonomia. Gli USA non avevano offerto molti segnali di essere disposti a limitare la loro.

Kissinger concluse affermando che l'agenda delineata non era un "prescrizione americana" ma un appello per "uno sforzo creativo comune". Il contributo degli Stati Uniti sarebbe stato un continuo supporto all'integrazione europea, un impegno al mantenimento delle forze in Europa, il proseguimento della distensione e un impegno a non urtare mai coscientemente gli interessi degli alleati in Europa o in Asia in uno spirito di reciprocità, che includesse il burden-sharing. Inoltre, gli Stati Uniti erano pronti a collaborare nelle nuove questioni di importanza internazionale, come l'energia. Anche il Giappone andava incluso in questa impresa comune.¹⁴⁰

Il discorso appare nel suo complesso meno rivoluzionario di quanto Kissinger stesso avrebbe sempre sostenuto. Gli elementi concreti in esso contenuti non erano affatto nuovi, fuorchè per il paradossale desiderio di associare il Giappone all'anno dell'Europa. Ciò che più colpisce, comunque, alla luce degli sviluppi successivi, è la totale assenza di riferimenti ai successivi passi concreti.

Da subito qualcosa andò storto. Se l'anno dell'Europa doveva essere una grande iniziativa diplomatica, destinata fra le altre cose anche a risollevare le sorti di un'amministrazione in difficoltà per il Watergate, i segnali in risposta furono immediatamente negativi. Lo stesso Kissinger, d'altronde, riconosce che la tempistica del suo discorso si dimostrò "disastrosa".¹⁴¹

Il giorno successivo, solo il Washington Post dedicò la prima pagina all'anno dell'Europa, mentre gli altri quotidiani si concentrarono tutti sui pochi commenti che i giornalisti erano riusciti a strappare a Kissinger riguardo al Watergate, dimostrando quanto poco opportuna fosse stata la tempistica del discorso. Alle dimissioni di Ehrlichman e Haldeman non mancava che una settimana. Il New York Times, comunque, pubblicò per intero il testo del discorso. Sultz sostiene che questo quotidiano sia stato l'unica voce influente a prestare attenzione all'evento.¹⁴²

A proposito di questo, Kissinger disse:

Pensai di aver fatto un discorso importante sull'Europa. Ma durante il *question time*, mi furono poste circa dieci domande sul Watergate, così risposi nel contesto della politica estera. Quando chiesi compassione tutto ciò che dissi fu che era una terribile tragedia umana, per questi uomini all'apice delle proprie carriere. Non intendevo che dovessero essere impuniti.¹⁴³

¹³⁹ NARA, NPM, NSC files, Subject Files, Europe, box 56. May 18, 1973. Memorandum of conversation.

¹⁴⁰ New York Times. April 24, 1973. *Text of Kissinger's speech at A.P. meeting*

¹⁴¹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.153.

¹⁴² Sultz, Tad, *Op. cit.*, p.691.

¹⁴³ NARA NPM NSC Files. Presidential/HAK MEMCONS. Box 1027. April 25, 1973. Memorandum of conversation.

La reazione degli europei fu ancora più fredda. Secondo Howard, il “condiscendente” tentativo di Kissinger di placare gli europei dichiarando il 1973 l’anno dell’Europa rese solo le cose più difficili.¹⁴⁴ Si può forse affermare che, in un momento diverso, Nixon avrebbe deciso di abbandonare un’idea da subito accolta con tanta freddezza, e che invece continuò a perseguirla, accettando infine come risultato una dichiarazione NATO assai inconsistente, perché i successi in politica estera erano l’unica cosa a cui l’amministrazione potesse aggrapparsi. Questa visione è avallata dallo stesso Kissinger: “Già a maggio le dimostrazioni dell’indifferenza europea probabilmente avrebbero dovuto spingerci a posporre la nostra iniziativa [...] Ma il Watergate ci rese più tenaci che prudenti”.¹⁴⁵ Rispetto al Watergate, gli europei in realtà decisero di adottare un atteggiamento piuttosto attento. Raramente lo scandalo venne menzionato negli incontri bilaterali. Il 4 maggio Cromer scrisse a Heath che, almeno in parte, il discorso del 23 aprile aveva costituito una modesta diversione dallo scandalo. Da tempo il presidente citava la politica estera come giustificazione per tornare a “questioni più importanti”, sebbene questi richiami non fossero ben accolti né dai suoi sostenitori né dai suoi critici. In effetti proprio questi richiami rendevano ancora più “pericolosa” l’ipotesi che le sue strategie in politica estera potessero fallire; pertanto le sue iniziative meritavano una risposta “simpatetica”.¹⁴⁶ Heath suggerì a Cromer di evitare di dichiarare un pubblico qualunque cosa riguardo alle “sue difficoltà pubbliche”.¹⁴⁷

I segnali che l’anno dell’Europa non avrebbe replicato i successi di Marshall (parallelo forse azzardato, ma che Kissinger avrebbe continuato a proporre per molto tempo) non si fecero aspettare. Molteplici sono le cause del gelo con cui gli alleati accolsero il discorso; molti indicano in primo luogo la sorpresa. È senz’altro vero che il peculiare stile diplomatico di Kissinger al contempo scavalcava il dipartimento di Stato, che sicuramente avrebbe moderato il linguaggio del discorso, evitando gaffes come il riferimento al ruolo meramente regionale dell’Europa, e prediligeva i contatti diretti con le massime personalità delle altre nazioni, ridimensionando la portata dei continui scambi a livello più basso che da tempo contraddistinguevano le relazioni transatlantiche e che su di loro avevano un indubbio effetto positivo. Non è chiaro chi, all’interno nel NSC, fosse al corrente del contenuto preciso del discorso, e le consultazioni in merito all’interno dell’amministrazione furono proibite, anche per il timore che la notizia trapelasse. Il segretario di stato Rogers tenne un discorso a New

¹⁴⁴ Howard, Micael. *An Unhappy Successful Marriage*. “Foreign Affairs”, Vol.78 No.3, May/June 1999, p.170.

¹⁴⁵ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.162.

¹⁴⁶ UK NA. FCO 82/307, AMU 3/548/14 The visit of Henry Kissinger to the UK part A. May 4, 1973. Letter from Cromer to Heath.

¹⁴⁷ UK NA. FCO 82/307, AMU 3/548/14 The visit of Henry Kissinger to the UK part A. May 11, 1973. Letter from Heath to Cromer.

York lo stesso giorno, completamente all'oscuro dell'iniziativa di Kissinger. Per Kohl, "Il modo chiuso e segreto in cui fu formulata quest'iniziativa aiuta a spiegare alcuni degli errori tattici commessi".¹⁴⁸ Come già sottolineato, però, ai massimi vertici, l'anno dell'Europa era stato comunicato. Se è vero che un'iniziativa di questo tipo avrebbe avuto bisogno di consultazioni più ampie, che coinvolgessero magari anche le istituzioni comunitarie, la sorpresa non può spiegare completamente il gelo che seguì il suo annuncio.

In effetti il principale problema dell'anno dell'Europa furono i consistenti errori tattici: la mancanza di consultazioni preliminari con l'altra metà dell'auspicata partnership, ma anche i passaggi più rozzi del discorso. L'anno dell'Europa fallì "per motivi procedurali almeno quanto che per questioni sostanziali".¹⁴⁹ Queste ultime, comunque, esistevano; in primo luogo, l'atteggiamento ambiguo dell'amministrazione Nixon nei confronti dell'Europa. Molti ritengono che a condannare l'anno dell'Europa a una fine dimessa siano state le divergenze innescate dalla guerra di ottobre e dalla crisi petrolifera. Ritengo invece che esso avesse dall'inizio poche possibilità di portare a risultati concreti, poiché era minato dall'interno da tutte le contraddizioni inerenti la posizione dell'amministrazione Nixon rispetto all'integrazione europea che avrebbe rivelato con chiarezza. Sebbene le relazioni transatlantiche possano essere descritte come una crisi continua, come si è detto, all'inizio degli anni Settanta, e in particolare nel cruciale anno 1973, molti problemi si erano coagulati insieme.

Secondo Schaezel, per coloro i quali avrebbero assunto un atteggiamento positivo rispetto al discorso, "la vaghezza del discorso, ma anche delle politiche americane, potevano costituire un vantaggio. Essa permetteva all'Europa piena libertà di sviluppare la questione secondo i suoi desideri e le sue capacità, prima di future discussioni con gli USA.". Egli giudica però il discorso del 23 aprile un modo di lanciare l'anno dell'Europa "in modo inetto e con rara insensibilità". In generale, il discorso venne accolto senza calore perché era stato scritto in fretta e concepito senza attenzione. Eppure molti sospetti permanevano. "La pura ambiguità del discorso permetto a Washington una scelta di opzioni a trecentosessanta gradi".¹⁵⁰

¹⁴⁸ Kohl, Wilfrid *The Nixon-Kissinger Foreign Policy System and U.S.-European Relations: Patterns of Policy Making*. "World Politics", vol. 28 no.1, October 1975, p.19.

¹⁴⁹ *Ibidem*

1.4 Reazioni all'annuncio. Posizioni europee.

Lo stesso Kissinger aveva elencato i motivi che facevano sì che gli europei avrebbero incontrato grandi difficoltà nell'intraprendere un dialogo di questo tipo. Gli europei avevano paura che il linkage nascondesse una volontà statunitense di barattare il proprio impegno per la difesa dell'Europa con concessioni economiche; essi si sentivano insicuri sulla direzione della politica estera americana, e preoccupati che le richieste americane si rivelassero irragionevoli, obbligandoli a scegliere fra un grave colpo all'unità europea e il richiudersi degli USA in posizioni isolazioniste. Inoltre, Kissinger riconosceva seccamente: "non esiste un'identità europea".¹⁵¹ Gli attori cruciali in campo europeo, così come emerge da documenti e memorie in campo statunitense, ma come veniva riconosciuto dai protagonisti stessi, sarebbero stati tre: Londra, Parigi e Bonn.¹⁵²

Le prime reazioni ufficiali al discorso di Kissinger furono guardinghe. Nelle sue memorie, esse vengono definite "calorose" and "amichevoli", seppur vaghe. Per il consigliere per la sicurezza nazionale, "non ci fu una corsa per unirsi al carro del vincitore, in netto contrasto coi giorni memorabili del piano Marshall".¹⁵³ Eppure gli europei, prima e dopo l'annuncio ufficiale, non si erano tirati indietro rispetto all'idea di fare del 1973 l'anno della rivitalizzazione dei rapporti transatlantici. Davignon aveva sollevato la questione della gestione generale dei rapporti con gli USA, e della visita di Nixon in Europa, già all'incontro dei direttori politici del 16 gennaio a Bruxelles. A fronte di una proposta olandese di un incontro di Nixon, oltre che col consiglio atlantico, anche con i Nove, Puaux ribadì la posizione francese: esistevano organismi "perfettamente qualificati" a trattare i numerosi problemi esistenti nell'ambito della difesa, del commercio e delle questioni monetarie, dove la CPE non aveva nulla a che fare. La discussione, lunga e confusa, ebbe come solo risultato quello di mettere all'ordine del giorno

¹⁵⁰ Schaetzel, Robert J. *Opinion: Some European Questions for Dr. Kissinger*. "Foreign Policy", No. 12. (Autumn, 1973), pp. 66-74.

¹⁵¹ NARA CP NPM NSC Files VIP visits Box 942. January 31, 1973. Memorandum for the President from Kissinger. *Your Meeting with PM Heath*

¹⁵² DPBO, Series III, Volume IV, MWE 3/304/2. January 1, 1973. Minute: Robinson to J.O. Wright, Relations between the US and the EEC: "Our Community partners are going to have to get used to something of a special relationship between London and Paris and Bonn".

¹⁵³ Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, cit., p.154.

della cooperazione politica i rapporti con gli Stati Uniti.¹⁵⁴ I britannici avevano previsto una posizione molto rigida da parte di francesi:

I francesi giocheranno duro; e spereranno così di confermare l'idea, che alcuni americani già hanno, che per concludere un accordo con la Comunità, bisogna passare per Parigi, poiché i francesi sono gli ossi più duri da convincere. (In nostro stesso approccio all'ingresso nella Comunità è stato, di fatto, basato considerevolmente sulla stessa convinzione.) Non siamo pronti, neppure se ne fossimo capaci, a giocare più duro dei francesi per assicurarci un dialogo in primo luogo fra Regno Unito e USA.

Di conseguenza, il Regno Unito aveva deciso che l'unica risposta possibile agli approcci americani era una comune a livello europeo.¹⁵⁵

La posizione francese era sempre stata chiara: già in gennaio, prima che Nixon decidesse di rimandare il suo viaggio in Europa, i francesi avevano dichiarato che nessun negoziato era possibile al di fuori dei fora adeguati.¹⁵⁶ Inoltre, i francesi consideravano prioritaria la risoluzione dei problemi del sistema monetario internazionale. Gli americani dal canto loro parevano accettare l'idea che la soluzione non potesse che trovarsi a Parigi, soprattutto a causa dell'atteggiamento britannico. Morris sottolinea come questo trattamento preferenziale riservato ai francesi indebolisse i tentativi degli altri otto di ammorbidire le loro posizioni.¹⁵⁷ Eppure esso venne mantenuto a lungo.

Una speciale attenzione alla Francia era emersa anche nella scelta del nuovo ambasciatore statunitense a Parigi, Irwing, che venne invitato da Nixon a far notare a Pompidou quanto importante fosse la Francia, “così importante che in contrasto ai consigli ricevuti” il presidente aveva deciso di destinare al posto una persona vicina a lui a livello personale e politico. Nixon invitò il diplomatico a sottolineare lo speciale affetto del presidente verso la Francia.¹⁵⁸ L'atteggiamento di Pompidou rispetto al discorso di Kissinger appariva ambiguo. Il presidente francese aveva sì mostrato interesse, ma al contempo pareva pensare non gli andasse accordata eccessiva importanza.¹⁵⁹

In ogni caso, l'improvvisa proposta di una nuova carta atlantica aveva “lanciato un grosso sassolino nello stagno europeo”. L'Europa, da tempo concentrata sulle proprie preoccupazioni

¹⁵⁴ AMAE 9_5_3 EU Relations avec l'Europe Occidentale. Janvier-Mai 1973 747. 18 janvier 1973. Note. *Relations entre Europe et Etats Unis*.

¹⁵⁵ DPBO, Series III, Volume IV, MWE 3/304/2. January 1, 1973. Minute: Robinson to J.O. Wright.

¹⁵⁶ AMAE 9_5_3 EU Relations avec l'Europe Occidentale. Janvier-Mai 1973 747. 19 janvier 73, télégramme de Beaumarchais. *Relations entre la communauté et les Etats Unis*.

¹⁵⁷ Morris, Roger. *Op. cit.*, p.214.

¹⁵⁸ GFL. NATIONAL SECURITY ADVISER. MEMCONS, 1973-1977 BOX 1. March 9, 1973. Memorandum of conversation.

¹⁵⁹ UK NA. PREM 15 1554 S1656 1973 France.

interne, era stata costretta a dedicare alle relazioni transatlantiche il genere di attenzione che non ricevevano dei tempi dei contrasti fra Kennedy e De Gaulle.¹⁶⁰

La prima reazione ufficiale fu britannica. Il 27, Douglas Home doveva tenere un discorso a Dunblane, in Scozia. Decise di farne una risposta al discorso di Kissinger. Il ministro espresse il suo benvenuto all'iniziativa americana, e sostenne che il modo migliore per risolvere le divergenze era cominciare a esprimerle pubblicamente. Era necessario dare priorità all'imperativo politico della comprensione e della cooperazione rispetto a "divergenze tecniche e dottrinali". Al valore positivo dato all'iniziativa kissingeriana si accompagnava comunque una forte enfasi sull'importanza dell'integrazione europea. "Un'Europa unita ed economicamente forte può creare qualche caso sgradevole di competizione con gli USA. Ma un'Europa debole e divisa sarebbe una pericolosa fonte di instabilità".¹⁶¹ Quel pomeriggio, il Foreign Office convocò i rappresentanti dei partner europei per comunicare loro i contenuti del discorso, in cui il segretario intendeva dare una risposta positiva all'iniziativa di Kissinger, offrendo un riscontro in particolare agli "aspetti più costruttivi" del discorso o, secondo i francesi, ignorando quelli più controversi.¹⁶² Una reazione simile viene riportata a Parigi da Bonn, la cui "voglia di ancoraggio ad ovest" spingeva a "sorvolare sulle debolezze di un discorso che nasconde, sotto formule brillanti più che nuove, la volontà americana di assicurarsi senza opposizioni la guida di un gruppo di paesi in cui l'Europa si vedeva riconoscere una vocazione meramente regionale". I tedeschi si dichiaravano delusi di fronte alla posizione assunta da Parigi alla riunione del 25. Per loro, l'Europa non poteva restare immobile di fronte al segnale di movimenti dato dagli USA. Essi desideravano che i ministri degli esteri della comunità elaborassero una risposta precisa all'iniziativa di Kissinger nel loro incontro di giugno.¹⁶³

Documenti interni articolavano reazioni essenzialmente positive. Per i britannici, il discorso di Kissinger voleva essere una dichiarazione importante delle intenzioni politiche americane e "era stato chiaramente concepito come una sfida per l'Europa". Il Foreign Office sosteneva che difficilmente ci si sarebbe potuti aspettare una linea più accomodante. Il sostegno allo sviluppo di un'unità europea era definito "sorprendente". Erano ovvi i potenziali effetti avversi che sarebbero scaturiti da una risposta troppo cauta o sospettosa.¹⁶⁴ In un altro documento, il discorso viene definito come importante, e caratterizzato da intenti costruttivi. Un particolare benvenuto andava riservato al riconoscimento del concetto di un'Europa unita

¹⁶⁰ Kleiman, Robert. *Atlantic Evolution*, cit.

¹⁶¹ UK NA. S1986 1973 Foreign Policy, PRem 15 1541. April 27, 1973. Speech FC secretary, Dunblane.

¹⁶² AMAE Amérique 1971-1975 EU 747 9_5_3 Discours Kissinger Groupè. Discours du 23 avril 1973. 27 avril 1973, télégramme de Beaumarchais, rapports *Europe-Etats Unis*.

¹⁶³ AMAE Amérique 1971 1975 EU 747 9_5_3 Discours Kissinger Groupè. Discours du 23 avril 1973. 27 avril 1973, télégramme de Bonn.

che avrebbe cooperato con gli USA.¹⁶⁵ In queste parole suonava chiaramente l'eco del primo rapporto dell'ambasciatore del Regno Unito a Washington, Lord Cromer, che aveva sottolineato il “grande significato politico” del discorso. Egli aveva asserito che i riferimenti al linkage rientrassero nelle “caratteristiche dello stile di Kissinger”, sottolineandone l'importanza per contenere le spinte verso forme di protezionismo economico e contrastare gli sforzi dei sostenitori di Mansfield. Inoltre, per Cromer “il discorso avrebbe potuto essere sostanzialmente più duro.”¹⁶⁶ In un interessante resoconto datato 8 maggio, egli scrisse che, a suo parere, le reazioni britanniche e il benvenuto dato da Douglas Home a Dunblane erano state accolte negli Stati Uniti con molta soddisfazione. Tuttavia a quel punto si poneva il problema di come proseguire. Il dipartimento di Stato evidentemente non era stato consultato in anticipo, anche se a quel punto sembrava fosse stato coinvolto. Lo staff di Kissinger, da parte sua, era occupato da molte altre questioni e non dava segni di aver riflettuto molto sulla questione. In ogni modo, “gli americani hanno reso chiaro che vogliono sia l'Europa a proporre delle idee”. Cromer sostenne che il malessere pubblico americano, derivante dal Watergate, rendeva una risposta europea ancora più necessaria, soprattutto dato lo spirito costruttivo che aveva animato il discorso del 23 aprile. Anche se la Carta Atlantica fosse in effetti stata un'idea personale di Kissinger, il presidente non poteva che aspettarsi una risposta nello stesso spirito costruttivo. Una delle questioni cruciali era quello del forum appropriato per l'incontro fra Nixon e i Nove. Un'altra, come vincere il consenso francese: “Probabilmente un modo di venire incontro alle preoccupazioni francesi sarebbe quello di fare appello alla loro vanità”, anche se l'idea di chiedere loro di produrre la prima bozza forse non sarebbe stata saggia. Cromer concludeva: “So che molti sospettano che quest'iniziativa di Kissinger sia il prodotto di una mente perversa, un complotto teso a costringerci ad accettare il concetto della ‘ball of wax’”. Tuttavia, assumere che qualcosa di vantaggioso per gli americani dovesse essere per forza a detrimento degli europei appariva a Cromer come “insensato”.¹⁶⁷ Certo in altri quartieri la valutazione del discorso era più critica. Le proposte di Kissinger in particolare, sebbene “positive nei loro intenti”, erano state espresse in termini “molto ampi e vaghi”. Il linkage era sottolineato con troppa enfasi; i riferimenti a “frizioni”, “turbolenze”, e “rivalità” nelle relazioni economiche e monetarie apparivano esagerate; infine,

¹⁶⁴ UK NA, S1986 1973 Foreign Policy, PREM 15 1541 Ref.A04075. *Report to Prime Minister*. From Burke Trend.

¹⁶⁵ UK NA. CAB 164/1233 THE UNITED STATES AND EUROPE (Sir Burke Trend's meetings) GEN 161. 5A 353. April 24, 1973. FCO news department. *Statement on the record*.

¹⁶⁶ UK NA, S1986 1973 Foreign Policy, PREM 15 1541 Ref.A04075. April 23, 1973. Telegram from Cromer to FCO. *Doctor Kissinger's speech*.

¹⁶⁷ UK NA. CAB 164/1233 THE UNITED STATES AND EUROPE (Sir Burke Trend's meetings) GEN 161. 5A 353. May 8, 1973. Letter from Cromer to Brimelow. *Doctor Kissinger's speech on US/European relations*.

i riferimenti sottilmente insultanti a “tecnici” e “esperti” suggeriscono che il dottor Kissinger non ha pienamente compreso né i progressi fatti dal cancelliere dello scacchiere e dai suoi colleghi, ministri delle finanze (incluso Shultz) rispetto alle questioni monetarie, né gli sforzi compiuti dai ministri della difesa della NATO nel valutare le necessità per la difesa dell'alleanza negli anni Settanta.¹⁶⁸

Parallelamente, anche Kosciusko-Morizet fu entusiasta del discorso, definendo le parole di Kissinger nel telegramma che inviò al Quai d'Orsay, come “ambizioso” e “ponderato”. Secondo il diplomatico francese, i tempi e i contenuti erano stati scelti dalla Casa Bianca, che dava così inizio all'anno dell'Europa. Persino il linkage viene riportato come un fattore positivo, e non un “mercanteggiare”. In breve: “Il dialogo è aperto, e con un interlocutore che afferma una volontà sincera di avere successo”. Kissinger, secondo Morizet, aveva avuto il merito di porre il problema, senza pretendere di dettare una soluzione precisa.¹⁶⁹ Tuttavia le reazioni francesi non furono unanimemente positive. Al contrario, gli inglesi parlarono di una “avversione francese” per il discorso di Kissinger. Puaux avrebbe sostenuto che la proposta di una nuova carta atlantica era tesa a “globalizzare” i negoziati, cercando di comprare concessioni economiche con la presenza delle truppe americane in Europa. Bisognava opporre resistenza a questo, mentre la relazione fra Europa e Stati Uniti non poteva venire definita mentre non era una relazione fra eguali.¹⁷⁰

Beaumarchais sostenne che il suo governo guardava con favore alla nuova enfasi posta sull'Europa nel pensiero americano, ma che l'unico elemento di novità del discorso era il riferimento al Giappone. I francesi, però, non volevano contribuire a creare una sorta di “blocco ideologico” nel mondo, né un club dei ricchi. Per quanto riguardava il riferimento a un più equo burden sharing nella difesa, i francesi avevano notato l'assenza a qualsivoglia riferimento all'idea che anche la responsabilità e la capacità di prendere decisioni “dovrebbe venire divisa allo stesso modo”.¹⁷¹ In breve, la posizione francese sottolineava la mancanza di innovazioni apportate dal discorso di Kissinger. Per Parigi, una partnership, formula favorita a Washington da almeno una decade, non aveva senso, poiché un partner ancora non esisteva. Tuttavia, non era necessario prendere troppo alla lettera i contenuti del discorso, che non costituiva che un punto di partenza a un dialogo cui comunque i francesi erano interessati a partecipare attivamente.¹⁷²

¹⁶⁸ UK NA CAB 164/1233 THE UNITED STATES AND EUROPE (Sir Burke Trend's meetings) GEN 161. 5A 353. Draft GEN 161 Paper. Doctor Kissinger's speech. Note by officials

¹⁶⁹ AMAE Amérique 1971-1975 EU 747 9_5_3 Discours Kissinger, 23 avril 1973, Telegramme de Kosciusko-Morizet: *discours de Monsieur Kissinger*.

¹⁷⁰ UK NA. PREM 15 1554 S1656 1973 France. May 14, 1973. Letter from Ewart-Biggs to Wright.

¹⁷¹ UK NA. S1986 1973 Foreign Policy, PRem 15 1541. May 2, 1973. French ambassador's call on the permanent undersecretary, FCO.

¹⁷² AMAE Amérique 1971 1975 EU 747 9_5_3 Discours Kissinger Groupè. Discours du 23 avril 1973. 28 avril 1973. Télégramme de De Courcel. *Discours de M. Kissinger*.

Come abbiamo visto, anche i britannici sottolineavano “difficoltà e pericoli” insiti nel dare una risposta positiva che andasse al di là di un generico benvenuto. Nello specifico, queste difficoltà venivano individuate in quattro punti: primo, la totale vaghezza, l’astrazione, la mancanza di contenuti precisi del discorso, sia riguardo alla proposta dichiarazione, sia sui mezzi per elaborarla e metterla in pratica; secondo, il fatto che costituisse un ostacolo inutile al lavoro che si stava portando avanti in vari contesti internazionali, mentre riferendosi ai rischi di lasciare i negoziati solo nelle mani dei tecnici avrebbe potuto costituire un invito a “subordinare gli interessi economici dell’Europa alle esigenze politiche degli Stati Uniti”; terzo, sulla difesa, l’accento sul *burden sharing*, che implicava il rischio di un aumento delle spese militari su una scala inaccettabile per gli europei; infine, il fatto che il concetto di un legame più stretto fra Europa e Stati Uniti non avrebbe causato una reazione simpatetica da parte di qualcuno dei nove. I britannici dovevano fare attenzione ai tentativi statunitensi “di far nascere un dissenso politico fra noi e i nostri alleati europei o di usarci per fare avanzare gli scopi di Washington in Europa”.¹⁷³ In questa prospettiva, veniva considerato poco saggio prendere alcuna iniziativa riguardo al discorso di Kissinger, ma si riteneva più opportuno che gli Stati Uniti, avendo dato inizio al progetto, si predessero anche la responsabilità di proseguirlo.

Alla riunione del 25 aprile, i direttori politici si ritrovarono a parlare del discorso di Kissinger, in vista della riunione ministeriale del 5 giugno. In questa occasione i francesi assunsero un atteggiamento guardingo. Il rappresentante di Parigi, Arnaud, sottolineò come uno scambio di vedute sulle grandi linee di un possibile atteggiamento comune dell’Europa rispetto agli Stati Uniti non potesse entrare nel merito delle grandi questioni sollevate dal discorso di Kissinger, dibattute ciascuna nel rispettivo organismo competente. Anche se il rappresentante italiano, Ducci, sostenne che il suo governo non aveva paura di un negoziato globale, da questa riunione non scaturì un rapporto da presentare all’incontro di giugno, ma il discorso venne rimandato alla riunione successiva, prevista per il 24 maggio.¹⁷⁴ Il 7 maggio Jobert scrisse ai suoi colleghi una lettera rifiutando la proposta che i direttori politici scrivessero un rapporto riguardo alle relazioni transatlantiche. I francesi resistevano alla redazione di un rapporto scritto perché esso avrebbe senz’altro incluso la difesa fra i problemi in questione. Questo a sua volta avrebbe potuto portare a includere le questioni di sicurezza nelle consultazioni politiche. Davignon avanzò invece la controproposta che i direttori politici mettessero per

¹⁷³ UK NA, S1986 1973 Foreign Policy, PREM 15 1541 Ref.A04075. *Report to Prime Minister*.

¹⁷⁴ AMAE Amérique 1971 1975 EU 747 9_5_3 Discours Kissinger Groupè. Discours du 23 avril 1973 25 avril 1973. Télégramme, De Courcel.

iscritto solo una serie di “titoli” che identificassero le questioni di interesse alle relazioni transatlantiche.¹⁷⁵

Era forte il desiderio di studiare con attenzione le parole di Kissinger. Il dipartimento di Stato tenne sotto controllo le reazioni iniziali, preparando due rassegne destinate a Kissinger.¹⁷⁶ Per quanto riguarda la Francia, a seguito dell'incontro del gabinetto del 26 aprile, un portavoce ufficiale del governo francese avrebbe “notato le proposte con interesse, affermato che meritavano uno studio attento, e che questo studio sarebbe stato intrapreso dalla Francia con lo spirito di sempre, quello di fedeltà all'alleanza nel contesto di rispetto per la propria indipendenza”. Tuttavia, Alec Douglas-Home, Christopher Soames e il cancelliere Brandt si erano affrettati a mettere in dubbio la saggezza del linkage. Già dalla seconda di queste rassegne all'atteggiamento guardingo si sostituiscono perplessità più profonde, a mano a mano che il discorso veniva analizzato più a fondo dalle cancellerie europee. Il linkage era senz'altro l'elemento più controverso. Anche la differenziazione fra interessi globali statunitensi e regionali europei era stata notata con fastidio. Per assicurare un'interpretazione corretta, era da rilevare che quel passaggio era descrittivo, non normativo. In generale comunque emerge da questi documenti l'idea che gli europei avessero accettato l'idea di una nuova Carta Atlantica, che, come Douglas Home dichiarò nel discorso tenuto a Dunblane il 27 aprile, poteva rappresentare “un mezzo sensato e tempestivo di ristabilire le relazioni euro-americane su una buona base, consentendo a certe irritazioni del passato di essere messe da parte e di fare un nuovo inizio”. Certo, gli europei avrebbero preferito che la tempistica di quest'iniziativa fosse stata diversa; secondo Douglas-Home, in un mondo ideale sarebbe stato meglio aspettare che la nuova comunità a nove avesse avuto il tempo di trovare una propria voce. Tuttavia egli riconobbe come le circostanze forzassero un passo più rapido.¹⁷⁷ Alcuni funzionari europei sospettavano che il momento fosse stato scelto per motivazioni politiche interne agli Stati Uniti, come il passaggio del trade bill. L'iniziativa kissingeriana, poi, era tanto più intempestiva se si pensa alla crisi monetaria che stava manifestandosi. Solo due mesi prima Bretton Woods era stata ufficialmente dichiarata morta. Se, quindi, è lecito sostenere che l'elemento della sorpresa di fronte all'annuncio dell'anno dell'Europa debba essere in parte ridimensionato, certo non si può negare che la proposta roboante di firmare una nuova Carta atlantica, fatta di fronte ad un'assemblea di giornalisti, lasciò perplessi gli europei già sospettosi delle motivazioni che avevano spinto gli Stati Uniti e i cui dubbi vennero ulteriormente rafforzati

¹⁷⁵ UK NA. PREM 15 1554 S1656 1973 France. May 18, 1973. Memorandum from Ewart-Biggs to Spercklet.

¹⁷⁶ NARA NPMS. NSC Files. Subject Files. BOX 329 Foreign Policy (jan 69-jun 74) 1 of 3 May 7, 1973. Memorandum for Mr. Kissinger, from A. Denis Clift. *Foreign reaction to Year of Europe speech*; e May 3, 73. Department of State, Memorandum for Kissinger, *Foreign official reaction to Kissinger's speech on the Year of Europe*.

¹⁷⁷ UK NA S1986 1973 Foreign Policy, PREM 15 1541. April 27, 1973. Dunblane speech.

dal menzionato problema del linkage. Il discorso, poi, non conteneva nulla di nuovo a livello di contenuti, e rimaneva estremamente vago nei suoi propositi concreti.

Il 10 maggio il discorso di Kissinger venne esaminato dal consiglio della NATO, nel corso di uno scambio di vedute informale da cui emerse chiaramente l'orientamento dei governi coinvolti. Per il rappresentante belga, "l'appello degli USA costituiva una sfida all'Europa politica che si stava formando", mentre quello tedesco sottolineò come non fosse possibile affrontare tematiche di sicurezza nell'ambito dei Nove.¹⁷⁸ L'accento sulle problematiche comunitarie venne posto da tutti i rappresentanti dei paesi della Comunità, con l'eccezione della Gran Bretagna, mentre i paesi non membri sollecitavano a non rinchiudersi in una prospettiva esclusiva. In generale, venne espresso interesse per i propositi statunitensi, ma una certa perplessità sul loro contenuto politico e sui mezzi per metterli in pratica. Le altre delegazioni aspettavano delle proposte precise da parte degli americani, che a loro volta invece attendevano delle reazioni concrete da parte degli alleati. Una nuova carta atlantica era vista con diffidenza, e in generale si sottolineava come la NATO non fosse competente che sulle questioni della difesa. In privato, Rumsfeld ribadì alcune posizioni americane:

gli scopi dell'alleanza invecchiano, in alcuni paesi la politica di difesa diventa difficile. La questione è sapere come possiamo prendere un nuovo slancio per i prossimi dieci anni. Il problema non è evitare un emendamento Mansfeld o il successivo. Fra tre anni potrebbe esserci un nuovo presidente che non porrà il proprio veto. Bisogna guardare lontano, e che l'obiettivo abbia un significato per tutti. Se la discussione è frammentata fra specialisti, falliremo.¹⁷⁹

Il 27 aprile alla NATO Rumsfeld disse chiaramente che il discorso non offriva soluzioni pratiche dettate, ma solo un'esposizione dei fini che l'alleanza doveva fissarsi per l'avvenire. Per quanto riguardava le iniziative concrete, gli USA sarebbero rimasti in attesa delle proposte alleati.¹⁸⁰

Il 14 maggio, l'assemblea consultativa del Consiglio d'Europa sottolineò come le reazioni europee al discorso di Kissinger fossero state "cortesie" ma "forse troppo circospette". Per quest'istituzione, la maggiore attenzione statunitense rispetto all'Europa era un segnale positivo. Il linkage aveva il vantaggio di far trattare tutti i problemi al livello politico più alto. Poiché la visita di Nixon sarebbe coincisa con l'apertura del Tokio Round e delle consultazioni sul MBFR a Vienna, questo era uno sviluppo auspicabile. Tuttavia, il problema era la necessità

¹⁷⁸ AMAE. *Amerique 1971 1975 EU 747 9_5_3 Discours Kissinger Groupè. Discours du 23 avril 1973 NATO, 10 mai 1973, télégramme de Rose. Discours de M.Kissinger.*

¹⁷⁹ *Ibidem.*

¹⁸⁰ AMAE. *Amerique 1971 1975 EU 747 9_5_3 Discours Kissinger Groupè. Discours du 23 avril 1973. NATO, 27 avril 1973, télégramme de Rose. A propos du discours de M.Kissinger.*

di trovare un'unica voce europea, necessaria nel caso di un summit atlantico, ma all'ora attuale inesistente. Alla fine del suo discorso, Kissinger aveva fatto appello ai governi europei per uno sforzo comune di creatività. "Saranno i governi dell'Europa occidentale a dover rispondere a quest'invito".¹⁸¹

1.5 Esecuzione dell'Anno dell'Europa: la fase bilaterale

La fase successiva al discorso del 23 aprile continuò a venire gestita da Kissinger, che non abbandonò la sua predilezione per i contatti bilaterali ad alto livello. Per Kohl, quest'approccio "assicurò che l'elaborazione della dichiarazione non fosse niente più di un esercizio cosmetico, sganciato dalle questioni specifiche e impegnative che avrebbero richiesto un negoziato che coinvolgesse le burocrazie".¹⁸² Se esse fossero state coinvolte, forse l'anno dell'Europa non si sarebbe rivelato un tale insuccesso. Esse avrebbero permesso di coordinare meglio le attività dei diversi governi, e avrebbero potuto preparare e facilitare i negoziati, già difficili a causa delle perplessità europee. Cromer commentò che il "disprezzo" della Casa Bianca per le burocrazie era corroborato da una volontà di "sviluppare le relazioni internazionali in modo che non finissero impantanate fra tecnici". Quest'atteggiamento venne definito "un difetto nello stile di Kissinger". Kissinger aveva ipotizzato che, al livello dei capi di stato e di governo, sarebbe forse stato possibile, ad esempio in ambito commerciale, barattare "sgradevoli" barriere non tariffarie con una specie di lista della spesa.¹⁸³ Ciò però non si dimostrò possibile.

Non si rendeva conto che quando si ha a che fare con i nostri alleati europei, le nostre relazioni non sono solo legate ai capi di governo; sono il prodotto di un certo tipo di rapporto intimo a tutti i livelli della burocrazia. Così non era possibile cimentarsi in quest'impresa dell'anno dell'Europa senza coinvolgere i ministeri degli esteri di ogni paese, compreso il tuo. Ricevammo questa specie di reazione cinica all'inizio da vari ministeri degli esteri, incluso il nostro, perché non erano stati coinvolti con la pianificazione dell'iniziativa. Era stata concepita come se fosse il classico *backchannel* con qualche governo straniero, di solito fornito di una struttura politica meno che democratica. Parte del problema era semplicemente che Kissinger si trovava alla Casa Bianca. Se Kissinger fosse stato segretario di stato nel momento in cui lanciò l'anno dell'Europa, avrebbe capito che la prima cosa che devi fare è coinvolgere i ministeri degli esteri, farli partecipare tutti a ogni nuova iniziativa. Così Henry imparò la lezione, nel modo più difficile.¹⁸⁴

¹⁸¹ AMAE. *Amerique 1971 1975 EU 747*. 14 mai 1973. Doc 3279 addendum. Assemblée consultative- conseil de l'Europe. Addendum au rapport sur les relations entre l'Europe occidentale et les Etats Unis (politique generale di conseil de l'Europe) rapporteur: sir John Rogers.

¹⁸² Kohl, Wilfrid. *Op.cit.*

¹⁸³ UK NA. FCO 82/307, AMU 3/548/14 The visit of HK to the UK part A. May 4, 1973. Letter from Cromer to Heath.

¹⁸⁴ Foreign Affairs Oral History Project. Ambassador Peter W. Rodman, oral history interview, Georgetown University Library, May 22, and August 31, 1994. Interviewed by Charles Stuart Kennedy.

Infatti, fu nel momento in cui americani e europei finalmente si incontrarono collettivamente a livello più basso, in settembre, che finalmente i negoziati parvero davvero decollare. Questo avvenne anche poiché in quel momento Kissinger fu nominato segretario di stato, e iniziò dunque a coinvolgere il dipartimento di Stato, fino ad allora tenuto all'oscuro. Infatti, benchè ufficialmente fosse il dipartimento di Stato ad essere incaricato del "follow up" del discorso del 23 aprile, i suoi funzionari non avevano ricevuto alcuna indicazione precisa. Per questo anche quella che doveva essere la fase operativa dell'anno dell'Europa continuò ad essere svolta prevalentemente tramite contatti bilaterali ad alto livello. Nel frattempo, il National Security Council, e in particolare l'Interdepartmental Group for Europe, venne incaricato di studiare la questione dei principi da seguire per la dichiarazione atlantica (NSSM 183). È interessante sottolineare come gli americani avrebbero negato di aver intrapreso un tale studio fino al mese di giugno, sostenendo di non aver voluto proporre niente di concreto agli europei per non dar loro l'impressione di voler dettare i contenuti della dichiarazione. Anche se questi "principi per una dichiarazione atlantica" non costituivano una vera e propria bozza, il loro contenuto, se rivelato, avrebbe forse dato agli alleati un'idea più precisa di cosa l'amministrazione avesse in mente, esattamente. Gli approcci proposti per la dichiarazione atlantica furono due: un testo di carattere generale, su cui fosse facile trovare un accordo; o, in alternativa, uno più dettagliato, che toccasse in profondità questioni sostanziali. Inoltre venne affrontata la questione dell'eventuale associazione del Giappone, per cui fu suggerita l'elaborazione di una dichiarazione separata di carattere "tri-regionale". Nel presentare a Kissinger il NSSM, Stoessel si espresse fortemente a favore della seconda ipotesi. Anche se trovare un accordo non sarebbe stato facile, egli riteneva che "il dibattito innescato potrebbe [...] migliorare significativamente le future relazioni fra Europa occidentale e Stati Uniti". Il testo proposto, se approvato, avrebbe "fatto avanzare in modo significativo gli interessi statunitensi". Tuttavia si sarebbero profilate notevoli difficoltà, non da ultimo in ambito procedurale. La dichiarazione avrebbe interessato i paesi membri della NATO, e faceva riferimento tanto ai comuni interessi, e al *burden sharing* quanto all'economia e al sostegno per l'unità europea. Inoltre, si raccomandava di operare sia su basi bilaterali che multilaterali.¹⁸⁵

Gli europei erano consapevoli di una volontà statunitense di rilanciare le relazioni transatlantiche, ma furono colti di sorpresa non tanto dal discorso di Kissinger in sé, quanto dall'idea che i suoi contenuti così vaghi dovessero implicare una loro pronta risposta. Era

¹⁸⁵ NARA. Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Institutional ("H") Files. STUDY MEMORADUMS (1969-1974). National Security Study Memoradums. NSSM 181 (2 of 2) to NSSM 187. Box H-200. May 23, 1973. Department of State. Memorandum for Kissinger. *NSSM 183: principles for a declaration on Atlantic Relations*

soprattutto l'apparente fretta a renderli scettici sui veri obiettivi degli statunitensi. Per di più, come fece notare Brimelow, funzionario del FCO, a Kissinger, il discorso era stato pronunciato mentre i nove stavano elaborando una posizione negoziale sull'articolo 24(VI) del GATT. I riferimenti a un "approccio globale", che Kissinger aveva sottolineato erano intesi come influenza moderatrice, erano stati intesi dagli europei come un'influenza tesa a moderare le proprie posizioni negoziali.¹⁸⁶ In effetti, Kissinger conferma la rilevanza del Watergate rispetto all'atteggiamento americano. Tuttavia gli americani articolano le motivazioni che li avevano spinti a scegliere questa tempistica: l'iniziativa doveva essere la principale del secondo mandato di Nixon, ma era stata rimandata a causa del Vietnam; trovava origine nella preoccupazione che, a meno di azioni rapide e incisive, l'opinione interna di vari paesi occidentali, inclusi gli Stati Uniti, si sarebbe rivolta contro gli sforzi comuni per la difesa; era intesa a facilitare prese di posizione ragionevoli da parte di tutti nei prossimi negoziati "poiché volevamo sostenere un obiettivo politico superiore per evitare i battibecchi meschini su questioni di ordine tecnico".¹⁸⁷

Fra il 15 e il 27 giugno Breznev visitò gli Stati Uniti. Per Bundy, poiché i presidenti delle due superpotenze non avevano nulla di nuovo da dire rispetto a questioni sostanziali, il principale risultato del summit fu "un'altisonante dichiarazione della comune volontà di evitare una guerra nucleare".¹⁸⁸ Quest'accordo rinfocolò tutte le paure europee riguardo al processo di distensione in corso. Gli europei si chiedevano se tale accordo avesse stabilito definitivamente il futuro dell'Europa, imponendo il temuto co-dominio delle due superpotenze. Gli americani tentarono di ridimensionarne la portata (un ufficiale militare avrebbe commentato "non vuol dire quasi nulla"),¹⁸⁹ ma i dubbi non vennero fugati. Gli americani, apparentemente per il timore di fughe di notizie, non informarono affatto la NATO dei negoziati in corso.¹⁹⁰ Il rapporto fra distensione e sicurezza preoccupava profondamente gli europei. Solo Brandt, Pompidou e Heath erano stati informati in anticipo dell'accordo, assicurando il loro totale silenzio. Va però sottolineato come i britannici fossero stati invece coinvolti molto strettamente nella dichiarazione, partecipando anche alla scrittura. (Questo progetto era chiamato dai britannici "hullabaloo"). In effetti, Brimelow era diventato il braccio destro

¹⁸⁶ UK NA U3/548/16 ANNEXE FCO 82/311. Meetings and conversations between Kissinger and HMG. July 30, 1973. Record of meeting, Washington.

¹⁸⁷ NARA NPM NSC VIP Visit box 149. May 30, 1973. Memorandum from Kissinger to the President. *Talking points for your first meeting with Pompidou*.

¹⁸⁸ Bundy, William. *Op. cit.*, p.409.

¹⁸⁹ Kleiman, Robert. *The real question, cit.*

¹⁹⁰ UK NA. PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 26, 1973. Telegram from Peck (Nato) to FCO. *Kissingerism*. Il fatto che nessuna fuga di notizie si fosse prodotta al seguito delle informazioni date alla NATO durante i negoziati SALT ridimensionò questa preoccupazione.

segreto di Kissinger in quest'operazione.¹⁹¹ Il coinvolgimento britannico metteva Londra in una posizione molto delicata; se fosse stato scoperto, gli altri europei e soprattutto i francesi avrebbero avuto conferma della teoria del cavallo di Troia. Secondo l'ambasciatore James Lowenstein, in effetti l'amicizia britannica aveva sempre continuato a costituire, per Kissinger, il modo migliore per aggirare il problema delle consultazioni "preventive" con l'Europa: "Continuo a pensare alle obiezioni di De Gaulle all'ammissione dei britannici nella Comunità, quando sosteneva che non sarebbero stato altro che un cavallo di Troia per l'America. E devo dire sulla base di quanto ho visto in questi anni, aveva ragione".¹⁹²

Il 27 giugno un simposio convocato dal centro di studi strategici di Georgetown University rilevò come tale accordo non avesse colto gli europei di sorpresa, poiché un'evoluzione di quel tipo era stata più che suggerita dall'accordo SALT, in cui si dichiarava che l'URSS e gli USA intendevano "fare ulteriori sforzi per assicurare all'Europa un futuro pacifico, privo di tensioni, crisi e conflitti". Roger Seydoux sostenne che, in quel contesto, non sarebbe stato irragionevole ritenere che il commento di Kissinger sul ruolo regionale dell'Europa non fosse una mera valutazione della realtà, ma piuttosto un "riconoscimento di una volontà comune alle due superpotenze di assumersi la responsabilità del futuro dell'Europa". I negoziati unilaterali e segreti condotti dall'amministrazione Nixon con Unione Sovietica, ma anche Cina, avevano già creato molti malumori nell'alleanza atlantica.¹⁹³

Anche le attività che sarebbero state necessarie per la preparazione alla visita di Nixon, programmata per l'autunno, preoccupavano i paesi della Comunità. La difficile, macchinosa cooperazione che stava nascendo all'interno dell'EPC non era ancora stata testata, e gli europei temevano che non sarebbe stata in grado di permettere loro una risposta unita al richiamo per una nuova carta atlantica. "I cinici europei pensarono a un trucco. Forse Kissinger—il figlio illegittimo di Bismark, lo aveva definito Schaetzel—aveva cercato di proposito di far inciampare i dividere l'Europa in via di unificazione con queste agenda e programma impossibili".¹⁹⁴ Kissinger, in effetti, sembrava aver accolto il suggerimento di Jean Monnet, e pareva pensare di potersi aspettare una reazione unitaria da parte europea. Tuttavia gli USA si dimostrarono "schizonfrenici" rispetto a questo punto: a tratti sembravano desiderare che l'Europa parlasse con una voce sola, ma questo veniva contraddetto dalla loro predilezione per i contatti bilaterali.¹⁹⁵ D'altronde i meccanismi della cooperazione politica

¹⁹¹ Hamilton, Keith. *Britain, France, and America's Year of Europe, 1973*. "Diplomacy and Statecraft", 17, 2006, p.875.

¹⁹² Foreign Affairs Oral History Project, Ambassador James G. Lowenstein, oral history interview, Georgetown University Library, February 8; June 6, 1994. Interviewed by Dennis Kux.

¹⁹³ AMAE. *Amerique 1971-75*. EU 748, 27 juin 1973, Georgetown University. Center for Strategic Studies.

¹⁹⁴ Costigliola, Frank. *Op. cit.*, p.175.

¹⁹⁵ DBPO, series III, vol. IV. AMU 2/3. November 15, 1972. Washington diplomatic report 480/72.

comunitaria erano piuttosto complessi, e di certo non gli risultavano del tutto chiari. Egli non mancava di esprimere il proprio disappunto ogni volta che uno degli alleati gli comunicava di essere al corrente dei contenuti delle conversazioni intercorse fra lui stesso e un altro dei ministri degli esteri europei, ed era esasperato dagli atteggiamenti europei: “ogni volta che facciamo un’apertura all’Europa, siamo accusati di dominarla. Quando non la facciamo, siamo accusati di trascurarla. Quando negoziamo con l’Europa, siamo accusati di cercare di distruggerla”.¹⁹⁶ La letteratura è concorde nel suggerire che i timori europei non fossero del tutto infondati. Hoffmann sostiene che l’anno dell’Europa abbia avuto origine nella volontà statunitense di prendere controllo, prima che fosse troppo tardi, di una comunità che, allargata, poteva davvero contare qualcosa.¹⁹⁷ Anche Kohl afferma che “l’anno dell’Europa fu un tentativo da parte di Kissinger e del presidente di riaffermare l’influenza americana in Europa così da subordinare importanti aspetti dell’incipiente coordinamento intra europeo [...] agli interessi americani e atlantici”.¹⁹⁸ Per l’ambasciatore David Mark, l’anno dell’Europa era il modo per ristabilire l’egemonia statunitense in Europa dopo la morte di De Gaulle e la fine del Vietnam. “con il pretesto di organizzare relazioni egualitarie fra America del Nord e Europa, egli stava, in effetti, tentando di stabilire nuove regole sulle consultazioni e altre questioni che avrebbero rafforzato una certa dominazione americana”.¹⁹⁹

Gli europei non erano pronti ad accettare questa riaffermazione della leadership americana. Gli USA, da un punto di vista europeo, avevano abdicato al proprio ruolo nel 1971, quando avevano agito senza prestare alcun riguardo agli interessi globali. Per di più, gli Stati Uniti apparivano come una potenza in declino. Vietnam e Watergate avevano intaccato malamente la loro immagine, mentre potenze come l’Europa occidentale e il Giappone si andavano affermando sulla scena internazionale. Il tema del declino americano riscuoteva un grande successo all’epoca, come dimostrano queste parole pronunciate da Heath nel maggio 1973:

La Gran Bretagna, continuò il primo ministro, poteva comprendere lo stato mentale americano, poiché essa stessa aveva esperito un doloroso processo di ritiro dall’impero alle isole britanniche negli ultimi venticinque anni. Questo processo aveva richiesto un completo cambiamento nel suo orientamento, ora completato con l’accesso alla CEE. Gli USA stavano provando un’esperienza simile, guardando il proprio declino dalla precedente [...] preminenza. Il discorso del dottor Kissinger suggeriva che gli Stati Uniti non si erano ancora

¹⁹⁶ NARA. NPM. NSC country files. HAK Office files. Country files- Europe Box 56. May 17, 1973. *Memorandum of Conversation*,

¹⁹⁷ Riportato da Cogan, Charles G. *Op. cit.*, p.155.

¹⁹⁸ Kohl, Wilfrid. *Op. cit.* Si veda anche Garthoff, Raymond L. *Detente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Brookings Institution Press, Washington 1994, 2nd ed, p.362, Dallek, Robert. *Nixon and Kissinger, Partners in Power*. New York, Harper Collins Publishers, 2007, p.466, e Hanhimaki, Jussi, *Op. cit.*, p.475.

¹⁹⁹ Foreign Affairs Oral History Project, Ambassador David Mark, oral history interview, Georgetown University Library, July 28, 1989. Interviewed by Henry Precht.

completamente abituati ai fatti della nuova situazione, poiché egli aveva ancora rivendicato per l'America il diritto di prendere le decisioni importanti.²⁰⁰

Paradossalmente, l'unico risultato positivo dell'Anno dell'Europa fu quello di fare avanzare, seppur modestamente, gli sforzi europei atti a definire una comune identità internazionale. Gli europei, per dare risposta all'iniziativa kissingeriana, trovarono nuovi stimoli nella cooperazione in politica estera. Agli occhi statunitensi, l'identità comune europea appariva coagularsi proprio in opposizione all'America. Come ebbe modo di affermare Kissinger:

le difficoltà col cosiddetto anno dell'Europa [...] sono riconducibili tutte ad una causa fondamentale, cioè la collaborazione fra francesi e britannici per spaccare in due l'Europa in modo che il principio organizzativo dell'unità europea diventi la loro capacità di resisterci, e per tenerci fuori da ogni assetto strutturale in cui potremmo risultare predominanti.²⁰¹

In ogni caso, Kissinger sottolinea con forza una motivazione ideale dietro le iniziative statunitensi: a suo dire, Nixon “credeva fermamente in un rafforzamento delle relazioni transatlantiche; era una delle eredità che egli era maggiormente determinato a lasciare al suo successore”.²⁰²

Nonostante le perplessità nutrite dagli europei, essi si confrontarono estesamente sull'anno dell'Europa, non soltanto negli incontri bilaterali con gli americani, ma anche in incontri fra loro e all'interno delle istituzioni comunitarie, che da subito si attivarono nella ricerca di una possibile armonizzazione delle posizioni europee in vista di una comune reazione agli approcci americani. I tempi di quest'attività, però, sarebbero inevitabilmente stati molto lunghi. “Kissinger inciampò alla cieca in questo campo minato durante quella primavera e quell'estate, cercando di andare avanti quasi esclusivamente tramite incontri personali incastrati fra i suoi numerosi altri impegni, rendendosi vulnerabile ai malintesi”.²⁰³

1.5.1 Brandt

Come si è detto, la fase “esecutiva” dell'anno dell'Europa fu inizialmente costituita da una serie di incontri bilaterali fra Nixon e i leader europei, che proseguirono durante la primavera. Il primo fu quello con Brandt, che si recò a Washington l'1-2 maggio. Secondo Kissinger, “fu un peccato che il primo interlocutore di Nixon nell'anno dell'Europa abbia dovuto essere lo

²⁰⁰ UK NA, S1986 1973 Foreign Policy, PREM 15 1541. May 2, 1973. Record of a conversation between the Prime Minister and the Canadian Minister of Industry, Trade and Commerce.

²⁰¹ NARA. RG 59. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger's Staff Meetings. Box 1. December 26, 1973.

²⁰² Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.162.

²⁰³ Bundy, William. *Op.cit.*, p.417.

statista europeo le cui scelte politiche lo mettevano maggiormente a disagio e la cui personalità era forse la più incompatibile con la sua”.²⁰⁴ Egli arrivò a riservare parole paradossalmente dure ai tedeschi:

per più di cinquant’anni, quasi un secolo, hanno distrutto la pace nel mondo. I tedeschi non sono cattivi, sono stupidi. Brandt pensa di poter giocare Breznev contro Nixon, e di poter giocare un poco anche con i cinesi. Pensa di poter condurre una politica estera che risulta difficile persino a noi.²⁰⁵

In compenso, Kissinger aveva un ottimo rapporto con Scheel.

La situazione politica interna era per Brandt molto positiva. La visita di Breznev il 18 maggio, la prima da parte di un leader sovietico nella Germania occidentale, aveva simboleggiato la nuova posizione di forza della RFT. Gli americani però sapevano che le sue posizioni ad est andavano bilanciate con un forte ancoraggio ad ovest. Secondo il console francese a Dusseldorf: “Una certa psicosi dell’antiamericanismo è molto diffusa nella Germania federale”²⁰⁶.

In preparazione alla visita, Kissinger suggerì a Nixon che il suo “obiettivo principale” per quell’incontro sarebbe stato quello di ottenere il sostegno pubblico di Brandt a per un “fresco, creativo sforzo per rivitalizzare le relazioni transatlantiche”.²⁰⁷ Tuttavia la strategia del cancelliere per il momento apparve chiara: “non concludere nulla”.²⁰⁸ Durante gli incontri, il suo atteggiamento si mantenne solo vagamente positivo, senza avanzare proposte concrete, cosa che Kissinger nelle sue memorie rileva con stizza. È certamente ragionevole che gli USA si aspettassero che fossero gli europei ad avanzare qualche ipotesi di soluzione rispetto al problema del modo migliore per gestire le relazioni con l’Europa. Stupisce però come nel raccontare i propri ricordi Kissinger sia ancora molto aspro nei confronti della scarsa iniziativa tedesca (e europea in generale), senza rilevare come ciò a cui si sarebbe dovuto rispondere per primo non avanzava alcuna effettiva proposta concreta. In ogni caso va sottolineato come alla fine della visita la dichiarazione rilasciata dai due uomini di stato non facesse cenno all’idea di una nuova carta atlantica. Per il New York Times, una fonte vicina a Brandt avrebbe affermato che “gli americani non hanno fatto pressioni, e Nixon ha reso chiaro che non

²⁰⁴ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.155.

²⁰⁵ NARA NPM NSC Files. Presidential/HAK MEMCONS. Box 1027. May 25, 1973. Kissinger’s cabinet briefing.

²⁰⁶ AMAE Europe. RFA. Politique exterieure. Relations de la RFA avec les EU- 1971-1973. 6-23-5, 2986. 5 avril 1973. Télégramme de Pierre Basdevant à Sauvagnargues. *De l’antiamericanisme*.

²⁰⁷ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. VIP Visits. Germany Brandt Visit June 1971 to Brandt Visit Sept. 29, 1973. Box 918 Meeting with Chancellor Willy Brandt, May 1-2, 1973. Basic memorandum for the visit. From Kissinger.

²⁰⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.156.

voleva forzare nulla giù per la gola”.²⁰⁹ In effetti la stampa tedesca, a dire di Kissinger, presentò questo come un successo. Tuttavia non si devono sottostimare gli importanti sviluppi che il caso Watergate ebbe proprio durante la visita del leader tedesco- il discorso in cui Nixon annunciava le dimissioni di Haldeman e Ehrlichman era stato pronunciato il 30 aprile. È lecito pensare che Nixon avesse accettato di non forzare la mano contro le preferenze tedesche riguardo alla formulazione del comunicato perché non desiderava andare incontro ad alcuna difficoltà in un momento così delicato. Kissinger rilevò un cambiamento nell’attitudine di Brandt (“Brandt diventò meno deferente: era insolitamente secco e brusco”).²¹⁰ Colpisce la distanza fra le impressioni statunitensi e i resoconti dell’incontro dati da Brandt ai britannici, secondo i quali Nixon non si era dimostrato affatto interessato alla carta atlantica, ma solo ai rapporti bilaterali. Secondo questo resoconto, la vittoria tedesca era consistita nel fatto che nel comunicato si affermasse che Nixon, durante il suo viaggio in Europa, avrebbe incontrato la CEE.²¹¹ Questo venne ribadito anche in una lettera inviata da Brandt a Heath, in cui Brandt definì il suo maggiore successo l’aver strappato a Nixon la promessa di incontrare anche la Comunità a livello informale. Egli affermò che l’aver accantonato una nuova carta atlantica era stato consensuale.²¹² Anzi la carta Atlantica viene definita come un’etichetta, una frase da pubbliche relazioni aggiunta poco prima che il discorso venisse fatto. In effetti Brandt sottolineò più volte la differenza sconcertante fra il discorso di Kissinger e l’atteggiamento di Nixon.²¹³ L’ambasciatore tedesco a Londra, Karl-Gunther von Hase, riferì che Brandt aveva trovato utile la visita a Washington, nonostante gli sviluppi del caso Watergate, dando la giusta prospettiva ai problemi sollevati dal discorso del 23 aprile.²¹⁴ Il 16 maggio, in un incontro fra Scheel e Douglas Home queste tematiche vennero ulteriormente approfondite. Scheel riferì che Brandt aveva invitato Nixon a guardare a lui come al rappresentante di un gruppo di paesi che sperava di stabilire un’Unione Europea entro il 1980. Il presidente era stato così incoraggiato a comportarsi con l’Europa come se una tale unione esistesse già, e i Nove avrebbero dovuto comportarsi di conseguenza. Per quanto riguardava la visita di Nixon, i tedeschi ritenevano di aver convinto Nixon che, oltre agli incontri bilaterali e alla visita al consiglio della NATO, una riunione con il consiglio dei ministri CE fosse desiderabile. Tuttavia, ogni decisione andava presa separatamente, nelle istituzioni già esistenti. Alla proposizione che gli europei dovessero coordinare attentamente le loro decisioni, Home rispose esponendo la propria preoccupazione rispetto alla “relativa inefficienza dei meccanismi

²⁰⁹ New York Times, May 5, 1973, *Brandt is said to oppose a New Atlantic Charter*.

²¹⁰ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.156.

²¹¹ UK NA. S1986 1973 Foreign Policy, PREm 15 1541. May 17, 1973. Record of meeting.

²¹² UK NA. S1986 1973 Foreign Policy, PREm 15 1541. May 4, 1973. Letter from Brandt to Heath.

²¹³ UK NA S1986 1973 Foreign Policy, PREm 15 1541. May 29, 1973. Record of conversation, Bonn.

²¹⁴ UK NA S1986 1973 Foreign Policy, PREm 15 1541. May 7, 1973. Record of conversation, London.

esistenti in Europa per coordinare i punti di vista europei riguardo alla risposta da dare al discorso di Kissinger”.²¹⁵

Simili i resoconti che degli incontri fra Nixon e Brandt ebbero i francesi, che videro una conferma del successo tedesco nel fatto che la dichiarazione finale aveva ripreso “quasi integralmente il progetto preparato dai collaboratori del cancelliere”, riferendosi all’uguaglianza dei diritti fra partner, la vocazione mondiale dell’Europa e così via. Anche in questo caso si sostiene che l’espressione “nuova carta atlantica” fosse stata aggiunta all’ultimo secondo per colpire l’uditorio, senza che il presidente ne fosse stato informato. Brandt comunque non si era espresso, con i suoi alleati europei, su cosa pensasse a quel punto gli americani si aspettassero.²¹⁶

Ai francesi, i tedeschi volevano mostrare uno sforzo compiuto da parte loro per avvicinarsi alle loro vedute, e persino al loro vocabolario. In effetti, in occasione del brindisi in risposta al presidente, espressosi in funzione di un concetto puramente atlantico, Brandt aveva voluto ricordare la vocazione specifica di un’Europa europea. I tedeschi desideravano una stretta concertazione coi francesi rispetto alle relazioni transatlantiche, pur continuando a nutrire una forte preoccupazione di non indebolire i legami atlantici. Così facendo avevano rivelato una novità: Brandt non era andato a Washington per dichiararsi d’accordo con il presidente degli Stati Uniti, ma per farvi valere delle tesi europee. In questo non erano mancati accenti polemici. Davanti al National Press Club Brandt avrebbe dichiarato: “quando sono necessari due giorni per trovare un accordo su un comunicato, non ci aspettiamo che i principi di una carta possano venire elaborati in quattro mesi”.

Tuttavia i francesi non apprezzarono la richiesta tedesca di un incontro informale del presidente coi i rappresentanti della comunità.²¹⁷

Questo punto viene ribadito più volte nei documenti francesi:

Si vantano di aver ottenuto, non senza difficoltà, l’accordo del presidente Nixon a un incontro europeo, informale, che non vediamo come possa trasformarsi in un dialogo “da pari a pari” con gli Stati Uniti [...] Parimenti, l’affermazione secondo cui la carta atlantica di Kissinger sarebbe ormai “sepolta” non può essere accolta che con un certo scetticismo. L’etichetta è senz’altro stata abbandonata, ma tutta la questione sta nel sapere se l’insieme di problemi che esistono fra Europa e USA sarà trattato (o se la loro soluzione sarà pregiudicata) tramite l’angolazione di una dichiarazione da elaborare in un contesto atlantico. Nonostante il rifiuto dei tedeschi di un negoziato globale, il loro atteggiamento a riguardo rimane da chiarire.[...] Ci sono dunque ancora molti punti oscuri, ma i rischi di una discussione puramente “atlantica”

²¹⁵ UK NA S1986 1973 Foreign Policy, PREm 15 1541. May 16, 1973. Record of meeting.

²¹⁶ AMAE Amerique 1971 1975 EU 747 9_5_3 Discours Kissinger Groupè. Discours du 23 avril 1973. 5 mai 1973 Bonn, Entretiens entre MM Brandt et Nixon, da Sauvagnargues.

²¹⁷ AMAE Amerique 1971 1975 EU 747 9_5_3 EU Relations avec l’Europe Occidentale. Janvier-Mai 1973. 8 mai 1973, Note. *Visite de Brandt aux Etats Unis*.

mi sembrano sottolineare la necessità di definire una posizione europea, per la quale una stretta consultazione franco-tedesca è effettivamente l'elemento primordiale.²¹⁸

Tedeschi e britannici parevano comunque consapevoli delle riserve francesi, tanto da interrogarsi se Pompidou avrebbe mai accettato di assistere a un incontro fra Nixon e i nove.²¹⁹ Brandt era persuaso che un tale incontro sarebbe stato il mezzo ideale per “dare una forma concreta al dialogo costruttivo anticipato dall'incontro al vertice”.²²⁰ L'ambasciatore tedesco a Londra, Karl-Gunther von Hase, suggerì a Heath che Pompidou avrebbe evitato di prendere posizione fino al proprio incontro con Nixon.²²¹

Il 3 maggio venne pubblicato il rapporto presidenziale annuale al Congresso sulla politica estera, il quarto nell'amministrazione Nixon, nel quale la necessità di rivitalizzare le relazioni transatlantiche venne espressa seguendo le consuete linee. Il rapporto era un'opera collettiva, in cui si sosteneva che l'assenza di un livello di integrazione politica comparabile a quella economica fosse un grave handicap per l'Europa. Inoltre, veniva ribadito il concetto della necessità di fornire un orientamento politico ai negoziati economici. Il linkage era necessario affinché i diversi negoziati non si bloccassero. La questione fondamentale era sapere se il principio dell'unità atlantica nel campo della difesa potesse conciliarsi con una politica economica il cui carattere regionale andava accentuandosi. Le prime pagine dei quotidiani, comunque, continuarono ad occuparsi quasi esclusivamente degli sviluppi del Watergate. Kissinger nota con amarezza che neppure gli europei colsero quest'occasione per rispondere alle offerte statunitensi: “Si nascosero dietro i loro esperti e gli esperti procrastinarono con procedure glaciali. Questo lasciò il campo aperto ai media i quali, messi al corrente dei fatti da settori secondari dei governi, incitarono il pubblico europeo a resistere al ‘ricatto’ americano”.²²²

Un documento francese esplica le reazioni di Parigi di fronte al messaggio, che riprendeva, seppure meno “brutalmente”, le idee e prospettive già espresse dal discorso del 23 aprile. I francesi sostengono che alcune di quelle idee sono state giudicate come positive e pertanto accolte favorevolmente. Tuttavia, esse ispiravano anche serie riserve: in primo luogo, l'idea che il sostegno all'integrazione europea fosse accordato solo come un mezzo per il rafforzamento dell'occidente e il linkage. L'Europa non poteva ammettere che gli Stati Uniti pretendessero più concessioni sotto minaccia di ritirare truppe, poiché era necessario che lo spirito fosse uno

²¹⁸ AMAE Amérique 1971 1975 EU 747 9_5_3 Discours Kissinger Groupè. Discours du 23 avril 1973. 8 mai 1973 Télégramme de Sauvagnargues. *Rapports Europe-Etats Unis*.

²¹⁹ UK NA. S1986 1973 Foreign Policy, PREm 15 1541. May 17, 1973. Record of meeting.

²²⁰ UK NA S1986 1973 Foreign Policy, PREm 15 1541. May 4, 1973. Letter from Brandt to Heath.

²²¹ UK NA. S1986 1973 Foreign Policy, PREm 15 1541. May 7, 1973. Record of conversation.

di reciprocità. In questo, l'accordo regnava con i partner britannici e tedeschi, mentre le posizioni erano meno chiare quanto concerneva un'eventuale carta atlantica (che comunque nel rapporto del 3 maggio non appariva). Un tale documento appariva agli occhi francesi "inutile" e "pericoloso" per l'indipendenza politica europea.²²³

L'8 maggio fu Soames ad affrontare pubblicamente il problema delle relazioni transatlantiche, in un discorso indirizzato al Parlamento europeo. Citando parole di Pompidou, affermò:

I nostri legami con questo grande paese, la principale potenza economica mondiale, con la quale otto dei nostri paesi sono uniti nell'alleanza atlantica, sono così stretti che sarebbe assurdo concepire un'Europa costruita in opposizione ad esso. Ma la stessa vicinanza di questi legami impone all'Europa di affermare la propria personalità individuale rispetto agli USA. L'Europa occidentale, liberata dagli eserciti grazie al contributo essenziale dei soldati statunitensi, ricostruita grazie all'aiuto americano, che ha cercato la propria sicurezza in un'alleanza con Washington e avendo accettato il dollaro come elemento fondamentale delle proprie riserve monetarie, non può e non deve tagliare i propri legami con gli USA. Ma non deve nemmeno trattarsi dall'affermare la propria esistenza come una realtà nuova.

Soames riprese il discorso del 23 aprile, quando rimarcò il fatto che i successi del passato, testimoniati dalla prosperità europea, avevano a loro volta creato nuovi problemi, che andavano affrontati perché se fosse stato permesso loro di inaspriarsi, "avrebbero potuto danneggiare le fondamenta stesse sulle quali costruiamo". Questi problemi richiedevano una guida e un indirizzo politico superiori, ma sarebbe stato un errore trattarli in un unico negoziato. Sottolineare gli interessi regionali della comunità era stato un errore: "la comunità ha contribuito al benessere mondiale al di là dei propri confini, all'espansione del commercio internazionale, al Kennedy round e allo schema di preferenze tariffarie generalizzate. La comunità allargata ha responsabilità mondiali anche maggiori". Era comunque importante riaffermare i valori comuni, più significativi delle differenze, e i comuni obiettivi: "una volontà comune di rendere il mondo un posto sicuro", "responsabilità congiunte rispetto alle parti più povere del globo", "la liberalizzazione del commercio fra i paesi sviluppati" e "un ordine monetario più sano".²²⁴ Questo discorso costituì per gli americani una "risposta molto costruttiva" al discorso del 23 aprile e al rapporto presidenziale sulla politica estera.²²⁵

Il 7 maggio, in un incontro fra Lucet e Ducci, direttori degli affari politici, gli italiani dichiararono ai francesi di sentirsi "inquieti" rispetto agli sviluppi delle relazioni fra le due

²²² Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.161.

²²³ AMAE Amérique 1971-75. Etats Unis 748. 4 juin 1973. Note. *Relations Etats Unis-Europe*.

²²⁴ UK NA. EC press release no. 20/1973. May 8, 1973. *Soames addresses Eu parliament on the future of EC-US relations*.

²²⁵ NARA NPM. NSC Files. Subject Files. BOX 322. May 17, 1973, Memorandum for Kissinger from Robert Hormats.

superpotenze, e al “rischio di un nuovo compromesso a spese dell’Europa”. Al contempo, sottolineavano come un tale rischio comportava delle responsabilità da parte dei nove, che si erano dimostrati incapaci di dare una risposta comune alle iniziative statunitensi. Lucet rispose ribadendo la posizione francese: non c’era fretta. A Parigi comunque venne riportata l’assenza di una vera posizione italiana, che “varia a seconda degli individui”. Tuttavia una novità veniva rilevata: “l’era del sospetto pare essersi instaurata fra Washington e Roma”. Ci si chiedeva però se gli italiani avrebbero saputo resistere a un “aggrottare le sopracciglia” da parte americana.²²⁶ L’assenza di vedute comuni nel governo italiano è evidente dalle parole di Cagiati, consigliere di Andreotti, che sostenne come Nixon non si preoccupasse, nei negoziati proposti agli europei, di vantaggi materiali “come voleva l’impossibile signor Peterson”, ma piuttosto una costruzione positiva, ispirata a grandi ideali.²²⁷

1.5.2 Heath

Heath si era allontanato da molte consuetudini che avevano caratterizzato in passato la “special relationship”. Era sua convinzione che un’Europa forte fosse necessaria per l’equilibrio globale. Inoltre, voleva persuadere la Francia ad abbandonare ogni sospetto che il Regno Unito potesse essere il cavallo di Troia degli americani. Essi, a loro volta, “non riuscivano a capire che un primo ministro britannico volesse deliberatamente mantenere le relazioni con Washington tiepide, soprattutto in un momento in cui Pompidou e Willy Brandt stavano cercando di avvicinarsi”.²²⁸ Inoltre, Heath era persuaso che le minacce di un ritiro delle truppe americane in Europa non fossero realistiche:

è del tutto naturale che voi, negli Stati Uniti, di tanto in tanto riesaminate le ragioni per le quali avete delle truppe di stanza in Europa. Credo che ognuno di questi ripensamenti porterà per forza agli stessi risultati. Le forze americane sono in Europa non per farci un favore, ma per preservare un essenziale interesse statunitense e per prendere parte alla difesa comune dell’alleanza atlantica.²²⁹

L’8 maggio il presidente della commissione europea, Ortoli, incontrò Heath e gli espresse tutta la sua preoccupazione rispetto al problema delle relazioni transatlantiche. La commissione riteneva che spettasse alla comunità rispondere all’iniziativa statunitense, ma era perplessa rispetto alla migliore modalità. Sebbene commercio, questioni monetarie, politica estera e di

²²⁶ AMAE Amérique 1971 1975 EU 747. 8 Mai 1973 Depeche d’actualité. Entretien avec Ducci. *L’Italie, l’Europe et les Etats Unis. L’ère du soupçon*.

²²⁷ AMAE 9_5_3 EU Relations avec l’Europe Occidentale. Janvier-Mai 1973. 10 mai 1973, Télégramme de Lucet.

²²⁸ Baylis, John ed. *Anglo-American relations since 1939. The enduring alliance*. Manchester University Press, Manchester 1997, p.168.

²²⁹ *Ibidem*, p.273.

difesa formassero inevitabilmente parte delle relazioni fra Stati Uniti e Comunità, quest'ultima "non avrebbe potuto in ogni caso permettersi di accettare lo specifico tipo di linkage suggerito dal discorso di Kissinger". Anche eliminando la difesa, che andava certamente trattata come una questione separata, era difficile immaginare come la CEE "nell'organizzazione attuale" potesse condurre un dialogo efficace con gli Stati Uniti trattando tutte le altre questioni. Questo problema veniva definito da Ortoli un "dilemma" da cui non vedeva via di uscita, dato anche lo stato degli sforzi europei nell'ambito della CPE.²³⁰

Il 10 maggio Kissinger si fermò a Londra per dare un resoconto del suo incontro con Breznev, e per saggiare le proposte britanniche in merito all'anno dell'Europa. Nelle sue memorie, riporta in modo molto efficace questa parte dell'incontro:

Emerse ogni tipo di idea ingegnosa. Heath propose un gruppo di coordinamento a quattro (Francia, Gran Bretagna, Germania occidentale e Stati Uniti) incaricato ufficialmente dalla NATO o che si incontrasse a livello informale. Accettammo. Sir Denis Greenhill, allora membro del Foreign Office, suggerì di integrare questo gruppo con altri, ad hoc, che affrontassero questioni specifiche. Accettammo. Qualcun altro lanciò l'idea di un incontro fra i vice ministri degli esteri NATO, ad uno stadio più avanzato. Anche questa proposta fu accolta. L'unico problema fu che ogni schema proposto dai britannici lasciava a noi l'onere di ottenere l'approvazione degli altri alleati. [...] Non potevamo contare sulla Gran Bretagna per assumersi la responsabilità di formare una risposta europea alla nostra iniziativa.²³¹

La posizione britannica era esattamente questa. Attenta a non porre in pericolo la propria posizione all'interno della Comunità, simpatetica rispetto al progetto statunitense seppur con qualche dubbio su tempistica e forma, Londra cercava di assistere gli americani fornendo loro idee e consigli, ma aveva deciso di aspettare fossero loro a mantenere l'iniziativa. Nel frattempo, però, affrontava l'argomento anche in sede europea, cercando di mantenere alta l'attenzione. Kissinger non diede mai credito alle lunghe discussioni che gli europei stavano dedicando a questo argomento. Di quest'incontro, Burke Trend riportò che dopo pranzo Kissinger aveva negato che gli Stati Uniti stessero ricattando l'Europa, ma non riteneva che queste rassicurazioni fossero convincenti. Egli scrisse "Devo confessare che, almeno per me, il ricatto post-prandiale resta comunque un ricatto".²³² In ogni caso, in quell'occasione Kissinger sembrò piuttosto accomodante, e dichiarò di avere enormemente apprezzato il discorso di Dublane.²³³ I britannici dal canto loro, nel riferire di questa visita ai propri partners europei, riportarono fedelmente le parole di Kissinger, insistendo sulla buona fede statunitense

²³⁰ UK NA. PREM 15 1554 S1656 1973 France. May 8, 1973. Telegram from Pallister to Wright. *Talks with Ortoli*.

²³¹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.163.

²³² UK NA S1986 1973 Foreign Policy, PREM 15 1541 Ref.A04075. May 10, 1973. Memorandum (Burke Trend)

soprattutto in merito alla difesa dell'Europa.²³⁴ Londra continuava ad essere un buon alleato degli Stati Uniti, nonostante nutrisse più di una perplessità sul comportamento di questi ultimi. L'incontro programmato fra Pompidou e Nixon era un esempio calzante: un vertice con i francesi era un privilegio che Londra non poteva apprezzare, anche se dubitava che gli americani si rendessero conto del risentimento che esso avrebbe potuto suscitare.²³⁵

Il 21 maggio Pompidou e Heath si incontrarono per la prima volta dall'ingresso britannico nella comunità. Heath riteneva quest'incontro piuttosto importante nel dare il giusto indirizzo alla risposta europea all'anno dell'Europa. Gli interessi francesi e britannici erano visti come divergenti in molte aree, mentre cruciali erano le differenze nei toni e negli atteggiamenti, se non nella formulazione di politiche, rispetto alla posizione europea nel mondo, e in particolare nel suo rapporto con gli Stati Uniti. Nella maggior parte dei casi, Londra riteneva di poter fare progressi più veloci convincendo i francesi a collaborare, piuttosto che tentando di contrastarli; pertanto, era necessario essere "più sinceri" rispetto al passato. Il principale obiettivo britannico rispetto all'anno dell'Europa era quello di sviluppare un rapporto transatlantico "su una base di uguaglianza senza pregiudicare i benefici della relazione esistente"; per ottenere questo, la tattica individuata era quella dell'approccio "dal basso in alto", cioè, di coinvolgere i francesi "passo passo nella soluzione di problemi pratici immediati a mano a mano che essi emergono, evitando di impegnarsi in dispute teologiche".²³⁶ Nonostante segnali negativi provenienti da Parigi, a Londra si era convinti che i francesi, a modo loro, stessero negoziando, non conducendo un'azione ostruzionistica. Parigi, a sua volta, valutava attentamente le mosse britanniche. Uno studio del ministero degli esteri aveva analizzato nel dettaglio il comportamento di Londra nel primo semestre dall'accettazione parlamentare dell'ingresso nella Comunità, definito come "essenzialmente pragmatico", dividendolo in quattro fasi. La prima aveva portato Heath, da un lato, a "consacrare in modo spettacolare" l'ingresso del suo paese nella comunità e, dall'altro, a "fare inserire nel programma della comunità allargata un impegno di principio rispetto all'elaborazione di una politica regionale comune". Nel barcamenarsi fra questi due obiettivi, la Gran Bretagna aveva sottoscritto il progetto di unione monetaria, mostrando così le sue credenziali europeiste; aveva ribadito le sue promesse di tornare al più presto al tasso fisso per la sterlina e aveva adottato, in campo istituzionale, "un atteggiamento moderato". In questa fase non erano state

²³³ UK NA FCO 82/307, AMU 3/548/14 The visit of HK to the UK part A. May 10, 1973. Record of conversation.

²³⁴ Si veda UK NA FCO 82/307, AMU 3/548/14 The visit of HK to the UK part A. May 15, 1973. Record of meeting.

²³⁵ UK NA FCO 82/307, AMU 3/548/14 The visit of HK to the UK part A. May 4, 1973. Letter from Cromer to Heath.

²³⁶ UK NA PREM 15 1554 S1656 1973 France. May 11, 1973. *Living with the French*.

avanzate nuove idee. La seconda fase, caratterizzata dai preparativi immediati per l'effettiva adesione, aveva visto un'offensiva "rigorosa ma limitata a qualche punto specifico". La Gran Bretagna si era premurata di assicurarsi la posizione più vantaggiosa possibile nelle istituzioni comunitarie, sottolineando come una comunità a nove non potesse essere identica a una a sei, ma al contempo evidenziando come non volesse mettere in causa le regole del gioco comunitario. Nella terza fase però, "la natura stessa e la molteplicità dei problemi discussi a Bruxelles" avevano costretto il Regno Unito a scoprirsi su un fronte molto più largo. In quest'ambito, la Gran Bretagna si era pronunciata contro le preferenze inverse rispetto ai paesi del Maghreb, pur cercando di minimizzare la portata di questo rifiuto. Intanto, le due crisi monetarie di febbraio e marzo avevano costretto Londra "a uscire senz'altro prima di quanto avrebbe desiderato dall'attendismo praticato fino a quel momento rispetto allo statuto della sterlina". Se durante la prima Londra, presa di sorpresa, aveva cercato soprattutto di preservare la fluttuazione del valore della sterlina, accompagnando almeno in parte la svalutazione del dollaro, i britannici erano pronti all'arrivo della seconda, ed a vendere caro un rientro della sterlina del serpente monetario. Tuttavia la congiuntura non era propizia, soprattutto a causa dell'atmosfera greve che si respirava a livello europeo. Queste vicende avevano portato ad una quarta fase, in cui la Gran Bretagna si era affrettata a rassicurare i suoi partners rispetto alle proprie intenzioni: "il governo britannico ha scoperto di essersi spinto troppo lontano, e che i sospetti suscitati nei suoi partner dal suo atteggiamento combattivo rischiavano di rovinare l'immagine europeista che si era dato e di cui ha bisogno". Anche se Londra riteneva essenziale un cambiamento della comunità, che desiderava più flessibile e meno giuridica, firmando il trattato essa aveva preso degli impegni precisi. Inoltre, la fiducia era un fattore essenziale per un'azione europea efficace.²³⁷ Naturalmente, anche Londra aveva intrapreso un processo valutativo della sua partecipazione alla vita comunitaria. Per Hunt, i principali successi erano stati la capacità di assicurarsi i posti desiderati nella Commissione, la "significativa influenza" esercitata sulla visione della Commissione in merito alla politica regionale, e il contributo positivo dato alle relazioni transatlantiche. In compenso, la realtà monetaria era meno incoraggiante, e sul piano interno l'opposizione al mercato comune continuava ad essere elevata.²³⁸ Armstrong assunse invece una posizione meno ottimistica. Non erano state prese decisioni davvero importanti da parte della Comunità; le questioni di vitale interesse per la Gran Bretagna, come le condizioni per condividere le riserve nell'unione monetaria o il fondo di sviluppo regionale, non sarebbero state affrontate prima di dicembre.

²³⁷ AMAE. Europe Grande Bretagne. 1971-Juin 1976. 356. 10 mai 1973. *Actions et objectifs de la politique britannique au sein de la communauté européenne.*

²³⁸ UK NA PREM 15 1529 S 1856. 1973 EUROPEAN POLICY. *Europe: the first 100 days.* Memorandum from Hunt to Armstrong.

“Abbiamo fatto un buon lavoro su queste problematiche e possiamo aspettarci che vada a buon fine al momento opportuno”. Tuttavia l'enorme quantità di tempo e buona volontà spesi a “rattoppare” il sistema monetario non aveva impedito ai critici delle posizioni britanniche di sostenere che Londra stesse usando l'idealismo “come una maschera per la sua preferenza per continuare la fluttuazione della sterlina”.²³⁹

Nell'incontro del 21 maggio, Heath pose molta enfasi sulle relazioni transatlantiche, e sulle speranze riposte da Nixon nel prossimo summit di Rejikiavjk. Heath sottolineò il genuino interesse dell'amministrazione americana nell'anno dell'Europa, nel rivitalizzare le relazioni transatlantiche, ma nel contempo anche il fatto di non sapere quale fosse il modo migliore per ottenere questo risultato. Il discorso del 23 aprile, sostenne il primo ministro britannico, rifletteva un approccio concordato da tempo da Kissinger e dal presidente, che ne aveva parlato durante la sua visita a Washington. Heath era convinto che lo scopo non fosse di dividere gli europei. Il problema, piuttosto, stava nel desiderio americano di trattare l'Europa come un'entità unica, non sapendo quale fosse il modo migliore di farlo. Certo, “l'allargamento è realtà da soli cinque mesi e non è ragionevole che gli americani possano aspettarsi troppi progressi per ora”.²⁴⁰ I francesi avevano notato come le relazioni esterne della comunità fossero al centro delle riflessioni dei dirigenti britannici. Parigi era convinta che la Gran Bretagna avesse come priorità quella di convincere i suoi partners europei a stemperare la divisione troppo rigida e artificiale fra aspetti economici e politici all'interno della Comunità e quella che la CE si esprimesse con una voce sola²⁴¹. Riguardo al suo recente incontro con Kissinger, Pompidou sottolineò un'attitudine più cauta da parte del consigliere per la sicurezza nazionale, che aveva sostenuto, in contraddizione con quanto sostenuto da Heath, che molta parte del discorso fosse stata improvvisata. Il linkage si confermava la questione più problematica. Anche se l'Europa non era disposta a cedere e a considerare insieme tutte le problematiche in oggetto, era necessario riconoscere come, almeno in parte, esse fossero in effetti collegate fra loro. “Poco a poco è necessario raggiungere accordi con gli Stati Uniti che coprano tutti gli aspetti delle nostre relazioni”. Tuttavia, Pompidou riteneva che, forse per le pressioni del Congresso o per via delle difficoltà interne che Nixon stava affrontando, gli americani parevano voler ignorare “i veri problemi”: il terzo mondo e la riforma monetaria. “Sembrano convinti di poter proseguire con soddisfazione sulla semplice affermazione che, poiché gli USA stanno difendendo l'Europa, l'Europa deve comprare i loro cereali. Questo è

²³⁹ UK NA PREM 15 1529 S 1856. 1973 EUROPEAN POLICY. April 14, 1973, *Europe: the first 100 days*. Report by Armstrong.

²⁴⁰ UK NA S1986 1973 Foreign Policy, PREm 15 1541. May 21, 1973. Record of conversation.

²⁴¹ AMAE. Europe Grande Bretagne. 1971-Juin 1976. 356. 8 mai 1973. Note. *La Grande Bretagne et la coopération à neuf dans le domaine de la politique étrangère*.

un approccio eccezionalmente ottuso”. Su questo Heath era assolutamente d’accordo, ribadendo il suo rifiuto del linkage. Pompidou in quell’occasione chiarì un altro punto importante: quello della dichiarazione: “se ci dovesse essere un documento, ci dovranno essere cose precise da metterci”. Il presidente francese argomentò che, mentre con l’Unione Sovietica era possibile firmare documenti sapendo già che la loro portata sarebbe stata quasi nulla, una dichiarazione fra Stati Uniti e Europa “avrebbe un significato reale: pertanto deve essere presa sul serio”. La chiave, per lui, sarebbe stato l’atteggiamento assunto da Nixon. Per compiacere la parte più conservatrice dell’opinione pubblica americana, il presidente avrebbe potuto prendere “una linea molto dura”. Oppure, come Pompidou riteneva più probabile, Nixon avrebbe potuto assumere una posizione conciliatoria, tentando di trovare un accordo con la Comunità. “In ogni caso Nixon avrà bisogno di successo; ma ha una reale scelta rispetto alle sue opzioni”. Per Pompidou, Nixon era un uomo realistico, da sempre convinto che, se il cammino verso l’integrazione europea avrebbe sicuramente causato alcune difficoltà agli Stati Uniti, lo avrebbe anche messo nella condizione, se lo avesse desiderato, di ritirarsi un poco dai propri impegni.²⁴²

Lo scambio di vedute proseguì il giorno successivo, dopo che Heath e Pompidou ebbero discusso a lungo dei problemi monetari e commerciali. Una delle difficoltà fondamentali posti dall’anno dell’Europa continuava ad essere la questione procedurale della visita di Nixon in Europa. Già gli incontri bilaterali necessari alla sua preparazione ponevano il problema di non arrecare offesa ai paesi che ne sarebbero rimasti esclusi. Una delle possibilità avanzate fino ad allora era quella di nominare due “saggi” che preparassero la visita, uno per ogni sponda dell’Atlantico, i quali però, come chiosò Heath, avrebbero dovuto essere “molto saggi”. Nell’altra ipotesi, quella di quattro saggi, “avrebbero dovuto essere ancora più saggi”. Pompidou si limitò a ribadire l’esistenza di svariati forum possibili, indicando ancora una volta i presidenti di Commissione e Consiglio come i più indicati per incontrare Nixon nell’abito della CEE, e sottolineando come incontri bilaterali fossero sufficienti per preparare la visita. Ciò che il governo francese rifiutava era l’idea di venire coinvolto “in una specie di circolo di corte”: “persino l’imperatore Nerone chiamava alla sua presenza ambasciatori, e non re”. Pertanto era fuori questione che lui stesso o altri capi di stato europei venissero coinvolti in un simile incontro. De Beumarchais aveva espresso la stessa posizione in un incontro preliminare a questo, quando aveva asserito che un incontro fra Nixon e i nove avrebbe dato al primo troppe opportunità di applicare il principio del “divide et impera”. In quell’occasione il diplomatico francese aveva anche affrontato la questione di una visita di Nixon alla NATO, rispetto alla quale la Francia assumeva una posizione favorevole, nel caso in cui agli altri

²⁴² UK NA S1986 1973 Foreign Policy, PReM 15 1541. May 21, 1973. Record of conversation.

membri fosse stato permesso di scegliere a quale livello venire rappresentati. La questione sarebbe riemersa in seguito; già in questo momento venne suggerita l'idea che Pompidou non avrebbe voluto essere presente.²⁴³ In ogni caso, Heath non si soffermò su questo punto, cercando di concentrare l'attenzione sulla questione procedurale, chiedendo a Pompidou ad esempio se i due presidenti, di Commissione e Consiglio, andassero incontrati da Nixon insieme o separatamente. Il francese però continuò a ribadire il punto che più gli interessava. Per lui questa questione era "irrilevante"; il punto chiave era che loro rappresentavano la Comunità; l'accettazione di questa proposta era una condizione indispensabile per dimostrare che tale comunità esisteva. Questo punto era tanto importante da venire ribadito più volte: "ogni altro schema dimostrerebbe agli americani soltanto che la Comunità non esiste". I ministri erano rappresentati dal presidente del Consiglio, "anche se capiterà che sia solo un danese (nel qual caso Nixon non potrà aspettarsi uno scambio molto ricreativo)". Heath si limitò a sottolineare che forse sarebbero stati gli stessi paesi membri a rifiutare un simile approccio. Tornando alla questione della dichiarazione, il primo ministro britannico si dichiarò d'accordo con l'idea che essa dovesse avere "un significato reale". Tuttavia questo requisito poneva, nel caso si ritenesse possibile ottenere una dichiarazione in merito alle relazioni fra gli Stati Uniti e la Comunità, il problema procedurale di come portarla a termine, dati i limiti della competenza comunitaria. Pompidou replicò che la portata di una dichiarazione con la Comunità avrebbe dovuto necessariamente essere limitata al campo delle competenze comunitarie. Essa avrebbe potuto essere "inequivocabile" e "ferma". Avrebbe potuto rivelarsi anche utile, "posto che si mantenesse nei precisi limiti definiti e non fosse espressa in modo da dare l'impressione che gli USA mantenessero una qualche posizione privilegiata nelle relazioni commerciali con la comunità". Una dichiarazione di questo tipo avrebbe potuto essere approntata per l'autunno. I suoi contenuti avrebbero dovuto limitarsi all'affermazione di un desiderio di buone relazioni con gli USA, dell'importanza del commercio, e della sua liberalizzazione. Tuttavia Pompidou temeva il potenziale di disunione contenuto in un tale progetto, affermando che molti degli altri europei non si sarebbero voluti fermare a questo. Inoltre, una dichiarazione simile avrebbe potuto innescare la richiesta di una dichiarazione simile fra la comunità e il COMECON. Pompidou aggiunse però di rendersi conto della differenza fra un alleato e i "mercanti della distensione".²⁴⁴ Londra giudicò l'atteggiamento francese riguardo all'anno dell'Europa meno incoraggiante del previsto. Ciò tuttavia era

²⁴³ UK NA PREM 15 1554 S1656 1973 France. May 16, 1973. Telegram from Goulding to Bridges. *Prime Minister's visit to Paris*.

²⁴⁴ UK NA. PREM 15/2234. S 1857. 1972-1974 USA. May 22, 1973. Record of conversation.

compensato dalle posizioni sugli affari comunitari, “più costruttive di quanto temuto”.²⁴⁵ In ogni caso, l’incontro non era stato “un negoziato”, nè un “confronto”, ma piuttosto una “spiegazione”, ed era andato bene. L’atteggiamento di Pompidou forse era stato più morbido del previsto per valutazioni tattiche rispetto al summit di Reykjavik, ma anche per un “rinnovamento della fiducia a livello personale” e per una certa incertezza nell’atteggiamento francese verso l’Europa. Londra sapeva di non potersi aspettare un cambiamento precoce o drammatico del comportamento francese nella comunità. Tuttavia, la dottrina francese avrebbe potuto venire erosa “dalla realtà”. L’incontro, anche se non aveva forse stabilito posizioni comuni, aveva fissato almeno qualche “punto di domanda” su cui lavorare insieme. Anche se non era possibile né desiderabile condurre gli affari comunitari in modo bilaterale, perché i processi multilaterali funzionassero era necessario “una rete di fiducia intrecciata a livello bilaterale fra i leader, e più ancora con il paese che è allo stesso tempo il più difficile e il più vicino e necessario degli alleati”. Anche se la comunità non poteva essere guidata da un direttorio, “ci deve essere un equilibrio interno di responsabilità”. I francesi avevano fatto molto per rendere difficile la vita della Gran Bretagna come nuovo membro della comunità, soprattutto sostenendo che finché la sterlina non fosse rientrata nel serpente monetario, la partecipazione britannica alla vita comunitaria non si sarebbe potuta considerare piena e effettiva. Inoltre permaneva un senso di sospetto rispetto alle posizioni troppo morbide nei confronti degli USA. Quest’incontro però dissipò in gran parte “sfiducia e incomprensioni” rispetto alle motivazioni britanniche. L’idea che Heath fosse il più europeista degli inglesi era stata rafforzata. Non vi era alcuna pressione politica interna che lo spingesse ad essere particolarmente generoso con gli americani. Le istruzioni durissime che Jobert aveva consegnato ai suoi direttori politici immediatamente dopo l’incontro, di resistere ogni rapporto scritto sulle relazioni transatlantiche, non erano rassicuranti, ma il pensiero francese a riguardo era considerato “pieno di contraddizioni”.²⁴⁶

Le valutazioni su Parigi cominciavano anche a prendere in considerazione le voci che circolavano riguardo ai problemi di salute di Pompidou, tanto da interrogarsi cosa sarebbe successo in caso di una sua improvvisa dipartita.²⁴⁷ I gollisti erano definiti “in umore ribelle”.²⁴⁸ Kissinger rileva che né Heath né Pompidou avevano dato agli americani un resoconto soddisfacente rispetto a quest’incontro, che a suo dire “sottolineò ancora una volta le riserve europee”. I francesi non ne fecero menzione, mentre Heath scrisse una lettera descritta come

²⁴⁵ UK NA PREM 15 1554 S1656 1973 France . Messaggio del 23 maggio di Hunt a Armstrong, Cabinet 24 may 1973

²⁴⁶ UK NAPREM 15 1554 S1656 1973 France. June 1, 1973. Telegram from Tomkins to Douglas Home.

²⁴⁷ UK NA PREM 15 1554 S1656 1973 France. Report from Maud.

²⁴⁸ UK NA PREM 15 1554 S1656 1973 France. May 18, 1973. Telegram from Paris to FCO. *France: internal political scene.*

“vaga”, “amichevole” nei toni ma dai contenuti “limitati”, in cui non si impegnò a individuare una possibile data per il vertice transatlantico.²⁴⁹ Questa lettera, definita “piuttosto franca”, venne scritta direttamente al presidente, senza passare per Kissinger, e conteneva una sezione molto riservata riguardo agli scambi avuti con Pompidou sul nucleare. Heath scrisse: “non ho dubbi sul fatto che Pompidou desideri relazioni transatlantiche costruttive, e sia d’accordo con me nel ritenere che l’Europa debba emulare i vostri sforzi in questa direzione”.²⁵⁰ La risposta di Nixon in effetti fu cortese. Il presidente scrisse di apprezzare l’impegno di Heath nell’organizzare una risposta europea costruttiva, mentre affermò che le questioni procedurali non erano importanti.²⁵¹ In generale, con questa risposta Nixon rafforzò l’impressione di non condividere appieno le posizioni di Kissinger rispetto all’anno dell’Europa.

Di quest’incontro i francesi diedero invece un’informativa comunitaria, dando però un resoconto leggermente parziale della discussione. I francesi avevano attribuito a Heath la visione di Pompidou delle diverse scelte che aspettavano Nixon e negato il fatto che un summit durante la visita di Nixon fosse stato discusso. Tuttavia, correggere questi due punti non parve essenziale a Londra, che non diede dunque alcuna replica all’informativa.²⁵²

Il 29 maggio fu la volta per Heath di incontrare Brandt. Il primo ministro si dichiarò “incoraggiato” dalla visione degli affari comunitari di Pompidou. Quest’incontro si concentrò su questioni ben più pratiche, a partire dalla proposta visita di Nixon durante l’autunno, ma toccando anche le problematiche dell’aumento delle responsabilità del COREPER, o la necessità di aumentare il controllo del consiglio sugli incontri dei ministri specializzati. Brandt affermò che avrebbe potuto accettare la formula apparentemente prediletta da Pompidou, cioè un incontro di Nixon col presidente della commissione e quello del consiglio, solo nel caso in cui ai rappresentanti della comunità fosse stato dato sufficiente potere di parlare a nome degli stati membri. Oltre al consiglio della NATO, poi, Brandt suggerì un ulteriore incontro informale con rappresentanti della comunità.²⁵³ In generale, ciò che emerse da quest’incontro fu il desiderio di parlare molto seriamente dell’iniziativa statunitense. Ciò venne confermato nella riunione del Comitato Politico dei Nove, riunitosi il 24 e il 25 maggio. Secondo fonti francesi, in quell’occasione si assistette a una “viva offensiva” degli altri europei per far sì che la Francia accettasse il principio di una risposta comune al discorso di Kissinger, di una preparazione appropriata a un dialogo costruttivo con gli Stati Uniti che risultasse in una dichiarazione comune, di un’accoglienza collegiale di Nixon da parte dei Nove durante la sua

²⁴⁹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit. p.173

²⁵⁰ UK NA PREM 15 1554 S1656 1973 France telegramma non top secret 29 maggio 1973

²⁵¹ UK NA PREM 15 1554 S1656 1973 France. May 30, 1973. Telegram from Nixon to Heath.

²⁵² UK NA S1986 1973 Foreign Policy, PRem 15 1541. May 31, 1973. Letter from Elliot to Bridges.

visita in Europa. Tutti, con la potenziale eccezione dell'Irlanda, desideravano “poter affermare, davanti all'opinione pubblica dei rispettivi paesi, che un dialogo con gli Stati Uniti era aperto e che l'Europa parlava con una sola voce”. Il rappresentante del Lussemburgo propose due dichiarazioni separate, e di conseguenza un incontro in seno della NATO e uno con i Nove. I tedeschi affermarono che stava all'Europa affermarsi come partner per gli Stati Uniti, manifestare una propria identità, mentre i Paesi Bassi sottolinearono che dare una risposta a Kissinger era questione di “minima educazione”. Ciò che i francesi fecero rilevare era che tutti rifiutavano il concetto del linkage, e che sarebbe dunque stato necessario rifiutare le linee guida richieste da Washington. Pertanto, i francesi suggerivano una “tattica comune intelligente”, che consentisse di sfruttare la forza economica europea. In ogni caso, quest'incontro fu una vittoria per i francesi. Gli altri Nove, seppure “a malincuore”, accettarono che nell'ordine del giorno del consiglio del 5 giugno non fosse presente che un solo punto sulle relazioni transatlantiche, che avrebbe dato luogo “a un semplice giro di tavola”. Inoltre, la commissione, che Davignon avrebbe già voluto invitare a quell'incontro, e che invece non lo era stata su richiesta francese, non sarebbe stata presente neppure il 5 giugno.²⁵⁴ La posizione irlandese era di imbarazzo rispetto alle posizioni francesi. Sul fondo del problema, infatti, le due delegazioni condividevano una prospettiva comune. Tuttavia l'Irlanda (il suo rappresentante alla cooperazione politica, Keating) riteneva impossibile non rispondere all'iniziativa statunitense, in quella che giudicava essere “essenzialmente una questione di forma”. Dublino non capiva il rifiuto francese di quello che doveva essere un semplice gesto e lamentava l'isolamento francese conseguente a tale rifiuto.²⁵⁵

1.5.3 Jobert, Pompidou.

I francesi si stavano rapidamente rivelando la chiave per qualsiasi progresso nell'anno dell'Europa. Per Pompidou, tre temi erano particolarmente importanti: l'indipendenza della Francia, quella dell'Europa, e la difficoltà insita nel processo d'integrazione europea. Per questo era necessario evitare tensioni superflue: “un certo numero di mosse indesiderate fatte simultaneamente possono produrre un effetto aggregato superiore a quello che avrebbero avuto con una tempistica diversa”.²⁵⁶ Il 17 maggio Kissinger incontrò per la prima volta Jobert nelle sue funzioni di ministro degli esteri, in preparazione del summit fra Nixon e Pompidou

²⁵³ UK NA S1986 1973 Foreign Policy, PREm 15 1541. May 29, 1973. Record of a conversation.

²⁵⁴ AMAE 9_5_3 EU Relations avec l'Europe Occidentale. Janvier-Mai 1973. 30 mai 1973. Circulaire. Comité politique des neuf. *Relations Europe-Etats Unis*.

²⁵⁵ AMAE Amérique 1971 1975 EU 747. 29 mai 1973. Télégramme de Harcourt (Dublin). *Coopération politique*

che si sarebbe tenuto in Islanda all'inizio di giugno. La conversazione fu amabile, e spaziò su svariati argomenti. L'anno dell'Europa venne trattato a lungo. Kissinger replicò ai commenti infastiditi del francese sulla poca considerazione statunitense per il ruolo "regionale" dell'Europa affermando che "niente ci farebbe più piacere del fatto che l'Europa giocasse un ruolo globale". Inoltre egli cercò di convincere Jobert dell'utilità del linkage, sostenendo che l'unico modo di ottenere posizioni generose in ambito economico fosse quello di non lasciare i negoziati in mano ai dipartimenti economici: "Se volessimo ricattare l'Europa, basterebbe lasciare mano libera ai nostri dipartimenti economici". L'incontro procedette molto bene, e Kissinger ammise di aver compiuto qualche errore nel suo discorso del 23 aprile: "c'è stato qualche errore tattico. Avrei potuto probabilmente prepararlo meglio".²⁵⁷ È interessante leggere le pagine delle sue memorie dedicate a quest'incontro. Fino a quel momento, sostiene Kissinger, Jobert si era dimostrato "una figura discreta e anonima dotata di abilità e spirito cooperativo". Le relazioni con la Francia erano costantemente migliorate durante il primo mandato di Nixon. L'armonia che sembrava regnare nei rapporti bilaterali fu riflessa dal fatto che Jobert stesso si sarebbe offerto in seguito di aiutare nella redazione di una nuova carta Atlantica. In effetti, ampi passaggi di ciò che infine verrà firmato nel 1974 erano stati redatti proprio sotto l'egida di Jobert. "Tutto quello che chiedeva è che gli fosse permesso giocare il ruolo principale". Kissinger sostiene che l'amministrazione fosse pronta a raggiungere un accordo preliminare con i francesi rispetto all'anno dell'Europa, e che anzi questo era il corso d'azione che prediligeva.²⁵⁸ In effetti, nei mesi a venire gli americani costantemente rimproverarono ai francesi di aver rifiutato l'offerta americana di fare dell'anno dell'Europa una sorta di iniziativa franco-americana. Inoltre, la Francia temeva che l'anno dell'Europa potesse isolarla all'interno della comunità, e per questo, ancora nelle sue memorie, Kissinger afferma che gli USA decisero di "ignorare la CEE—su richiesta francese". Gli USA in effetti non coinvolsero le istituzioni comunitarie nel progetto, e Kissinger spiega come ciò fosse stato fatto: "per mostrare la nostra dedizione all'unità europea [...] lasciando che fosse la Francia a dare forma a un consenso tramite i suoi rapporti con le altre capitali".²⁵⁹ Tuttavia, non solo Kissinger era stato più che pronto a puntare tutto sull'iniziativa francese, trascurando l'appoggio promesso da britannici e tedeschi, non vi è nemmeno traccia di un'intenzione di procedere diversamente. D'altronde non è chiaro quali potessero essere le istituzioni comunitarie che avrebbero altrimenti potuto essere coinvolte nell'iniziativa. Gli Stati Uniti erano preparati ad accontentare i desideri francesi rispetto alle questioni procedurali, ed erano

²⁵⁶ UK NA. PREM 15 1554 S1656 1973 France. April 11, 1973. Letter from Tomkins to Greenhill.

²⁵⁷ NARA NPM NSC country files. Henry A. Kissinger Office files. Country files- Europe. Box 56. May 17, 1973. Memorandum of conversation.

²⁵⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.164.

persuasi di stare dando forma a idee avanzate in origine da Pompidou. È da sottolineare come il vero problema non fossero le procedure, ma il linkage, e la volontà statunitense di poter influenzare le politiche europee in fase di formazione. Questo i francesi non lo potevano accettare. Eppure Kissinger sostiene che la fonte dei problemi fosse Jobert, la cui influenza coincideva con il declino fisico di Pompidou: “col passare dei mesi, egli si impegnò a ostacolare le nostre politiche con abilità demoniaca”. Kissinger era convinto che inizialmente lo scopo di Jobert non fosse quello di cercare uno scontro con gli USA, ma che stesse perseguendo il tradizionale obiettivo della diplomazia francese nella Francia della Quinta Repubblica, cioè quello di creare “almeno l'apparenza” che la Francia avesse esercitato un'influenza decisiva su qualunque evento in atto.²⁶⁰ In quell'occasione, comunque, Kissinger affermò che il suo intento non era tanto quello di ottenere una nuova carta Atlantica, ma piuttosto quello di creare “una qualche forma di sovrastruttura politica che permettesse alle potenze occidentali di affrontare i problemi principali che dovevano affrontare e di stabilire le linee guida politiche”. Jobert reagì sottolineando che questo non poteva contrastare la necessità di mantenere i negoziati specifici nei forum appropriati.²⁶¹

Il giorno successivo fu la volta per Kissinger di incontrare Pompidou. Sebbene nelle sue memorie Kissinger affermi che il presidente francese apparve in quell'occasione come “il primo leader europeo a confrontarsi seriamente con la sostanza dell'anno dell'Europa”,²⁶² dalla trascrizione della loro conversazione emerge come la sola peculiarità dell'atteggiamento del presidente francese furono i già riportati commenti sull'effettivo ruolo regionale dell'Europa.²⁶³ Oltre all'evidente compiacimento di Kissinger quando qualcuno gli dava ragione, non è chiaro cosa lo spinge ad attribuire tanto merito a Pompidou. Non solo altri leader europei si erano dimostrati ben più interessati alla sostanza dell'anno dell'Europa; il presidente francese rese chiaro come in Islanda era intenzionato a discutere di altre questioni, soprattutto dei problemi monetari quali il prezzo dell'oro, la convertibilità del dollaro e le speculazioni. Per quanto riguardava le questioni militari, Pompidou si dichiarò a favore di uno stretto bilateralismo franco-americano, reso comunque necessario vista la non partecipazione del suo paese al comando integrato della NATO. L'altra questione cruciale era la distensione, su cui effettivamente i due uomini ebbero una lunga discussione, di cui riporto un frammento:

²⁵⁹ *Ibidem*, p.165.

²⁶⁰ *Ibidem*, pp.163-164.

²⁶¹ UK NA. PREM 15 1554 S1656 1973 France. May 18, 1973. Telegram from Paris to FCO. *France: internal political scene*.

²⁶² Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.167.

²⁶³ NARA NPM, NSC Files, Kissinger Office Files. Country Files- Europe, box 56. May 18, 1973. Memorandum of conversation.

Kissinger: “Abbiamo scelto l’Unione Sovietica rispetto alla Cina? Questa è una domanda cruciale [...] e la mia risposta è assolutamente negativa. Non ha senso preferire il più forte al più debole. Se l’Unione Sovietica riuscisse a rendere la Cina impotente, l’Europa diventerebbe una Finlandia e gli USA sarebbero del tutto isolati [...] è piuttosto il caso di giocare la Cina contro l’Unione Sovietica [...] non cerchiamo di dominare l’Europa, al contrario. Vogliamo un’Europa forte”.²⁶⁴

Comunque, Kissinger rimase così soddisfatto da quell’incontro da scriverne: “Cominciai a pensare che eravamo infine in procinto di ottenere un importante dialogo euro-americano, del tipo che avevamo ricercato”.²⁶⁵ Come Kissinger possa, nelle sue memorie, dichiarare di aver pensato che questo fosse finalmente il tipo di dialogo che stava ricercando con l’anno dell’Europa riflette perfettamente il cruciale problema dell’iniziativa. Questa fu una senz’altro fruttuosa discussione bilaterale, in cui però, praticamente, i problemi cruciali dell’anno dell’Europa- linkage, influenza preliminare americana sulle politiche europee- non vennero neppure toccati. Quest’incomprensione sarebbe emersa crudelmente nel corso del successivo incontro di Rejkiavik. A dire il vero un assaggio di queste incomprensioni si ebbe anche nell’incontro fra Jobert e Kissinger del 22 maggio. Kissinger in quest’occasione tornò a toni più minacciosi: “come ti ho già detto, il rischio è che, se la tendenza attuale continua, i pericoli di un co-dominio che temi saranno incrementati, perché ogni paese sarà spinto ad andare dai suoi avversari per ottenere successi in politica estera”. Kissinger ventilò l’idea di un piccolo gruppo composto da Francia, USA, Regno Unito e Germania che portasse avanti il dialogo euroamericano, e Jobert parve d’accordo. Durante una discussione sul Concorde, alla questione posta da Jobert: “Quali sono i limiti della guerriglia economica?”, Kissinger replicò: “questo è un problema importante. È la stessa domanda che poniamo noi in ambito diplomatico—quali sono i limiti delle iniziative autonome?”.²⁶⁶

Il summit di Rejkiavik era previsto per il 31 maggio e il 1 giugno. Nixon era molto preoccupato per gli sviluppi del Watergate, come illustra una vignetta dell’epoca, in cui Pompidou si riferisce a Nixon dicendo: “Povero cristo, prima mi ha chiamato signor Pompigate e poi signor Waterdou”.²⁶⁷

Il giorno prima, Kissinger diede una conferenza stampa, in cui rispose alle riserve espresse fino a quel momento dagli europei. Kissinger dichiarò di condividere la posizione di Pompidou rispetto a un eventuale vertice atlantico, il quale, in qualunque forma, avrebbe

²⁶⁴ NARA NPM. NSC country files. HAK Office files. Country files- Europe MEMCON 18 maggio 1973

²⁶⁵ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.170.

²⁶⁶ NARA NPMP. NSC country files. HAK Office files. Country files- Europe Box 56. May 18, 1973. Memorandum of conversation.

²⁶⁷ www.aliciapatterson.org/APF001972/Kleiman/Kleiman04/Kleiman04.html

dovuto riunirsi solo nel caso si fossero ottenuti sufficienti progressi nel corso dei negoziati preliminari. I colloqui di Reykjavik, ultimo incontro al vertice fra americani e europei prima della visita di Nixon in autunno, dovevano permettere di provare la portata dei progressi ottenuti fino a quel punto. “Nonostante importanti differenze nell’approccio ai problemi, ognuno si è sforzato di creare le condizioni per un proseguimento del dialogo”.²⁶⁸ La carta atlantica doveva essere considerata come l’espressione della volontà americana “di elaborare entro la fine dell’anno un insieme di principi comuni e di proposte” in merito ai rapporti transatlantici. Come questi principi sarebbero stati chiamati era un problema secondario.²⁶⁹

La buona disposizione d’animo è dimostrata anche dalle note preparate da Kissinger per Nixon, in cui Pompidou viene definito “aperto alla persuasione” rispetto alle motivazioni americane nel lanciare il concetto di una carta atlantica e “probabilmente desideroso di unirsi al progetto”.²⁷⁰ Il presidente francese avrebbe, secondo questa prospettiva, guardato al vertice come a un incontro “cruciale” in un momento importante. Non avrebbe considerato nell’interesse nazionale della Francia avere relazioni tese con gli Stati Uniti, anche se sarebbe stato fermo nel difendere l’“indipendenza” francese e nel rafforzare il suo ruolo seminale nell’Europa occidentale. Kissinger rilevava che anche Pompidou era “disturbato, come noi, dalla mancanza di una cornice concettuale nelle relazioni transatlantiche, e dal senso di deriva o di carenza di obiettivi comuni”. Egli avrebbe sicuramente studiato con attenzione il discorso del 23 aprile, rispetto al quale avrebbe senz’altro cercato chiarimenti. Quindi ci si poteva aspettare un atteggiamento positivo, anche se Pompidou restava scettico rispetto alle intenzioni americane, e sospettava che gli USA volessero “barattare il proseguimento delle garanzie statunitensi rispetto alla difesa dell’europa per concessioni in ambito commerciale e/o monetario”.²⁷¹

Gli obiettivi fondamentali che gli americani si prefiggevano in Islanda vennero elencati in un documento che, su richiesta di Jobert, Kissinger trasmise ai francesi tramite Irwin, anche se non ci fu tempo per ricevere alcuna reazione ufficiale. L’obiettivo principale era di ottenere l’accettazione francese del concetto di una ridefinizione dei principi delle relazioni transatlantiche; quindi, di sollecitare una partecipazione attiva della Francia nel progetto, e di giungere a un accordo generale rispetto alle procedure e ai contenuti delle successive mosse. Era importante trovare un “accordo” sugli argomenti che potevano venire toccati dalla dichiarazione: valori condivisi, interessi di sicurezza comuni, criteri di base nelle relazioni est-

²⁶⁸ AMAE Amerique 1971-75. EU 748. 4 juin 1973. Note. *Relations Etats Unis-Europe*.

²⁶⁹ AMAE Amerique 1971-1975 EU 747. 9_5_3 Discours Kissinger Groupè. 30 mai 1973. Télégramme. *Conférence de presse du docteur Kissinger sur les entretiens franco-américains de Reykjavik*.

²⁷⁰ NARA CP NPM NSC VIP visits box 149. May 29, 1973. Memorandum from Kissinger to the President. *Meeting with President Pompidou- Iceland*.

ovest e con altre aree, principi di cooperazione e l'approccio di base delle relazioni economiche fra Europa e USA. Rispetto al gruppo a quattro, che avrebbe dovuto essere a un "livello molto elevato", si desiderava "un impegno più concreto" da parte francese. Il gruppo avrebbe dovuto "guidare il processo" e cominciare il lavoro su una o più dichiarazioni. Una volta che i quattro fossero riusciti ad elaborare una bozza, gli altri paesi sarebbero stati coinvolti.

Il presidente veniva incoraggiato inoltre a concludere ulteriori accordi di natura confidenziale rispetto alla cooperazione in ambito militare per rafforzare le relazioni bilaterali, cui veniva attribuita un'enorme importanza sia in sé, sia come mezzo per rafforzare le relazioni transatlantiche.²⁷² Il secondo obiettivo era quello di "isolare due o tre questioni economiche fra gli USA e la CE" che potessero essere risolte con un'iniziativa americana dopo il rientro dall'Islanda, e che avrebbero permesso di "fare dei progressi nell'elaborazione di principi economici per la dichiarazione atlantica".²⁷³ Ci si aspettava che Pompidou avrebbe preso l'iniziativa nel campo economico, dove Nixon avrebbe dovuto ribadire l'importanza della reciprocità. A questo proposito, Shultz aveva presentato al presidente i timori del dipartimento del tesoro. Il punto cruciale del documento che aveva scritto, oggetto di forti preoccupazioni da parte del Tesoro, era che il presidente "non avrebbe dovuto barattare alcuna parte della nostra posizione sulla riforma monetaria per vaghe concessioni francesi su una dichiarazione atlantica e nemmeno sulla difesa". Shultz temeva che le concessioni ottenute tramite un duro lavoro avrebbero potuto venire vendute "per un piatto di lenticchie", che era ciò che gli economisti pensavano della carta atlantica. Kissinger rileva come, ironicamente, le paure interne all'amministrazione fossero l'opposto di quelle dei critici europei.²⁷⁴ Il Tesoro temeva che, a fronte dello scarso interesse di Nixon per questo tipo di questioni e del suo forte desiderio di "ottenere qualcosa rispetto alle relazioni transatlantiche in generale", Pompidou avrebbe potuto, percependo una debolezza americana, adottare un atteggiamento molto duro, tale da spingere Nixon ad accettare di fare concessioni sul piano monetario, come il ritorno a un sistema di tassi di cambio fissi. Shultz temeva inoltre che accordi bilaterali su questo argomento avrebbero indebolito gli sforzi multilaterali nell'ambito del C-20. Nel presentare il paper di Shultz, Sonnendfeld sminuì i timori in esso contenuti.²⁷⁵

²⁷¹ NARA NPM. National Security Council Files. VIP Visits. Box 949. May 12, 1973. Memorandum for the president. *Your meeting with Pompidou.*

²⁷² NARA NPM NSC VIP Visits Box 949. *Proposed Outcome of the Meeting between Presidents Nixon and Pompidou in Iceland.* (Secret, senza data)

²⁷³ NARA CP NPM NSC VIP visits box 149. From Kissinger Meeting with President Pompidou- Iceland.

²⁷⁴ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.170.

²⁷⁵ NARA NPM NSC VIP Visits Box 949. Memorandum from Sonnenfeld to Kissinger. Iceland.

I francesi tuttavia non si avvicinavano al summit con l'atteggiamento positivo che gli americani parevano aspettarsi. In effetti, l'analisi intrapresa indicava nell'iniziativa americana un riflesso della crisi interna, che induceva gli Stati Uniti a cercarne all'esterno la responsabilità. Per questo gli USA sottoponevano gli europei a critiche eccessive le quali, a loro volta, li mettevano nella condizione di essere sospettati di avere intenzioni aggressive, o persino distruttrici, verso la Comunità.

Gli Stati Uniti dunque si apprestano a chiedere alla Comunità, sotto la velata minaccia di ridurre la propria partecipazione alla difesa dell'Europa, sotto quella, esplicita, di usare i mezzi di protezione previsti dalla legge sul commercio, e in nome della solidarietà atlantica, le maggiori concessioni possibili

nell'ambito tariffario, non tariffario, agricolo, e anche rispetto alle associazioni con Africa e paesi del Mediterraneo. La posizione della Francia era chiara: l'unità politica dell'Europa non era abbastanza avanzata e un "raggruppamento dei paesi occidentali" avrebbe potuto comprometterne i progressi, dando agli Stati Uniti il potere d'imporsi la direzione. Inoltre, il metodo proposto era impossibile: ogni negoziato aveva un quadro specifico e protagonisti diversi. Ancora, non era possibile fare il confronto con le relazioni coi paesi del blocco sovietico, le quali erano talmente povere da rendere necessari dei meccanismi politici. Infine, l'idea di creare un blocco dei paesi occidentali era considerata inopportuna. Gli Stati Uniti facevano del tema delle relazioni transatlantiche una "drammatizzazione artificiale", quando invece non c'era alcuna crisi "al di fuori di quella che può nascere dall'esagerazione delle irritazioni e dei sospetti". Il problema più rilevante era quello monetario, che invece sembrava il più trascurato dagli USA. Da questi la Francia si aspettava che il loro interesse per l'Europa si traducesse in un'attitudine positiva. Comunque Nixon non andava incoraggiato a incontrare i massimi rappresentanti della Comunità.²⁷⁶

Il vero disegno di Kissinger restava misterioso. Un'ipotesi contemplata dai francesi era che egli si prefiggesse un doppio allargamento della NATO, al Giappone in termini geografici e in termini di competenze. Sul piano monetario, lo scopo statunitense era indicato come la volontà di rafforzare e rendere permanente la condizione di flessibilità, da estendere anche all'ambito commerciale, derivante dalla preoccupazione di proteggere l'economia americana dalla concorrenza e di favorire lo sviluppo delle esportazioni. Così le rassicurazioni di voler mantenere un quadro di liberismo internazionale nascondevano profonde tendenze protezioniste. Il passaggio del trade bill offriva a Nixon "dei mezzi immensi che non si possono descrivere altrimenti che dei mezzi di ricatto", grazie alle forti spinte protezioniste

presenti in Congresso e Senato. Così gli USA chiedevano ai propri alleati di acconsentire alla riforma del sistema monetario, all'eliminazione più vasta possibile delle protezioni tariffarie e non, di rinunciare al sistema delle preferenze inverse, di aprirsi alle esportazioni giapponesi e alle esportazioni agricole americane. Era quest'ultimo punto secondo i francesi il cuore della questione.

Gli Stati Uniti sottomettono la maggior parte delle esportazioni agricole europee ad un'elevata protezione tariffaria, a restrizioni quantitative e a blocchi. Gli Stati Uniti esportano verso l'Europa circa due miliardi e duecento milioni di dollari di prodotti agricoli, quando non importano che quattrocentocinquanta milioni di dollari di questi prodotti.

L'ostilità americana alla PAC era forte e evidente. Nella proposta di legge sul commercio essa era assimilata a un insieme di barriere non tariffarie, che andavano trasformate in barriere tariffarie. A fronte di queste motivazioni tutt'altro che limpide da parte statunitense, gli altri membri della CE condividevano alcune delle riserve francesi rispetto al discorso di Kissinger. Sicuramente erano stati alcune delle prese di posizione espresse in quell'occasione a determinare questo fatto: in particolare, era stato uno sbaglio quello di urtare la sensibilità europea sul punto essenziale del ruolo del vecchio continente nel mondo. Secondo il documento francese, questa mancanza di tatto aveva "potentemente contribuito alla cristallizzazione di alcuni dei nostri partner su una posizione di dubbio, che spetta a noi sfruttare". Tuttavia questa convergenza era affiancata da alcune differenze, prevalentemente riguardo a un incontro fra Nixon e i nove. Parigi trovava difficile stabilire esattamente a cosa sarebbe potuto servire un simile incontro. Certo non a trattare problemi specifici, poiché il tempo non sarebbe stato sufficiente. Se invece, come gli altri europei sembravano ritenere, il suo scopo fosse stato quello di rappresentare un simbolo, per i francesi un incontro del genere rischiava di essere il simbolo della cosa sbagliata. Esso non avrebbe dato un segno tangibile del riconoscimento statunitense della costruzione europea, né avrebbe rappresentato una specie di omaggio all'Europa, ma al contrario avrebbe rischiato "di apparire come una riunione inutile e vuota, o come un raggruppamento dei nove sotto l'ala protettrice americana". Un pericolo che si sarebbe evitato se Nixon avesse incontrato solo i presidenti di Commissione e Consiglio. Erano soprattutto i "piccoli" ad opporsi a quest'idea. Ai loro timori Bonn aveva risposto proponendo anche un incontro informale con i Nove, ma l'opposizione francese pareva averli spinti a ripensarci. Gli otto inoltre davano l'impressione di considerare l'eventuale pubblicazione di un comunicato emanato da un incontro del genere "a cuor leggero". Questo, invece, avrebbe riportato la situazione alla carta atlantica "evitata solo all'apparenza". La paura

²⁷⁶ AMAE Amérique 1971 1975 EU 747. Project de note. Synthèse en vue des entretiens franco-américains des 31 mai et 1 juin 1973: "Il serait peu décent qu'il rendit visite à la commission et sa réception par le conseil préferait à equivoque"

francese era della tendenza degli altri europei ad essere poco fermi nelle loro posizioni. Per questo Parigi era spinta ad opporsi con fermezza “a tutto ciò che potrebbe portare gli Stati Uniti ad accentuare le pressioni sui nove, la cui coerenza non è ancora sufficientemente affermata”. La fermezza era necessaria per frenare un movimento verso la comprensione delle posizioni statunitensi che rischiava di portare gli otto “verso l'accettazione della tattica americana della *globalisation*”. L'obiettivo principale era mantenere la solidarietà europea, ma anche la sua indipendenza, e dunque di ancorarla alle preferenze francesi.²⁷⁷

Il summit di Reykjavik non soddisfò le aspettative americane. Nell'introdurre il resoconto di quell'incontro, nelle sue memorie Kissinger riflette sulla contemporanea disputa fra Islanda e Gran Bretagna sui diritti di pesca, commentando come questa fosse estremamente significativa rispetto al mondo contemporaneo e alla “tirannia che il debole vi impone”, poiché “i forti si indeboliscono a causa delle inibizioni” loro imposte.²⁷⁸ Anche se riferita a un altro contesto, questa chiosa mi pare significativa.

Il summit si aprì con un incontro fra Jobert e Kissinger, da questi definito come “un catalogo di lamentele contro gli USA”, in cui il francese avrebbe suggerito con forza che l'interesse del suo paese era di andare a rilento almeno fino al vertice Breznev-Nixon: il ministro stava trasformando l'anno dell'Europa in un “incontro di wrestling”.²⁷⁹ Jobert aveva scelto una linea molto dura, arrivando a sostenere che il vero scopo statunitense fosse quello di creare una nuova organizzazione atlantica per forzare la Francia a rientrare nella NATO e per “ridurre l'autonomia francese”.²⁸⁰ Anche se Pompidou si sarebbe dimostrato molto più morbido, il primo colloquio fra Nixon e Pompidou non si aprì sotto i migliori auspici. Nixon era molto teso per gli sviluppi del Watergate, mentre Pompidou, molto malato, era “gonfio di cortisone”. Ciò lo spingeva a un certo grado di pessimismo (“L'Europa al momento è moribonda”) e a un atteggiamento di “permanente perplessità”. L'idea di un gruppo a quattro, apparentemente accettata la mattina, venne respinta durante l'incontro del pomeriggio, quando Pompidou indicò la sua volontà di accettare solo discussioni su base bilaterale. Pompidou in effetti stava proponendo una “mostruosità procedurale”.²⁸¹ Anche se Nixon era intenzionato a prendere decisioni concrete, Pompidou non collaborò, ma anzi dichiarò con soddisfazione nella

²⁷⁷ AMAE Amérique 1971-75 EU 727. 18 mai 1973. Note de Synthèse. *Rencontre de Reykjavik*.

²⁷⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.173.

²⁷⁹ *Ibidem*

²⁸⁰ UK NA CAB 164/1233 THE UNITED STATES AND EUROPE (Sir Burke Trend's meetings) GEN 161. 5A 353. June 4, 1973. Record of meeting.

²⁸¹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.175-178.

conferenza stampa finale che il summit era andato bene perché “ non abbiamo tentato di stabilire nulla”:

Su molte questioni ci siamo trovati d'accordo, su altre no. I motivi di accordo superano quelli di disaccordo. Siamo, naturalmente, insieme nella nostra concezione generali di vita e desiderio di pace. Abbiamo parlato di tutto, letteralmente di tutto [...] anche se non abbiamo risolto nulla. L'incontro era inteso più per riflettere, che per offrire soluzioni. Se me lo si concede, riflettere è più piacevole che trovare soluzioni. I risultati potrebbero non vedersi per qualche tempo [...] è stato un buon incontro.²⁸²

L'unica cosa che era stata stabilita, infatti, era la data per un prossimo incontro fra Kissinger e Jobert, l'8 giugno, a Parigi. Per i francesi, il summit aveva permesso a ciascuno degli interlocutori di ottenere più precisione riguardo alle intenzioni dell'altro, dando luogo a un accordo sui contatti futuri.²⁸³ Nel riportare il summit ai ministri degli esteri della comunità tuttavia Jobert diede un'impressione meno rosea, rendendo chiaro che “non c'è stata nessuna particolare concordia”:

Pompidou ha affermato di essere contrario a una riunione europea “attorno a Nixon”. Quest'ultimo non ha insistito. Pompidou ha proposto un incontro con i presidenti di Commissione e Consiglio. Nixon non ha risposto. Rispetto alla “globalizzazione”, sono stati troppo cortesi per contraddirsi a vicenda. I francesi hanno messo in chiaro che vi si oppongono, e Pompidou ha tentato, senza successo, di scoprire come mai l'alleanza avesse bisogno proprio ora di rinnovamento.²⁸⁴

Kissinger era esasperato. Il momento in cui si aspettava che l'anno dell'Europa sarebbe finalmente decollato aveva rivelato invece che “non ci sarebbe stato alcun interlocutore (o così tanti da ottenere lo stesso risultato), nessun forum, e nessuna bozza di documento”.²⁸⁵ Il vero scontro tuttavia sarebbe scoppiato dopo. I resoconti forniti alla stampa dai due paesi erano contraddittori in molti punti, sebbene Kissinger si fosse dato molta pena di confrontarli prima. Segnali di quest'incomprensione emersero sul volo di ritorno, dove Irwin ebbe una lunga conversazione con De Courcel, segretario generale del ministero degli esteri francese. Questi, pur definendo il summit “interessante e ben riuscito”, espresse molte perplessità su una dichiarazione atlantica, che avrebbe costituito un cambiamento radicale nella politica estera francese. De Courcel, pur non avendo ancora avuto modo di parlare con Jobert, sottolineò come i francesi non avessero dato il loro assenso ad una dichiarazione di principi, né a un vertice atlantico, né a un incontro di viceministri degli esteri. In ogni caso, se quest'ultimo

²⁸² NARA NPMP. National Security Council Files. VIP Visits. Box 949. June 1, 1973. Telegram from Diane to Ron Ziegler. *Pompidou-Nixon Meeting, Iceland*.

²⁸³ AMAE Amérique 1971-75. EU 748. 4 juin 1973. Note. *Relations Etats Unis-Europe*.

²⁸⁴ AMAE 9_5_3 Relations des EU avec l'Europe Occidentale mai-décembre 1973. 29 juin 1973. *Coopération Politique. Reunion du comité politique des 5 et 6 juillet à Helsinki*.

²⁸⁵ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.179.

avesse avuto luogo avrebbe dovuto svolgersi su base bilaterale.²⁸⁶ Kissinger aveva dichiarato alla stampa che il proseguimento dei contatti bilaterali avrebbe dovuto permettere a breve la riunione di una conferenza multilaterale.²⁸⁷ A Burke Trend, il consigliere per la sicurezza nazionale aveva assicurato l'accordo francese rispetto a un incontro multilaterale, che si sarebbe dovuto tenere durante il mese di luglio.²⁸⁸

Dopo aver inviato il rapporto statunitense a Parigi, la delegazione francese alla NATO consegnò a Rumsfeld un testo che proponeva sostanziali cambiamenti, fra cui cancellare ogni riferimento a una “analisi comprensiva dello stato dell’alleanza atlantica”, a una “dichiarazione di principi atlantici”, al fatto che l’incontro era stato preparato in uno spirito di non confrontazione e persino all’anno dell’Europa; inoltre venne ribadito il fatto che i francesi non avessero mai dato il proprio assenso ad un incontro multilaterale. Il testo era considerevolmente più vago e generico di quello americano. Rumsfeld suggerì di “appianare” le differenze prima di comunicare il rapporto agli alleati.²⁸⁹

La divergenza di vedute emergeva con chiarezza dai resoconti francesi. Nell’informare gli ambasciatori stranieri a Parigi, De Courcel rese evidente come le reazioni di Pompidou non erano state “molto cordiali”. Il presidente avrebbe insistito che procedure speciali per la consultazione non erano necessarie, e che una dichiarazione non era necessaria né appropriata. Europa e Stati Uniti erano “entità separate” e a meno che la dichiarazione non trattasse di problematiche specifiche era difficile immaginare cosa avrebbe potuto utilmente esprimere. De Courcel sottolineò come fosse stato Kissinger a premere affinché si discutesse della dichiarazione, argomento che sembrava meno urgente per Nixon.²⁹⁰ La posizione francese era che non erano in programma incontri multilaterali fuorchè nei luoghi esistenti; che una dichiarazione “avrebbe causato più problemi di quelli che avrebbe potuto risolvere”; in breve, che la priorità europea era quella di definire la propria “personalità”. L’Europa non aveva bisogno dell’aiuto americano per farlo.²⁹¹

In breve, gli americani avevano peccato di ottimismo nel riportare le conversazioni avute, i francesi di pessimismo. La stampa francese aveva sicuramente amplificato molto l’idea che in

²⁸⁶ NARA. NPM NSC HAK office Country files Europe. Box 56. June 2, 1973. Department of state, Telegram from American embassy, Paris, to secretary of state.

²⁸⁷ AMAE Amerique 1971-75. EU 748. 4 juin 1973. Note. *Relations Etats Unis-Europe*.

²⁸⁸ UK NA. PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 4, 1973. Telegram to FCO.

²⁸⁹ NARA CP NPM HAK office files. Country File. Europe. Box 56. Telegram from US mission NATO to secretary of state. Meeting between presidents Nixon and Pompidou in Iceland.

²⁹⁰ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 4, 1973. Telegram, from Tomkins to FCO, *Nixon-Pompidou meeting*.

²⁹¹ *Ibidem*.

Islanda ci fossero state serie incomprensioni; l'impressione era che, nel prossimo incontro con Kissinger, Jobert non avrebbe fatto alcun passo verso il suo interlocutore.²⁹²

La reale portata del disaccordo rispetto al summit di Reykjavik fu l'oggetto di ampie discussioni durante un incontro all'ambasciata britannica a Washington il 4 giugno. Kissinger lamentò come la stampa ne avesse parlato in modo "del tutto inaccurato". Lo scopo americano era stato di convincere i francesi a dare il loro assenso alle procedure discusse a Londra il 10 maggio, non di persuaderli a un summit atlantico, che era un'idea di Brandt. In ogni caso, Pompidou non aveva esplicitamente respinto tale idea, ma per gli Stati Uniti essa dipendeva dalla produzione di una dichiarazione di principi che fosse "valida". I francesi si erano dimostrati estremamente negativi rispetto all'idea di un gruppo a quattro, ma prospettare incontri bilaterali era "insensato". Kissinger affermò che, in generale, gli americani erano in difficoltà nel capire quali fossero le intenzioni di Parigi. In quest'incontro Kissinger ribadì la sua posizione rispetto all'anno dell'Europa. Esso costituiva un'iniziativa che gli Stati Uniti potevano abbandonare senza alcun danno. Se l'amministrazione avesse voluto un successo per distrarre l'opinione pubblica dal Watergate, uno scontro "nello stile di Connally" avrebbe costituito la scelta più adeguata. Il discorso del 23 aprile, gli appariva sempre più chiaramente, si era basato "sull'errata percezione che gli europei si stessero sentendo trascurati". Eppure i rischi di isolazionismo erano reali. Sul documento britannico che riporta quest'incontro, a queste osservazioni è stato apposto, a mano questo commento:

questo suggerisce che Kissinger stia sovrastimando il pericolo di un'azione congressuale per ritirare le truppe dall'Europa. [...] Ci sono opinioni diverse rispetto all'umore del Congresso [...] Il nostro giudizio è che l'amministrazione possa essere in grado di ottenere buoni risultati grazie all'apertura dei negoziati MBFR e alla pubblicità favorevole che spera di ottenere per le proprie scelte politiche rispetto al MBFR e al *burdensharing*.²⁹³

Forse i francesi avevano ragioni interne per voler apparire come un paese che resisteva agli americani, eppure era evidente che avevano evitato accuratamente ogni apparenza di un conflitto a Reykjavik. In ogni caso, a quel punto sarebbe stato il prossimo incontro fra Kissinger e Jobert a chiarire i prossimi passi.²⁹⁴

L'8 giugno Jobert tenne un discorso al Parlamento francese, in cui sminuì le divergenze con gli Stati Uniti. Le relazioni transatlantiche erano "completamente aperte e fiduciose". Il desiderio

²⁹² UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 5, 1973. Telegram, Tomkins to FCO, *Nixon-Pompidou meeting*.

²⁹³ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 5, 1973. Telegram from Cromer to FCO.

²⁹⁴ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 4, 1973. Record of meeting.

d'indipendenza non contrastava con la fedeltà all'Alleanza. Le differenze emerse in Islanda non interessavano gli scopi prefissi, ma piuttosto la scelta dei mezzi.²⁹⁵

In preparazione all'incontro con Jobert, Sonnendfelt preparò un memorandum che esordiva elencando le questioni da menzionare nel caso Kissinger desiderasse un confronto duro: le conversazioni erano state riportate nelle trascrizioni, eppure i francesi insistevano nel negare la possibilità di un incontro multilaterale; inoltre, le dichiarazioni francesi continuavano ad essere caratterizzate da forte negatività e assoluta mancanza di flessibilità. Kissinger avrebbe dovuto riprendere i temi toccati nell'incontro con Burke Trend, e chiedere a Jobert come si sarebbe potuto procedere a quel punto, e se i francesi avrebbero consultato gli altri europei, nel qual caso gli Stati Uniti avrebbero atteso qualche settimana. Gli USA erano disposti, al momento, a confinarsi a incontri bilaterali, anche se non volevano escludere la possibilità di arrivare in seguito al livello multilaterale. Inoltre era opportuno cominciare a lavorare su una bozza di dichiarazione. Anche se gli americani avrebbero preferito non doverla fornire, la procedura era secondaria, ma era necessario generare uno "slancio". L'idea americana era che una dichiarazione avrebbe dovuto comprendere "un'esposizione semi-filosofica" di come avrebbero dovuto evolversi le relazioni transatlantiche, riaffermando autonomia e identità europea, definendo gli elementi che tenevano legate le due sponde dell'Atlantico, e affrontando in seguito questioni più specifiche. L'Europa avrebbe anche potuto decidere di gestire questo processo come un "peso da portare per placare gli americani", ma in quel caso, gli USA probabilmente avrebbero abbandonato l'intero esercizio; due mesi era il limite indicato per mostrare uno spirito cooperativo.²⁹⁶

L'8 giugno dunque Jobert ricevette Kissinger a Parigi. Burke Trend sottolineò il "colossale malinteso" che aveva diviso francesi e americani rispetto a quanto avvenuto in Islanda. Per Londra, a quel punto spettava a Kissinger "ricominciare da capo"; possibilmente sulla base di un'idea più realistica "di ciò che significa, in pratica, avere a che fare con l'Europa".²⁹⁷ Nel resoconto scritto da De Courcel, quest'incontro appare piuttosto sereno. Il ministro francese avrebbe osservato che, pur non mettendo in dubbio le intenzioni statunitensi, il suo governo era convinto che le iniziative prese avessero come fine anche quello di rafforzare le posizioni USA rispetto all'Unione Sovietica. Pur non negandolo, Kissinger avrebbe ribadito la necessità di ottenere "un impegno a livello emotivo", simbolico, e espresso il suo accordo sul proseguire dei lavori in ambito europeo tramite scambi bilaterali per decidere quale seguito dare

²⁹⁵ AMAE. *Amerique 1971-75. Etats unis 721. 8 juin 1973. Declaration de M. Jobert à l'assemblée nationale.*

²⁹⁶ NARA NPM, NSC, Henry Kissinger Office Files, Country Files, Europe. Box 56. June 4, 1973. Memorandum for Kissinger from Sonnendfelt, *Your meeting with Jobert.*

²⁹⁷ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. lettera di Burke Trend, 8 giugno 1973.

all'iniziativa statunitense. Attribuendo alla stampa l'idea falsa che questi scambi avrebbero dovuto limitarsi ai grandi, i due avrebbero espresso il proprio accordo sull'idea che solo i risultati di queste sue serie di consultazioni parallele avrebbero permesso di valutare, al momento opportuno, l'opportunità di un incontro multilaterale al livello dei direttori politici, e ancora successivamente quella di un vertice.²⁹⁸ Questo quadro idilliaco non trova riscontro nelle memorie di Kissinger, che al contrario definisce l'incontro "un duello". Jobert avrebbe insistito ossessivamente perché Kissinger gli mostrasse la "inesistente" bozza americana di dichiarazione, che non avevano redatto per "un eccesso di scrupoli e preoccupazione per le sensibilità europee e soprattutto francesi". L'unico risultato ottenuto, per Kissinger, fu quello di aver consentito a dare a Jobert una bozza quando quest'ultimo si sarebbe recato negli Stati Uniti alla fine di giugno: "Ero caduto in un'altra trappola. Una volta consegnata una bozza a Jobert, ero alla sua mercè. Se l'avessi mostrata agli altri alleati, mi avrebbe accusato di organizzarli contro di lui. Se avessi atteso la sua risposta, avrebbe potuto indebolire la nostra posizione con gli otto".²⁹⁹

L'estrema contraddittorietà di questi due resoconti può venire stemperata dalla lettura del verbale relativo a quest'incontro conservato negli archivi statunitensi. Jobert negò la ferocia delle sue dichiarazioni alla stampa, sottolineando come gli americani avessero chiesto di non informare i propri alleati NATO riguardo ai colloqui di Rejkiavik, mentre loro l'avevano fatto, mettendo la Francia in una posizione non facile. Inoltre, l'ambasciatore americano in Lussemburgo aveva detto a Thorne che i colloqui bilaterali si sarebbero limitati a quattro, cosa che aveva imbarazzato i francesi, poiché era sembrata una proposta francese per escludere gli altri europei. Kissinger replicò commentando il proprio "dilemma": comunicare qualcosa al dipartimento di Stato equivaleva a renderlo pubblico al mondo intero; non farlo, suscitare infinite lamentele sulla sua esclusione. La volontà americana di firmare una dichiarazione di principi poteva essere interpretata come "un diabolico complotto" teso a far naufragare l'unità europea, che sarebbe stata messa a repentaglio anche solo dal discuterne. Tuttavia, era anche possibile che gli americani intendessero ottenere esattamente ciò che affermavano. "Siamo disposti ad includere in questi principi una forte affermazione di identità e personalità europee". Jobert, però, la vedeva diversamente:

Mi pare ci siano due possibili spiegazioni: che desideriate dividere l'Europa per rafforzare il vostro dominio, o che lo stiate facendo per motivi interni o di bilancio. Penso inoltre che, dopo i vostri contatti con i russi, stiate tornando un po' verso gli europei per rassicurarli, per consolidare la vostra posizione rispetto ai sovietici. Credo di non sbagliarmi del tutto.

²⁹⁸ AMAE, Amérique 1971-75. EU 748. 15 juin 1973, circulaire no 361. *Entretien entre le ministre et M. Kissinger.*

Kissinger concesse che quest'ultimo punto poteva rispondere in parte al vero, ma sottolineò che l'iniziativa statunitense avrebbe comunque rafforzato la posizione di tutti. In ogni caso, riuscirono a trovare un accordo sul fatto che la dichiarazione andasse concordata in via bilaterale, tramite contatti separati fra i tre maggiori paesi europei e gli Stati Uniti, mentre i negoziati multilaterali sarebbero stati riservati a "perfezionarla" nel caso la bozza fosse stata valutata come soddisfacente. Al termine dell'incontro, venne stabilito che Jobert si sarebbe recato negli Stati Uniti per dare la sua piena collaborazione alla stesura della bozza di dichiarazione.³⁰⁰ Quest'incontro, dunque, non fu né un duello né un idillio, ma parve costituire un effettivo passo in avanti. Infatti venne definito "costruttivo e utile".³⁰¹

Quando Jobert si recò a San Clemente, il 29 e 30 giugno, il clima parve tornare piuttosto teso. Jobert esordì intimando di smettere di informare gli altri europei del contenuto dei loro incontri.

Jobert non aveva portato nulla- né una bozza, né una proposta procedurale, né un'idea rispetto al contesto migliore per le successive discussioni. Anzi, suggerì con forza che lo scopo principale della sua venuta era stato di ottenere un resoconto del summit fra Nixon e Breznev, che si era appena concluso. La maggior parte della nostra conversazione si concentrò su di esso. Quando tornammo infine all'anno dell'Europa, Jobert sostenne che il motivo per il quale aveva viaggiato fino a San Clemente era stato semplicemente prendere la nostra bozza.³⁰²

"In segno di buona fede", Kissinger gli consegnò due bozze di dichiarazione, una elaborata dal dipartimento di Stato e una, elaborata sulla base del già citato NSSM183, dal NSC. Kissinger non nascose la sua preferenza per quest'ultima.³⁰³ Ancora una volta, il modo negativo in cui Kissinger riporta quest'episodio nelle sue memorie viene contraddetto dalle sue reazioni immediate. Ai britannici, egli comunicò che l'incontro "era andato liscio".³⁰⁴ Jobert avrebbe accettato un incontro multilaterale, e si sarebbe offerto volontariamente di preparare una prima bozza per una dichiarazione NATO.³⁰⁵ In breve, "il dibattito teologico sulle procedure" era finito.³⁰⁶ In effetti però con i britannici Jobert ebbe parole piuttosto dure:

²⁹⁹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.181.

³⁰⁰ NARA NPM. NSC country files. HAK Office files. Country files- Europe Box 56. June 8, 1973. Memorandum of Conversation.

³⁰¹ UK NA. CAB 164/1233 THE UNITED STATES AND EUROPE (Sir Burke Trend's meetings) GEN 161. 5A 353. June 10, 1973. Telegram from Kissinger to Burke Trend.

³⁰² Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.184.

³⁰³ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. July 2, 1973. Letter from Cromer to Brimelow: "While the state department version was not bad, we should take the NSC draft more seriously".

³⁰⁴ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. July 1, 1973. Telegram from Cromer to FCO, *Joberts' visit to San Clemente*.

³⁰⁵ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 10, 1973. Telegram, from Cromer to Burke Trend.

³⁰⁶ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 10, 1973. Telegram from Kissinger to Burke Trend.

quelli che non vogliono pagare in denare per la propria difesa pagano gli americani a parole [...] se l'Europa avesse fegato, direbbe agli americani di volersi assumere una maggiore percentuale delle spese per la difesa [...] ma di voler anche avere maggiore influenza nelle scelte politiche e strategiche adottate dagli americani.³⁰⁷

Dopo averle date a Jobert, che non aveva tenuto fede alla promessa di comunicare prontamente le proprie reazioni, Kissinger si sentì libero di fornire le bozze di dichiarazione anche ai britannici, cosa che fece il 10 luglio, e ai tedeschi, il 12. Scheel si era recato negli Stati Uniti all'ultimo momento, per discutere degli sviluppi degli emendamenti che avrebbero ridotto il numero delle truppe americane in Europa.³⁰⁸ Cromer commentò che gli americani avevano decisamente approfondito la loro analisi sulla forma e il contenuto della dichiarazione.³⁰⁹ Al contempo però, queste bozze vennero passate con precise raccomandazioni, definite da Greenhill "le regole di Kissinger". Tali bozze non potevano essere discusse con gli americani, fuorchè tramite il canale della Casa Bianca; né era possibile discuterne con altri europei.³¹⁰ Nel consegnare le bozze a Burke Trend, Kissinger affermò che, in assenza di una posizione europea "cristallina" entro la fine di luglio, gli Stati Uniti avrebbero fatto meglio a cancellare la visita di Nixon in Europa, con tutto quello che ciò avrebbe implicato. Cromer rispose che era prematuro usare termini così drastici, che ignoravano il serio lavoro intrapreso nelle capitali che erano state coinvolte.³¹¹

La bozza era divisa in cinque sezioni: natura e obiettivi dell'alleanza atlantica negli anni a venire (l'evoluzione della Comunità e le sue relazioni con gli Stati Uniti; le relazioni di questi ultimi con gli stati membri), le questioni inerenti alla comunità atlantica (interessi e obiettivi comuni e aree in cui era da preferirsi azioni separate; come riconciliare unità e differenza, questioni quali sicurezza e difesa, relazioni est-ovest, relazioni con aree terze), i nuovi problemi quali energia, ambiente, nuove tecnologie, l'adeguatezza delle istituzioni esistenti, e la possibilità di associare altri paesi, come il Giappone.³¹² La bozza del dipartimento di Stato era pensata per i membri della Comunità Europea, con l'eccezione dell'Irlanda, e i governi di Canada, Turchia, Grecia, Portogallo, Islanda e Stati Uniti. Essi, "determinati a mantenere la loro diversità, ma anche a forgiare nuovi legami di unità" affermavano "principi e obiettivi comuni". Fra le altre cose, essa conteneva l'espressione della fiducia nelle Nazioni Unite; un impegno a "mantenere e migliorare i propri sforzi per la difesa, e non prendere provvedimenti tesi a ridurre i loro contributo alla difesa comune, fuorchè in seguito ad accordi raggiunti con

³⁰⁷ UK NA. PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. July 2, 1973. Note for the record. Jobert's visit.

³⁰⁸ New York Times, July 12, 1973. *Bonn Aide Flies to U.S. for Talks With Nixon on European Security.*

³⁰⁹ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. July 2, 1973 Letter from Cromer to Brimelow.

³¹⁰ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. Letter from Greenhill to Burke Trend.

³¹¹ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. July 10, 1973. Telegram from Cromer to Burke Trend.

potenziali nemici che non diminuissero la sicurezza di tutti”; una riaffermazione della dottrina della risposta flessibile, secondo la quale “armi nucleari tattiche continueranno a giocare un ruolo significativo nello spettro della distensione”—il loro scopo, tuttavia non doveva essere quello di “aumentare l’affidamento posto in questi armamenti”; l’assicurazione statunitense di continuare a contribuire al deterrente nucleare, nonché a mantenere e migliorare le proprie forze in Europa, a patto che i membri europei dell’alleanza facessero lo stesso; l’impegno europeo, quindi, a “aumentare il proprio contributo alla difesa in misura proporzionale alla loro crescita economica”. Inoltre, veniva dichiarato che nessun membro dell’Alleanza avrebbe dovuto incorrere in “sostanziali squilibri nella bilancia dei pagamenti in seguito al proprio contributo alla difesa comune”. CSCE e MBFR venivano nominate, mentre si riaffermava il costante sostegno per “la successiva evoluzione dell’unità dell’Europa occidentale, nella più ampia cornice della solidarietà atlantica e alla luce della crescente interdipendenza internazionale”. Si auspicava cooperazione negli ambiti di energia, ambiente, commercio e questioni monetarie. L’impegno pratico più rilevante era quello di sviluppare “un pieno e regolare scambio di visite”, consultazioni periodiche e, quando appropriato, “nuovi canali per il dialogo”.

La bozza preparata dal NSC prevedeva una dichiarazione comune fra Stati Uniti ed Europa, senza ulteriori specificazioni, ed era considerevolmente più lunga. L’ora attuale costituiva il momento opportuno per riaffermare “i principi base che li legano”, al fine di stabilire un equilibrio “fra le richieste di unità e le necessità di autonomia nazionale e regionale”. L’eco del discorso del 23 aprile risuonava chiaramente. I firmatari si sarebbero impegnati ad approfondire le consultazioni reciproche, e a rendere equa la distribuzione di impegni e responsabilità. Si affermava che solo i membri della Comunità avrebbero potuto decidere “la forma precisa dell’unità europea, e le sue evoluzioni successive”. Riguardo alla difesa, Stati Uniti ed Europa si impegnavano a compiere “il massimo sforzo per contribuire alla difesa comune su una base coerente con la loro posizione geopolitica”. Gli europei riconoscevano unanimemente che era “inconcepibile”, nel prevedibile futuro, che la difesa dell’Europa potesse avvenire senza la continua e sostanziale partecipazione delle forze USA, e pertanto assicuravano la continuazione dell’esame della questione del *burden sharing*. La bozza di dichiarazione prevedeva principi anche riguardo alla cooperazione economica, al sistema monetario internazionale, all’impegno per un sistema commerciale aperto, alla libertà di circolazione dei capitali, e così via.³¹³

³¹² UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 14, 1973. Telegram

.Jobert aveva chiesto ai britannici la loro opinione sui drafts americani prima che Kissinger li consegnasse anche a loro, spingendo Cromer a chiedersi fino a che punto Londra avesse davvero la fiducia degli USA.³¹⁴ Jobert si era dimostrato piuttosto irritato dal fatto che Londra non avesse fatto menzione delle bozze nel corso dell'incontro bilaterale del 2 luglio, nonostante i suoi ripetuti accenni alla loro esistenza. Anche se si dichiarò perfettamente a conoscenza dell'amore del consigliere per la sicurezza nazionale per la segretezza, quegli accenni erano stati per lui un preciso test sulle relazioni anglo-francesi, che era fallito.³¹⁵ In realtà, Kissinger aveva consegnato le bozze a Jobert il 29 giugno, e a Cromer il 1 luglio, ma l'ambasciatore britannico le aveva trasmesse a Londra solo il 3; nell'occasione dell'incontro coi francesi, i britannici ne erano ancora all'oscuro.³¹⁶ Londra era sempre molto attenta a informare i suoi alleati europei, nel limite del possibile, dei suoi scambi con gli americani, e dava molta importanza al chiarire quest'incomprensione. Tuttavia Jobert minimizzò la portata del malinteso. Tomkins avanzò questa spiegazione: "Per come la vedo io, Jobert sta cercando di avvertirci che non possiamo avere i nostri vecchi legami con gli americani e allo stesso tempo sostenere il nostro nuovo ruolo europeo".³¹⁷ In verità è fortemente dubbio se Londra avrebbe comunque fatto menzione di aver ricevuto le bozze americane, quando dalle fonti appare chiaro come la promessa di riservatezza assoluta fosse stata presa in grande considerazione. Nelle sue memorie, Kissinger racconta quest'episodio come un esempio della deliberata malizia di Jobert. Nel dare le bozze anche ai britannici, egli dichiara di essere stato consapevole di fornire così a Jobert "un punto da segnare contro di me". Kissinger infatti gli aveva assicurato che avrebbe atteso le sue reazioni prima di agire. Tuttavia, Jobert aveva ricevuto le bozze da dieci giorni senza fornire la promessa risposta, mentre proprio il processo bilaterale accettato su pressioni francesi "creava le sue necessità". In ogni caso, Kissinger agì troppo tardi per prevenire "le manovre francesi". Le assicurazioni britanniche di non aver visto le bozze spinsero Jobert ad accusare Londra di essersi alleata con gli USA "contro la Francia", poiché non era ragionevole supporre che documenti simili non fossero stati mostrati al più fedele alleato statunitense. Secondo Kissinger, in questo modo lo "scaltrito" Jobert aveva ottenuto un duplice scopo: una conferma del suo status nelle relazioni transatlantiche, e, se in effetti i documenti non fossero stati consegnati a Whitehall, la certezza di aver causato un deterioramento nelle relazioni angloamericane "proprio quando le decisioni non potevano più essere rimandate". Kissinger sostiene che quest'ultimo obiettivo era sicuramente stato

³¹³ NARA RG 59. RG 59. Records of Henry Kissinger, 1973-77. BOX 1. Draft B: Department of State. Illustrative declaration.

³¹⁴ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 10, 1973. Telgram from di Cromer.

³¹⁵ UK NA PREM 15 1543. 1973 Foreign Policy. S 1856. FCO July 24, 1973. Telegram from Pallister.

³¹⁶ UK NA PREM 15 1543. 1973 Foreign Policy. S 1856. July 23, 1973. Telegram from Wright.

³¹⁷ UK NA PREM 15 1543. 1973 Foreign Policy. S 1856. July 31, 1973. Telegram from Tomkins.

raggiunto: nell'estate del 1973 emerse con chiarezza che durante la parte culminante dei negoziati Whitehall, ritenendo di aver subito delle discriminazioni, "ci trattò con distacco ancora superiore a quello provato nel periodo precedente del governo Heath".³¹⁸

Il Foreign and Commonwealth Office preparò un documento per Heath, in cui si asseriva che, poiché discussioni erano in corso nella NATO, nel GATT e nel C20, una risposta specifica o coordinata non sarebbe stata "necessaria, né desiderabile". Il Tesoro aveva suggerito che accordi formulati fra i paesi ricchi di Europa e America del nord sarebbero stati accolti con risentimento dai paesi meno sviluppati, ostacolando le prospettive per accordi più ampi in altri contesti. Tuttavia, i ministri avevano dato una risposta positiva all'idea di base del discorso del 23 aprile, invocando una risposta comune europea. Dei nove, la Francia aveva preso la posizione più negativa. Nel farlo, inevitabilmente, aveva imposto il ritmo delle deliberazioni europee. La divergenza fra le dichiarazioni di Kissinger, che aveva detto a Jobert che non esisteva alcuna bozza americana, e quelle di Rogers, che aveva affermato l'esistenza di ben quattro bozze prodotte dal dipartimento di Stato, venne naturalmente rilevata. Jobert, poi, aveva comunicato a Kissinger di avere intenzione di lavorare alla sezione inerente ai principi per le relazioni fra gli Stati Uniti e l'Europa come unità, quando il 21 maggio Pompidou non aveva risposto con favore al suggerimento del primo ministro di produrre una bozza francese. Nel presentare una bozza di documento, intesa, al momento, per esclusivo uso interno, le principali questioni procedurali vennero riassunte. Quando sarebbe stato opportuno rendere multilaterali le discussioni sul testo a livello europeo? E quando con gli USA? I paesi più piccoli guardavano già con grande sospetto alla prospettiva di un avanzamento portato avanti solo dai tre grandi, con gli Stati Uniti, senza coinvolgerli. La Francia, dal canto suo, avrebbe tentato di mantenere nelle proprie mani il più a lungo possibile l'iniziativa nel rapporto con gli USA. In queste circostanze, la proposta del FCO era di produrre qualcosa che si rivelasse accettabile per gli altri europei, "senza offrire concessioni sostanziali alle idee americane", ma al contempo usando un linguaggio che ne rendesse il tono generale "costruttivo" agli occhi USA. Per quanto riguardava la NATO, il problema fondamentale era quello di mantenere l'impegno USA. Per questo era necessario affermare un parallelo impegno europeo. Per aggirare le obiezioni del tesoro, era necessario però evitare il "double standard" presente nelle bozze americane, che rendevano più vincolante l'impegno per l'Europa che per gli Stati Uniti. La bozza NATO quindi sottolineava come la sicurezza dell'Europa fosse "vitale per la sicurezza e la prosperità dei membri nordamericani dell'alleanza tanto quanto il sostegno di tali membri è vitale per la difesa dell'Europa occidentale". Anche se questi progetti britannici al

³¹⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.187.

momento non dovevano circolare al di fuori del governo, essi avrebbero dovuto venire mostrati agli Stati Uniti al momento opportuno.³¹⁹

La dichiarazione avrebbe dovuto essere divisa in tre aree: difesa, questioni monetarie, e commercio. La prima sarebbe stata presa in considerazione a livello multilaterale nella NATO, eventualmente con qualche incontro di preparazione ad hoc fra gli europei; anche per commercio e questioni monetarie i negoziati si sarebbero dovuti svolgere all'interno delle istituzioni europee e di GATT e C20. Il problema, però, era che tutto avrebbe dovuto assumere una forma compiuta prima della visita di Nixon. A livello europeo, la cosa migliore sarebbe stata quella di considerare la questione tramite incontri dei direttori politici e ministri degli esteri. Purtroppo la posizione francese rendeva poco probabile l'ipotesi di riuscire a fare progressi sufficienti. Il primo passo britannico allora avrebbe dovuto consistere in uno scambio coi tedeschi il più presto possibile, allo scopo di uno scambio di idee sui possibili contenuti di una dichiarazione. In seguito, sarebbe stato utile cercare un confronto coi francesi sul testo che Kissinger affermava si fossero impegnati a produrre. Di fatto, solo gli scambi bilaterali e multilaterali delle settimane a venire avrebbero provato se sarebbe stato possibile arrivare a uno o più documenti. Ulteriori colloqui con Kissinger non sarebbero stati utili "finchè non avremo un'idea più chiara delle posizioni dei nostri partner europei".³²⁰

Il progetto elaborato dal FCO presentava diversi problemi. In primo luogo, restava aperta la questione del numero delle dichiarazioni. La bozza comprendeva preambolo e conclusioni di un'unica dichiarazione per NATO e CEE; preambolo per una dichiarazione separata fra CE e USA; preambolo per una dichiarazione separata NATO; principi economici più dettagliati; difesa; un passaggio sulla difesa che potesse essere usato nel caso di una dichiarazione unica, il massimo possibile in un documento che dovesse essere firmato anche dall'Irlanda, ma che non avrebbe incontrato le richieste statunitensi. Una dichiarazione rivolta ai membri della Comunità e della NATO avrebbe necessariamente dovuto essere vaga, affermando una generica volontà di cooperare. Il preambolo per una dichiarazione separata con la Comunità prevedeva il riconoscimento della volontà dei nove di parlare con una voce sola e di costruire l'Unione Europea entro il 1980. Nei principi economici sarebbero rientrate considerazioni, seppur vaghe, su questioni monetarie, commercio ed energia. I principi più dettagliati sulla difesa comprendevano un passaggio sul *burden sharing*, ma anche un riferimento al rifiuto di riduzioni unilaterali delle forze. Nel caso di un'unica dichiarazione, ci si sarebbe limitati a

³¹⁹ UK NA. PREM 15 1543. 1973 Foreign Policy. S 1856. July 19, 1973. FCO, Memorandum to Heath, *US-European relations*.

³²⁰ UK NA. PM/73/43, June 18, 1973. Paper for the Prime minister, *US/European relations*, FCO.

sottolineare come “la libertà, prosperità e stile di vita dei nostri popoli sono vulnerabili ad attacchi dall’esterno e dall’interno, e devono essere difese”.³²¹

Il problema fondamentale delle bozze americane era che entrambe prospettavano una dichiarazione unica. Quella preparata dal NSC non ne specificava i firmatari, mentre quella del dipartimento di Stato era destinata a tutti i membri di Comunità e NATO, esclusa l’Irlanda. “Circa un terzo delle bozze è privo di contenuto e potrebbe venire accettato come altisonante e innocuo, sempre che si riesca a trovare un accordo sulla formulazione di una dichiarazione e sul fatto che ce ne debba essere una sola”. La valutazione generale delle bozze era piuttosto secca:

Tanto il NSC quanto il dipartimento di Stato hanno prodotto testi maldestri e ineleganti, ma la bozza del NSC è così scadente che a volte lascia il dubbio che le sue ambiguità e i suoi passaggi discutibili siano sempre intenzionali. Questo si applica particolarmente alle questioni economiche, che probabilmente hanno ricevuto minore attenzione personale da parte del dottor Kissinger rispetto alle questioni politiche e strategiche alle quali è maggiormente interessato.

La povertà di queste bozze era considerata tale da porre dubbi sulla reale importanza che vi assegnavano gli americani. Dal punto di vista degli interessi britannici, il contenuto delle bozze poteva essere diviso in due sezioni: passaggi che potevano offrire vantaggi o svantaggi, e passaggi che, pur neutri in questo senso, sarebbero probabilmente risultati inaccettabili agli altri europei. Per quanto riguardava i vantaggi, entrambe le bozze contenevano “una certa quantità di passaggi che riflettono un gradito desiderio di riconoscere lo status e l’importanza della comunità”; inoltre, si invitava alla cooperazione in campo energetico. Tuttavia, questi passaggi positivi non costituivano nuovi impegni americani né offrivano concessioni. Erano una “dimostrazione di buone intenzioni” ma non avrebbero offerto alcun vantaggio concreto. Gli svantaggi, invece, comprendevano l’assenza di ogni affermazione della difesa dell’Europa come un essenziale interesse americano. A questo riguardo, la bozza del dipartimento di Stato era considerata “meno provocatoria”. Riguardo a quanto si sarebbe rivelato inaccettabile agli altri europei, Jobert aveva affermato che gli altri membri della comunità, e in particolare i tedeschi, avrebbero accettato il documento americano “così com’era”. Tuttavia questa prospettiva non appariva condivisibile. Gli altri europei si sarebbero probabilmente rivelati flessibili riguardo al linguaggio, “ma decisi a resistere a concessioni importanti e sostanziali”. La posizione francese al momento poteva essere riassunta con una riluttanza a prendere in

³²¹ UK NA S1986 1973 Foreign Policy, PReM 15 1541. FCO Annex.

considerazione l'idea di una dichiarazione in quanto tale, una preferenza, se necessario per un documento "privo di significato", indifferenza rispetto al numero delle dichiarazioni.

La bozza del NSC era piena di riferimenti all'Europa, "essenzialmente innocui e probabilmente in buona fede", che però sarebbero probabilmente incorsi nel veto francese "perché non erano affari USA". D'altronde, i britannici condividevano l'idea che la Comunità non dovesse essere menzionata in una dichiarazione firmata da paesi che non ne erano membri. Similmente, Londra condivideva il probabile rifiuto francese del frequente uso di termini quali "autonomia" e "autonomo", che sfortunatamente avrebbero suggerito che "l'indipendenza dell'Europa è meno che totale". In breve, questo "studio critico molto severo"³²² del Foreign Office britannico concludeva:

Entrambe le bozze sono tentativi piuttosto maldestri di dichiarazioni esaustive che rappresentano (esplicitamente in una forma non abbastanza specifica da essere vincolante) concessioni sostanziali alle idee americane senza offrire concessioni ugualmente sostanziali in cambio. Non c'è dubbio che il dottor Kissinger si aspetti che gli europei difendano le proprie posizioni, e stia al momento avanzando le massime richieste americane. Per quanto riguarda linguaggio e contenuto, la bozza del dipartimento di Stato è meno discutibile di quella del NSC, ma quest'ultimo è più elaborato e presumibilmente risponde più da vicino alle intenzioni dell'amministrazione Nixon. [...] nessuna delle due dichiarazioni offre alcun vantaggio sostanziale dal punto di vista degli interessi britannici.³²³

Londra propose ai francesi una discussione trilaterale fra loro e Bonn, o almeno bilaterale, per tentare di armonizzare i propri commenti alle bozze americane, prima di riportarli a Washington. Questo avrebbe dato inizio al processo di trovare una "posizione europea". Un altro problema da considerare era fino a che punto rendere partecipe Kissinger dell'avanzamento dei lavori.³²⁴ Nel processo, solo uno dei due documenti sopravvisse. In agosto la bozza del dipartimento di Stato era caduta nell'ombra; a chi fra gli europei non aveva ancora ricevuto nulla si consegnò solo quella elaborata dal NSC.

Nel frattempo alla NATO erano stati presentati due progetti di dichiarazione atlantica; uno dai Paesi Bassi il 27 giugno, piuttosto corposo e uno da Luns, il segretario generale, l'11 luglio, che si limitava a menzionare sei punti. Anche se, per la loro estrema prudenza, nessuno dei due avrebbe potuto essere definito una nuova carta atlantica, essi esprimevano la volontà di andare incontro ai desideri americani. Per Parigi, in effetti, il progetto olandese era "troppo atlantico per i nostri gusti". Quello di Luns, "più prudente", presentava comunque diversi problemi:

³²²AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes Cooperation Politique: relations avec l'Afrique. Relations avec les USA 1972-1973 38 3810. 20 août 73, Note pour le ministre.

³²³ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. *Analysis of American draft declarations on transatlantic relations.*

³²⁴ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. July 11, 1973. Burke Trend to Prime Minister.

esso dava per scontato che si sarebbe prodotta una dichiarazione, menzionava l'aspetto ideologico della contrapposizione fra i due blocchi e il MBFR e faceva riferimento al Giappone.³²⁵ Il 18 luglio gli ambasciatori NATO avevano tenuto la loro prima discussione formale sull'argomento a Bruxelles, esaminando tanto la proposta di Luns quanto il progetto olandese. La discussione comunque fu limitata, poiché alcune delegazioni europee avevano deciso di riservare i propri commenti fino all'incontro dei ministri degli esteri delle comunità, previsto a Copenhagen per la settimana successiva.³²⁶ Parigi aveva nutrito il dubbio se consentire al consiglio di affrontare la discussione riguardo alla dichiarazione nella riunione del 18 luglio e, nel caso, se permettere alla sua rappresentanza alla NATO di parteciparvi. La risposta fu negativa: al momento la questione veniva affrontata tramite discussioni bilaterali; la delegazione francese non partecipò alle discussioni, in attesa della riunione ministeriale della CPE il 23 luglio.³²⁷ Il 6 agosto sarebbe stata la volta di Londra di presentare un progetto di dichiarazione di principi. Per Kissinger:

La procedura elefantina che Jobert ci aveva imposto stava creando distruzioni. Bozze di dichiarazioni spuntavano come polline nell'aria di primavera [...] un debole documento olandese era stato presentato alla NATO. Jobert aveva promesso a noi soltanto una bozza francese, e c'erano due proposte americane mostrate soltanto a Jobert. Era impossibile dire chi avesse di fatto visto o approvato cosa.³²⁸

Kissinger sottolinea con forza il senso di attesa imposto da Jobert. Nel frattempo comunque, le consultazioni bilaterali continuavano, in particolare con i tedeschi. Anche in quell'ambito Jobert era riuscito a "rendere torbide le acque", informando il ministro degli esteri della repubblica federale, Scheel, che gli americani consideravano Bahr, consigliere personale del cancelliere, come interlocutore sull'anno dell'Europa. Gli USA tennero Bonn informata degli sviluppi dei suoi scambi con la Francia, anche per evitare che la versione francese fosse l'unica, ricevendo in cambio risposte piuttosto fredde. "Chiaramente l'anno dell'Europa non era messo in pericolo da un eccesso di entusiasmo tedesco". Scheel venne esplicitamente indicato come l'interlocutore incaricato dell'anno dell'Europa. Forse Bahr aveva perso una "battaglia burocratica"; oppure Brandt non voleva essere associato troppo strettamente con l'anno dell'Europa.³²⁹ Naturalmente, è anche possibile che non ci fosse nulla di strano a lasciare che fosse il ministro degli esteri ad occuparsi di un'iniziativa importante nel suo ambito di competenze. Kissinger, tuttavia, non considera quest'ipotesi.

³²⁵ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes Cooperation Politique: relations avec l'Afrique. Relations avec les USA 1972-1973 38 3810. 20 août 73, Note pour le ministre.

³²⁶ New York Times, July 20, 1973. NATO *Chief Offers Six-Point Revision Of The Declaration*

³²⁷ AMAE Amerique 1971-75. EU 748 13 juillet 1973. Note. *Projet de declaration atlantique*.

³²⁸ Kissinger, *Henry. Years of Upehaval, cit.*, p.186.

³²⁹ *Ibidem*, p.185.

Su invito statunitense, il 12 luglio Scheel, “affabile e pieno di formule accattivanti”³³⁰ si recò a Washington dove incontrò Nixon, Kissinger e Rogers per discutere delle relazioni atlantiche. Il portavoce tedesco dichiarò che la NATO stava aggiornando la carta atlantica, in una nuova dichiarazione che avrebbe costituito il “nuovo testamento” rispetto alla carta originale del 1941. La RFT inizialmente aveva definito l’idea “un mostro”, ma aveva cambiato idea quando aveva stabilito che la dichiarazione avrebbe potuto venire costruita sull’originale carta sottoscritta da Roosevelt e Churchill. L’incontro procedette con grande armonia e unanimità di vedute. I tedeschi dichiararono di dare enorme importanza al progetto di dichiarazione.³³¹ Infatti Scheel aveva portato con sé le linee guida per una possibile dichiarazione di principi. “Era la bozza con più sostanza prodotta fino a quel momento, e quella più compatibile con il nostro approccio di base”. Kissinger dichiara di aver sollecitato Scheel a farne un documento formale, e di aver ricevuto l’assicurazione che ciò sarebbe stato fatto “entro due o tre settimane”. Tuttavia, di questa proposta non vi fu più traccia; per Kissinger, era stata vittima delle pressioni francesi e della disintegrgrazione del dialogo qualche settimana dopo.³³²

Nel ricevere le bozze, Jobert aveva promesso di comunicare al più presto a Kissinger le sue impressioni in merito, che giunsero tramite una lettera del 16 luglio in cui egli dichiarava la sua preferenza per la bozza elaborata dal dipartimento di Stato che, pur avendo “meno generosità”, appariva al contempo “più prudente”. La firma del trattato con l’Unione Sovietica, a cui si allude come a “qualche nuova preoccupazione” faceva però assumere a quei documenti “un suono un po’ falso”.³³³ Secondo Kissinger, Jobert, pur non volendo cominciare una “irritante” polemica, non aveva offerto alcuna idea, né spiegato in alcun modo il motivo per il quale le bozze americane venivano respinte. Tuttavia, “per amicizia” venne offerto il consiglio di affrontare i colloqui bilaterali desiderati con “documenti più realistici”. Nel frattempo, Jobert “utilizzò le bozze per indebolire le nostre relazioni con gli altri paesi europei. Fu una performance molto abile di diplomazia inutile” che ottenne però lo scopo di mettere in stallo la questione.³³⁴ La risposta di Kissinger venne scritta il 19 luglio. Egli sostenne di aver letto e riletto la lettera di Jobert “per essere del tutto certo di aver pienamente capito il significato e gli intenti delle sue frasi sottili”. Dichiarò di non essere sorpreso che Jobert avesse trovato le bozze “troppo ottimiste”, ma di essere ancora in attesa delle idee del francese in merito, poiché, come osservò con un certo sarcasmo, “si può condurre un dialogo solo se entrambi gli interlocutori parlano”. Solo in seguito al silenzio di Jobert Kissinger aveva

³³⁰ *Ibidem*.

³³¹ New York Times. July 13, 1973. *Nixon and Scheel Discuss Atlantic Ties*

³³² Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.186.

³³³ NARA NPM NSC country files. Henry A. Kissinger Office files. Country files- Europe Box 56. July 16, 1973 Memorandum from Sonnenfeldt to Kissinger.

consegnato ad altri europei (tedeschi, britannici e italiani) le bozze, intese come documenti di lavoro; tuttavia, il “ruolo guida della Francia” veniva ribadito.³³⁵ Anche in un incontro con Luns, definito il “primo leader europeo a dare un benvenuto pieno alla nostra iniziativa”, Kissinger aveva dichiarato che, anche se a malincuore, era costretto ad aspettare le mosse francesi “poiché, se la Francia si fosse rivolta contro l’anno dell’Europa, esso sarebbe appassito comunque”.³³⁶ Il 30 giugno Kissinger incontrò Davignon a San Clemente. Qualche giorno prima, Kissinger aveva ricevuto un rapporto in cui il belga veniva definito abbastanza ottimista sulle prospettive di avvicinare la Francia alla posizione degli altri otto. Per questo, era necessario procedere a passi “piccoli” e “attenti”. Questo processo doveva precedere ogni considerazione di una dichiarazione, ma era ostacolato dal modo in cui Washington premiava la Francia per i suoi comportamenti ostruzionisti. Un’armonizzazione delle posizioni europee era necessaria; procedere prima che fosse stata raggiunta avrebbe probabilmente irrigidito la Francia, mettendo i nove nella situazione di uno scontro di otto contro uno. L’atteggiamento statunitense ostacolava ogni tentativo di portare la Francia su posizioni di maggiore cooperazione. La strategia americana di “premiare la Francia”, era dimostrata dalla visita di Kissinger a Parigi due giorni dopo il “borioso” comportamento di Jobert alla riunione ministeriale del 6 giugno. Davignon affermò che i francesi non esitavano a stuzzicare gli altri otto per le speciali attenzioni ricevute dagli USA, quasi come a dire che “ribellarsi alle superpotenze paga”.³³⁷ Nelle sue memorie, Kissinger riferisce che in quest’incontro il belga avrebbe denunciato la strategia di Jobert, che stava bloccando ogni sviluppo a livello comunitario perché nessuna decisione andava presa durante il suo periodo di consultazioni bilaterali con Washington, e perché comunque non c’era alcuna fretta.³³⁸ Le parole di Davignon furono molto più moderate, ma espressero comunque una certa preoccupazione. La questione, a suo avviso, era “cosa volete ottenere dai francesi”. Se l’obiettivo era che essi negoziassero con gli otto, e poi con la NATO, tutto bene; altrimenti, “se loro possono affermare di poter ottenere tutto quello che vogliono direttamente dagli USA, le cose diventano molto complicate”. Kissinger rispose sottolineando come gli Stati Uniti non avessero mai insistito nel fare l’anno dell’Europa con i nove, perché spettava agli europei deciderlo, anche se lo avrebbero preferito ad un corso d’azione unilaterale. Davignon, però, affermò che era necessario che gli Stati Uniti esprimessero la loro preferenza per un corso d’azione multilaterale. Kissinger lo rassicurò. L’approccio bilaterale era usato in senso

³³⁴ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.187-8.

³³⁵ NARA NPM NSC country files. Henry Kissinger Office files. Country files- Europe Box 56. July 19 1973. Message from Kissinger to Jobert.

³³⁶ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.182.

³³⁷ NARA NPM NSC Files. Subject Files. BOX 322. June 19, 1973. Telegram from American Embassy Brussels to secstate. *Davignon comments on relations among the EC*.

meramente tattico. Egli affermò anche di avere l'impressione che Jobert in realtà volesse che l'esercizio proseguisse, ma desiderasse assumersene il merito. Davignon suggerì che Kissinger incontrasse i nove, cosa che Kissinger affermò di voler fare, dopo qualche altro incontro bilaterale. I belgi però temevano che i francesi avrebbero impedito di allontanarsi dagli incontri bilaterali. Kissinger volle sapere quale fosse il modo migliore per assicurare un incontro multilaterale, e venne rassicurato che non sarebbe stato giusto farne un'esplicita priorità statunitense, ma che era necessario sapere che gli USA lo preferivano. Kissinger affermò che la posizione americana era esattamente quella, ma che volevano "rendere le cose più facili" per Parigi. Al momento, l'unico dubbio era se un incontro multilaterale avrebbe dovuto essere a quindici o a nove.³³⁹

Un anno dopo, quando la crisi era ormai rientrata, Kissinger ricordò con il nuovo ministro degli esteri francese, Sauvagnargues, "l'escalation dei malintesi" che aveva interessato l'estate del 1973. Jobert aveva costantemente dato l'impressione di non volere che gli Stati Uniti si rivolgessero ai nove "in quanto comunità". Per questo per mesi gli americani si erano limitati al dialogo bilaterale. A San Clemente, Kissinger era arrivato ad ignorare le "avances" degli europei per conservare il dialogo con la Francia. Per questo in seguito gli americani ebbero l'impressione di essere stati "ingannati", e da questo nacquero i successivi malintesi. Un documento scritto non era mai stato necessario, poichè lo scopo americano era sempre stato quello di rassicurare l'Europa rispetto alla distensione. "Anche se aveste firmato col sangue un obbligo contrattuale di consultazione, cosa avremmo potuto fare se non intendevate portarlavanti?".³⁴⁰ Eppure queste parole tanto sagge sono contraddette dal comportamento di Kissinger nel corso dell'estate.

³³⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.183.

³³⁹ NARA CP NPM. Box 54 June 30, 1973. Memorandum of Conversation.

³⁴⁰ AMAE Amérique 1971-75. Etats unis 731. 4/5 juillet 1974. Paris, 9/7/74 entretien de M. Kissinger avec le ministre.

1.6 La palla in campo europeo. Un'estate difficoltosa.

La CPE non aveva una struttura legale, ad esclusione del testo del comunicato emesso dal vertice dell'Aja il 2 dicembre 1969. Tutti i precedenti tentativi di cooperazione sul terreno della "high politics" erano falliti, così in quell'occasione ci si posero obiettivi moderati, prevalentemente tesi ad una consultazione e all'azione comune solo quando possibile. Nuttal la definisce un "private club", e sottolinea come il rapporto di Lussemburgo fosse stato redatto in modo da evitare le faglie in cui era inciampato il comitato Fouchet, in particolare, la Comunità doveva essere tenuta a distanza.³⁴¹ Allen e Wallace ne danno una definizione di "reductio ad absurdum" del principio del minimo comun denominatore così diffuso nell'integrazione europea. La CPE soffriva del suo equivoco rapporto con il maldefinito concetto di unione politica.³⁴² La sua principale debolezza derivava dalla sua natura chiusa, riservata- alle riunioni preparatorie del COREPER vigeva ad esempio un "veto totale contro ogni comunicazione scritta".³⁴³ Quest'aspetto andava a detrimento della legittimità delle sue decisioni. Inoltre, essa venne spesso accusata di limitarsi ad una diplomazia dichiaratoria. D'altro canto, non solo i paesi membri trattarono sempre gli accordi presi come vincolanti; il suo funzionamento, libero dalla perpetua minaccia del veto, fece sì che essi facessero sforzi genuini per armonizzare le proprie posizioni. L'estrema riservatezza dei procedimenti della CPE hanno a lungo reso difficile valutare il rapporto fra i mutamenti interni ai paesi membri e l'avvicinamento degli stessi all'interno della CPE. L'apertura degli archivi nazionali tuttavia hanno gettato nuova luce sul modo in cui i flussi di informazione continui spesso creassero un "riflesso di coordinamento", grazie al quale non di rado fu possibile ottenere un reale avvicinamento delle posizioni. La CPE diede buoni risultati rispetto al ruolo esterno. I nove sempre più considerati come un tutt'uno.³⁴⁴ Anche se la conduzione del dialogo transatlantico, o meglio il suo stallo, non può forse essere considerato uno dei successi della CPE, di certo esso fece molto nel far crescere, a livello interno ed esterno, l'immagine di una Comunità sempre più vicina a parlare con una voce sola.

Anche se l'immagine prevalente è che Parigi si sia impegnata duramente per portare gli altri europei più vicini alle proprie posizioni, per Hoffmann all'interno del Mercato Comune essa non aveva grandi difficoltà a riunire gli europei contro gli USA, poiché "la lunga lista di

³⁴¹ Nuttal, Simon J. *European Political Co-operation*. Clarendon Press, Oxford 1992, p.12.

³⁴² Allen, David e Wallace, William. *La CPE: la storia di ieri e di oggi*. In Bonvicini, Gianni (a cura di). *La politica estera dell'Europa. Autonomia o dipendenza?* Istituto Affari Internazionali, Roma 1980, pp.33-45.

³⁴³ ASC. KM 83. Lettera a Emile Noel, 11 dicembre 1973.

³⁴⁴ Wessels, Wolfgang. *La Cooperazione Politica Europea, un nuovo approccio alla politica estera dei Nove*. In Bonvicini, Gianni (a cura di). *La politica estera dell'Europa. Autonomia o dipendenza?* Istituto Affari Internazionali, Roma 1980, pp.11-32.

richieste e lamentele americane rispetto all'agricoltura, alle preferenze commerciali e alle procedure decisionale della CEE costituivano un attacco alle fondamenta stesse dell'edificio europeo che in se stesso generava ostilità nei membri della Comunità”.³⁴⁵

L'incontro dei ministri degli esteri del 6 giugno pose fine alla fase di consultazioni bilaterali. Gli europei decisero allora di dover trovare una posizione comune prima di poter cominciare un processo negoziale con gli Stati Uniti, e passarono l'estate a elaborarla. Nel frattempo solo il paese alla presidenza di turno, la Danimarca, era autorizzata comunicare i progressi fatti in quest'ambito agli americani, che erano sempre più perplessi e irritati. Kissinger dichiarò di essere:

preoccupato del comportamento europeo rispetto alla nostra iniziativa [...] Pensavamo di fare una proposta quasi completamente nell'esclusivo interesse dell'Europa. Ora siamo accusati di egemonia, di ricattare l'Europa nell'ambito della difesa, e di altri simili obiettivi. [...] Sento che, se non riusciremo a risolvere queste problematiche, potremmo arrivare ad una catastrofe [...] Vogliamo un successo simbolico per resistere alle pressioni per lo scontro[...] Siamo tentati di far cadere l'intera iniziativa e lasciare che l'Europa veda con chiarezza la propria posizione.³⁴⁶

Questo periodo di riflessione esclusivamente europeo si sarebbe chiuso alla fine di settembre, quando la discussione tornò ad aprirsi agli americani e la tensione si stemperò. Tuttavia quell'estate pesò molto nel determinare i futuri atteggiamenti di Kissinger rispetto all'Europa. Essere stato tagliato fuori dal canale confidenziale di tutti gli europei, compresi i britannici, minò molto le buone disposizioni che aveva potuto nutrire rispetto all'Europa.

La riunione del 5 giugno, in Lussemburgo, dei ministri degli esteri fu quasi interamente dedicata all'esame delle relazioni transatlantiche. Van Eslande dichiarò con forza che l'Europa non avrebbe tenuto fede alle proprie responsabilità se non avesse almeno tentato di trovare una posizione rispetto agli USA. Fu Jobert a dominare l'incontro, ponendo il veto alla partecipazione di Ortoli alle discussioni, e negando che la Francia avesse mai dato il proprio consenso a incontri multilaterali con gli americani. Jobert affermò che la Francia era “estremamente aperta” a discutere delle iniziative americane, e intenzionata a che i nove vi dessero risposte “che avessero fattori comuni”, secondo linee “il più simili possibile”. Proiettando il suo punto di vista sugli americani, egli sostenne che gli USA non desideravano un summit, ma solo visitare alcuni paesi, la NATO, e forse i presidenti di Commissione e Consiglio. La sola preparazione necessaria erano altri due o tre incontri dei ministri, nelle cui

³⁴⁵ Hoffmann, Stanley. *Op. cit.*

³⁴⁶ NARA NPMP. NSC country files. HAK Office files. Country files- Europe- General. Box 54 Year of Europe Memcons (originals) 1973 NATO, EC, OECD. *Memorandum of Conversation*, July 27, 1973. Meeting of Henry Kissinger with Emile van Lennep.

mani la questione andava mantenuta, durante l'estate. Anche se negoziati multilaterali con gli americani erano da evitare, Jobert era a favore di discussioni multilaterali a livello europeo in merito a quest'importante questione "che era però un problema come gli altri". Douglas Home ritorse che era assai improbabile che i ministri riuscissero a vedersi ancora così tante volte durante l'estate, e propose di seguire l'esempio delle preparazioni alla CSCE, incaricando i direttori politici di "portare avanti le discussioni". Scheel invitò con forza i suoi colleghi a approvare una preparazione comune all'invito statunitense tramite la formazione di un gruppo ad hoc composto dai direttori politici e da rappresentanti della commissione, affermando che con gli Stati Uniti ci sarebbero dovuti essere "contatti e dialogo costanti". Douglas Home, che insistette sulla necessità di "ottenere qualche risultato da questa riunione" e Medici sostennero con forza questa proposta. Il primo ministro inglese in particolare sottolineò come sarebbe stato paradossale se Ortoli avesse incontrato Nixon senza aver partecipato alle discussioni preliminari a un tale incontro. Van Eslande, che presiedeva l'incontro, tentò di fare una sintesi delle posizioni. Affermò che l'opposizione al linkage o "globalisation", era condivisa da tutti, così come l'appoggio a un dialogo aperto con gli Stati Uniti. Lo scambio di vedute appena avvenuto era di grande importanza per tutti e sarebbe proseguito durante l'incontro di luglio. Questa sintesi, seppure piuttosto neutra, non soddisfò Jobert, che sostenne di doverci "pensare su", per poi aggiungere che non ci doveva essere una competizione rispetto a chi fosse il "più europeo". Tutti, infatti, di tanto in tanto avevano commesso qualche "peccato" a riguardo. I ministri discussero in seguito la bozza del secondo rapporto sulla CPE e approvarono un testo, in cui si sottolineava l'importanza, per l'Europa, di affermare la propria personalità e di trovare il suo posto sulla scena mondiale in quanto entità distinta. Inoltre essi incaricarono i direttori politici di predisporre, per la riunione successiva, un elenco di questioni che avrebbero potuto essere affrontate in un dialogo con gli Stati Uniti. Scheel comunicò agli altri ministri che avrebbe interpretato le decisioni prese come un diritto per ogni delegazione di associare i propri rappresentanti permanenti alla Comunità ai lavori dei direttori politici.³⁴⁷ I britannici si dichiararono soddisfatti del testo approvato, fuorchè per quanto riguardava i rapporti fra la CPE e la CEE, rispetto ai quali il veto francese aveva impedito di cercare qualche meccanismo pratico per rafforzarli.³⁴⁸

L'ambasciata americana a Bonn riferì, grazie a una fonte definita "affidabile", che la riunione era andata "male". Venne descritto, correttamente, un Jobert isolato nel porre il veto alla partecipazione della commissione, e nell'opporsi a un summit atlantico (perché non sarebbe

³⁴⁷ AMAE 9_5_3 Relations des EU avec l'Europe Occidentale mai-décembre 1973 29/6/73 Cooperation Pol. Reunion comité politique des 5 et 6 juillet à Helsinki. Anche UK NA Telegram Douglas Home to Paris, June 6, 1973, Ministerial political cooperation meeting: European/American relations.

stato saggio per gli europei “accalcarsi intorno a Nixon”) e a una preparazione multilaterale alla visita di Nixon in Europa. Inoltre, in quell’occasione Jobert riportò il proprio resoconto dell’incontro di Reykjavik, in contraddizione con quello fornito dagli americani. La performance di Jobert aveva attratto “considerevole risentimento da parte degli altri otto ministri degli esteri, pronti a proseguire col dialogo euroamericano”. La fonte tedesca riportò che i ministri si erano sentiti piuttosto offesi dall’atteggiamento di Jobert.³⁴⁹ Anche Puaux riferì di aver trovato la riunione “difficile e spiacevole”. La Francia non riusciva a capire “perché questo debba essere l’anno dell’Europa americano, o quale sia la fretta nel rispondere al discorso di Kissinger”. L’Europa non doveva consentire di venire “divorata” dagli Stati Uniti, né doveva accettare quest’operazione disegnata da Kissinger allo scopo di farli “ritornare alla disciplina atlantica”. Rispetto alle procedure, il rifiuto della creazione di un gruppo ad hoc per lavorare su una posizione comune in merito alle relazioni transatlantiche era motivato dall’opposizione al linkage (un tale gruppo avrebbe finito per occuparsi di tutte le questioni insieme) ma soprattutto dal fatto che esso avrebbe “mescolato la cooperazione politica con gli affari della comunità”. Mentre molti paesi membri desideravano che fra i due settori ci fosse quantomeno una maggiore facilità di scambio, la Francia riteneva imperativo mantenerli rigidamente separati. Alla replica di Ewart Biggs, che “anche se fosse stato vero che il lupo americano voleva divorare gli agnelli europei, di sicuro lo avrebbe fatto più facilmente uno a uno che se fossero rimasti tutti insieme”, Puaux replicò che una posizione comune non c’era. Parigi aveva sempre di più l’impressione di essere la sola a dire “no” agli americani.³⁵⁰ A Kissinger, Jobert l’8 giugno avrebbe invece spiegato il suo atteggiamento alla riunione in Lussemburgo come una “tattica difensiva contro ciò che temeva fosse un tentativo di trascinare prematuramente la Francia in una concertazione politica”. Alcuni europei avrebbero usato il resoconto americano del summit di Reykjavik per mobilitare gli otto contro la Francia, che stava invece tentando di sviluppare una posizione comune europea, voleva andare al cuore delle questioni, e non era preparata a fermarsi di fronte a questioni di carattere procedurale.³⁵¹ Soames avrebbe espresso la preoccupazione della commissione rispetto al modo in cui le relazioni transatlantiche venivano affrontate: egli pensava che l’Europa non stesse riuscendo ad affrontare questo problema “in quanto Europa”.³⁵²

³⁴⁸ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 6, 1973. Telegram from Pallister to FCO. *Second report on EPC*.

³⁴⁹ NARA NPM. RG 59. Records of Henry A. Kissinger box 4. June 6, 1973. Telegram from American embassy Bonn to secretary of state. *US/European relations: EC-9 quarterly political ministerial*.

³⁵⁰ UK NA CAB 164/1233 THE UNITED STATES AND EUROPE (Sir Burke Trend’s meetings) GEN 161. 5A 353. June 7, 1973, Telegram, from Paris (Tomkins) to FCO. *Ministerial political cooperation meeting: European/American relations*.

³⁵¹ UK NA. CAB 164/1233 THE UNITED STATES AND EUROPE (Sir Burke Trend’s meetings) GEN 161. 5A 353. June 10, 1973. Telegram from Kissinger to Burke Trend.

³⁵² UK NA. PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. July 6, 1973. Message to Heath.

Il giorno successivo la commissione politica del segretariato generale della Commissione si riunì a Strasburgo per ricevere il resoconto di Van Eslande sui lavori ministeriali alla presenza di Ortoli. L'armonizzazione delle posizioni dei Nove riguardo alle relazioni con gli Stati Uniti sarebbe proseguita nella riunione di luglio, in cui si sarebbero occupati anche del viaggio di Nixon e di questioni procedurali. La commissione venne rassicurata sul suo coinvolgimento quando sarebbero state toccate questioni di sua competenza. La laconicità di Van Eslande su questo punto suscitò malcontento fra i presenti, che avrebbero desiderato un coinvolgimento della commissione in tutte le fasi della questione.³⁵³ La divergenza sulla commissione divideva drasticamente Londra e Parigi. Secondo i francesi, per i britannici, la commissione “non è concepita come la coscienza dell'Europa e neppure come la guardiana dei trattati: non è che una prima camera di arbitraggio per gli interessi nazionali”.³⁵⁴

La riunione ministeriale spinse Douglas Home a scrivere a Cromer per avere un suo giudizio sulla situazione. In Europa, emergeva in modo sempre più chiaro come un'interpretazione negativa delle intenzioni statunitensi fosse “piuttosto diffusa”. In Francia, essa era esasperata al punto tale da spingere Parigi ad opporsi a un approccio comune europeo alle relazioni transatlantiche, mentre all'interno dei singoli paesi, i dipartimenti economici opponevano resistenza ad essere coinvolti in negoziati che ritenevano li avrebbero esposti a forti pressioni per fare concessioni. L'invito di Kissinger a interpretare il linkage come un mezzo per imporre “limiti” alla condotta di negoziati economici era visto in Europa come implicare dei limiti solo da parte europea. D'altro canto, in Europa le posizioni in preparazione per il Nixon round erano estremamente attente alle esigenze statunitensi. Douglas Home chiedeva dunque al suo ambasciatore quanto bisognasse prendere sul serio gli avvertimenti di Kissinger riguardo a possibili gravi conseguenze. E ancora, il presidente condivideva l'approccio di Kissinger? Stava diventando evidente che, anche se Londra avesse deciso di prendersi la responsabilità di organizzare una risposta comune europea, non avrebbe automaticamente ottenuto il sostegno dei suoi partner, incorrendo comunque nel rischio di un veto francese e di un peggioramento delle relazioni con Parigi.³⁵⁵

Cromer rispose con un telegramma dettagliato e rigoroso, piuttosto positivo nei confronti di Kissinger, definito “una persona troppo seria per permettere che le sue scelte politiche siano plasmate dall'ambizione personale”. Posto che il Watergate avrebbe potuto riservare altri colpi,

³⁵³ ASC, EN 419, Commission des communautés européennes, Bruxelles 15 juin 1973, Commission Politique. *Compte rendu sommaire.*

³⁵⁴ AMAE Europe Grande Bretagne. 1971-Juin 1976. 356. 10 mai 1973. Etude de notre Ambassade à Londres- *Actions et objectifs de la politique britannique au sein de la communauté européenne.*

³⁵⁵ UK NA. PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 8, 1973. Telegram from Douglas Home to Cromer.

il vero scopo del presidente era per Cromer effettivamente quello di “lasciare dietro di sé nel 1976 relazioni transatlantiche abbastanza sane che nessun possibile successore possa sentire una forte pressione a cambiarle”. Kissinger aveva sottovalutato la misura in cui le sue proposte avrebbero forzato l'adozione di una comune posizione europea, e quindi si sarebbero potute rivelare controproducenti in questo senso. Il discorso del 23 aprile sotto molti aspetti era stato “inopportuno”, ma su molti punti Kissinger era già tornato indietro, tentando di “lenire le turbate sensibilità” europee. Il suo gioco si svolgeva su due fronti: in Europa e all'interno dell'amministrazione e del Congresso. Le pressioni da parte di quest'ultimo erano realmente forti: “L'umore congressuale è tale che ci sono pressioni sull'amministrazione perché produca risultati concreti più velocemente di quanto la natura dei negoziati e le necessità delle consultazioni europee rendono possibile”. Per questo Nixon e Kissinger avevano scelto procedure quali gli incontri bilaterali ad alto livello o le dichiarazioni: “per generare fiducia negli USA che si stanno facendo progressi, e per servire come linea di difesa contro l'invasione di territorio da parte del Congresso”. Secondo Cromer, la corrente amministrazione rappresentava “la nostra migliore speranza per ottenere una soluzione delle questioni atlantiche che sia per noi soddisfacente”. Le pressioni per la riduzione delle truppe erano sostanziali, e un incontro multilaterale avrebbe potuto far guadagnare tempo con il Congresso. Il rischio, in mancanza di progressi, era quello di un “serio scontro” nel quale “le nostre perdite sarebbero probabilmente maggiori delle loro”.³⁵⁶

Il 14 e 15 giugno, a Copenhagen, si svolse una riunione ministeriale della NATO. Il 13 giugno Rogers su richiesta dei danesi anticipò il suo viaggio a Copenaghen al fine di dedicare una giornata all'esame delle relazioni euroamericane. Quest'invito s'inscriveva nei tentativi danesi, in corso da tempo, di normalizzare i propri rapporti con gli Stati Uniti, ma era la prima volta che tali avances non venivano respinte. I francesi motivarono questo cambiamento col fatto che, a seguito del viaggio di Norgaard a Washington, gli americani si fossero resi conto che Copenhagen non era “del tutto insensibile” alle loro tesi.³⁵⁷

Il discorso di Rogers alla NATO cercò di rassicurare gli alleati sull'incontro fra Nixon e Breznev, che non avrebbero condotto ad alcun accordo o decisione “nociva” per gli interessi dell'alleanza. Rogers sottolineò anche come fosse “imperativo” costruire un nuovo framework per le relazioni transatlantiche. Van der Stoep a sua volta diede il benvenuto del suo paese all'idea di una nuova dichiarazione NATO, per la quale annunciò una prossima bozza

³⁵⁶ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 11, 1973. Telegram from Cromer to Douglas Home.

³⁵⁷ AMAE Amérique 1971-75. EU 748. 9_5_3 Relations des EU avec l'Europe Occidentale mai-décembre 1973. 14 juin 1973 *Visite a copenhagen de M Rogers*.

olandese, pur respingendo l'idea del linkage. Scheel invocò una risposta comune europea, elaborata dai rappresentanti permanenti a Brussels, e esprese il suo desiderio che Nixon incontrasse il consiglio della NATO e la CEE durante il suo viaggio in Europa. Jobert apparentemente commentò “Abbiamo una buona alleanza, teniamocela”.³⁵⁸

Secondo i francesi, alla riunione ministeriale gli Stati Uniti avrebbero accettato il punto di vista europeo, cioè che ogni problema andasse affrontato nel forum appropriato, riunificando così a qualsiasi “mercanteggiamento”- seppure un certo legame fra i problemi in questione veniva riconosciuto anche dai francesi. Gli Stati Uniti, dunque, non puntavano a una revisione del trattato NATO, né alla fondazione di nuove istituzioni, ma solo alla formulazione di una dichiarazione di principio che esprimesse i valori comuni. È significativo come ci fossero voluti due mesi solo per arrivare a questo punto. In ogni caso, la Francia non ebbe mai problemi con l'idea di una dichiarazione in ambito NATO, sebbene i Nove si ponessero comunque il problema di coordinare le proprie posizioni, e anche di gestire le rimostranze dell'Irlanda, membro della Comunità ma non della NATO.³⁵⁹ Tuttavia a Copenhagen, Jobert diede voce a notevoli perplessità francesi rispetto all'anno dell'Europa, e, più precisamente, ad una dichiarazione in ambito NATO. Nel 1973, l'Europa stava facendo progressi in ambito economico, ma era ancora in cerca di una propria identità politica. Una nuova dichiarazione d'intenti rischiava di non avere alcun tipo di pubblico impatto, e di indebolire l'alleanza, che per Jobert era “buona”. Inoltre, il ministro francese mise in guardia gli alleati dall'accettare una dichiarazione che avrebbe potuto avere un'applicazione regionale, confermando così la divisione dell'Europa.³⁶⁰

Nel frattempo, anche i britannici cominciarono ad esprimere più apertamente le proprie perplessità. Durante il mese di giugno, Walt Rostow, professore di economia presso l'università del Texas, molto vicino all'amministrazione, aveva intrapreso a titolo personale un tour dell'Europa, rispetto al quale riportò le sue impressioni in un incontro avuto con Heath il 18. Il discorso del 23 aprile a suo avviso era stato “nella natura di una lezione in scienza politica”, e a suo avviso non aveva suscitato negli europei il minimo desiderio “di tirare su l'alleanza per i piedi e darle una bella occhiata”. Tuttavia gli europei avrebbero dovuto capire il bisogno di Nixon nella battaglia contro le forze protezionistiche e isolazioniste all'opera negli Stati Uniti. Heath replicò sottolineando l'idea del declino degli USA: “Non sono più il numero uno”. La retorica reminescente del discorso di Marshall era “obsoleta”. L'Europa esisteva, ma

³⁵⁸ New York Times. June 15, 1973. *No Nixon-Brezhnev Deals, Rogers Assures NATO*.

³⁵⁹ AMAE 9_5_3 Relations des EU avec l'Europe Occidentale mai-décembre 1973. 29 juin 1973. *Cooperation Politique. Réunion comité politique des 5 et 6 juillet à Helsinki*.

L'iniziativa americana era stata lanciata senza consultarla. Riguardo alla difesa, "l'Europa apprezzerrebbe meno prediche rispetto al burden-sharing e maggiore riconoscimento di ciò che stava facendo". Rispetto alla bilancia dei pagamenti americana, il deficit commerciale ammontava a 6 miliardi di dollari, 4 con il Giappone, 1 e ½ con il Canada, e il restante ½ miliardo con tutto il resto del mondo. Il ruolo dell'Europa era secondario.³⁶¹ Anche lo stile di Kissinger cominciava ad irritare Londra. Il suo metodo di relazionarsi separatamente e in segreto con pochi alleati creava un'atmosfera di sospetti. Per di più, spesso dalla sponda americana notizie riservate giungevano misteriosamente alla stampa. Ciò, unito alla mancanza di consultazioni, avrebbe sicuramente approfondito la divisione transatlantica.³⁶²

Il 10 giugno Douglas Home aveva incontrato Rogers a Teheran. Fra i suoi obiettivi, vi era quello di sottolineare come il 5 giugno i ministri degli esteri della comunità avessero deciso di "promuovere un dialogo aperto e amichevole con gli USA", tentando di scoprire in che misura Rogers condividesse la linea di Kissinger.³⁶³ Alla prova dei fatti, in misura molto scarsa, anche se non era chiaro se il segretario di stato fosse a conoscenza dell'ultimo incontro fra Kissinger e Jobert. Rogers informò il primo ministro britannico che, dopo il 23 aprile, il dipartimento di Stato aveva elaborato quattro bozze per una dichiarazione di principi. Inoltre, egli affermò che "era ovvio e naturale che finanza, commercio e difesa fossero interrelate, ma la loro discussione dovrebbe essere intrapresa in contesti diversi e con tempistiche separate". Anche se Rogers era prossimo a lasciare il dipartimento di Stato, e se era sempre stato escluso dalle principali questioni di politica estera, la costante discrasia fra le sue dichiarazioni e quelle di Kissinger non potevano che risultare irritanti per gli interlocutori degli Stati Uniti.³⁶⁴

Dal canto suo, Kissinger cominciava a trovare insopportabili le procedure imposte dagli europei. "Alla fine del giugno 1973, faticavamo a stare a galla. Due mesi dopo la nostra iniziativa, nessuno aveva ancora avanzato alcuna idea concreta rispetto ai contenuti dell'anno dell'Europa".³⁶⁵ A tratti, egli esternava un umore "acido" e "stizzoso". Per Cromer, esso era

³⁶⁰ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 15, 1973. Telegram from Stark to FCO. MIPT: *Ministerial meeting of North Atlantic Council*.

³⁶¹ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 19, 1973, telegram from Armstrong. Mr. and Mrs. Walt Rostow called on the PM on 18 June.

³⁶² UK NA. PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 26, 1973. Telegram from Peck (Nato) to FCO. *Kissingerism*.

³⁶³ UK NA FCO 82/310. Meetings between US sec state and S.O.S.F.C.A. 6A721. AMU 3/548/15. CENTO meeting, Teheran, 10/11 June. Bilateral discussion between Douglas Home and Rogers. Background notes.

³⁶⁴ UK NA PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. June 12, 1973, A.A.Acland to Mr Butler, US/European relations.

³⁶⁵ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.183.

dovuto al suo “disperato” bisogno di una qualche assicurazione, almeno a livello procedurale, che ci sarebbero stati progressi.³⁶⁶

Il 5 e il 6 luglio i direttori politici, riuniti ad Helsinki, affrontarono il compito che i ministri avevano assegnato loro il mese prima: identificare le questioni per un possibile dialogo transatlantico in vista del prossimo incontro ministeriale. I danesi avanzarono la proposta di un progetto di dichiarazione. Van Well fece un intervento molto lungo, esprimendosi in termini molto favorevoli agli Stati Uniti. Egli rilevò che le discussioni in corso in ambito NATO non sostituivano un dialogo politico fra i nove e gli USA, e invitò gli otto membri della NATO a coordinare le proprie posizioni anche in quell’ambito. Il rappresentante tedesco asserì che anche il suo paese avrebbe preferito che Nixon incontrasse solo i presidenti di Commissione e Consiglio. Un vertice appariva prematuro, poiché non sarebbe stato possibile prima dell’autunno elaborare la dichiarazione di principi desiderata da Washington. In ogni caso, era necessario elaborare una posizione comune per quell’incontro, e coinvolgere in questo la Commissione. Anche se il linkage andava rifiutato a livello negoziale, i ministri avevano accettato un certo grado d’interdipendenza fra le diverse questioni. “Era ancor più necessario che i nove, in quanto tali, assumessero una posizione comune sui rapporti euroamericani, allo scopo di intraprendere il dialogo che avrebbe dovuto permettere a partner uguali di precisare il carattere della loro relazione”. Arnaud, il rappresentante francese, assicurò i suoi colleghi del desiderio del suo governo, nell’occasione della prossima riunione ministeriale, di “trattare il fondo delle cose”. Egli ricordò però come il compito assegnato ai direttori politici fosse quello di enunciare le domande, non di darvi risposta. Pertanto, i francesi non vedevano l’utilità di preparare un progetto di dichiarazione per il 23 luglio, tanto più che il testo danese presentava l’ineludibile problema di un “dialogo globale” con gli Stati Uniti, in una cornice ad hoc. I ministri non avrebbero voluto affrontare queste questioni, ma piuttosto quali fossero le possibili tematiche da affrontare in un dialogo con gli USA, quali argomenti l’Europa avesse interesse a discutere con loro, tentando di definire una posizione comune. Inoltre, era importante capire in quale misura una dichiarazione di carattere generale fosse compatibile col desiderio unanime di evitare il linkage, e come agire per evitarne il rischio. Keating, Irlanda, condivise l’idea che fosse prematuro che i ministri si esprimessero sulla dichiarazione, e ribadì la necessità di tenere separati i problemi dei nove da quelli sorti in ambito NATO. Ducci sostenne che il rischio di limitare il dialogo alla NATO era che gli Stati Uniti continuassero a rapportarsi con la Comunità su base esclusivamente bilaterale, come stava effettivamente avvenendo. Brimelow affermò di preferire che, all’incontro di Nixon con

³⁶⁶ UK NA. PREM 15 1542. S 1855. 1973 foreign policy. July 5, 1973. Telegram from Cromer to Burke Trend.

i presidenti di Commissione e Consiglio, fossero presenti anche i ministri degli esteri, e che venissero discusse esclusivamente questioni di carattere economico, di competenza comunitaria. “Si eviterebbe così ogni discussione teologica sui rapporti fra cooperazione politica e attività comunitarie”. Il risultato finale di due dichiarazioni avrebbe contribuito ad evitare il rischio di linkage. Londra proponeva anche che il comitato politico redigesse un documento di lavoro, ad esclusivo uso interno, per stabilire in che misura i Nove si trovassero d'accordo rispetto alla definizione di un'identità europea rispetto agli USA. Davignon affermò che la priorità andava data al dibattito interno ai nove, che dovevano stabilire cosa interessasse loro discutere con gli Stati Uniti e, solo in un secondo momento, in che modo.

La discussione sulla presenza della Commissione alla riunione successiva venne vinta da Parigi, che riuscì a imporre la sua idea che non fosse necessaria contro le resistenze di Paesi Bassi e Germania. Nel riferire di questa riunione, De Courcel commentò: “In generale, bisogna sottolineare come i dibattiti del comitato politico su questa importante questione si siano svolti in un'atmosfera molto più distesa che in precedenza. Come desideravamo da tempo, il comitato ha dedicato molta più attenzione alle questioni di fondo che ai problemi di pura procedura.”³⁶⁷

Il 23 luglio i ministri degli esteri di riunirono nuovamente a Copenhagen, per esaminare un “referendum”, cioè la serie di domande sulle questioni da affrontare in un dialogo con gli Stati Uniti che era stato ultimato, in seguito ad una discussione molto accesa, dal gruppo dei corrispondenti il 13 luglio. I francesi definirono l'esito della riunione “soddisfacente”; il comunicato che venne emesso affermò la volontà dei Nove di armonizzare le proprie attitudini riguardo agli Stati Uniti, sottolineò l'“importanza primordiale” della definizione dell'identità europea, e distinse fra problematiche di breve termine (cioè le questioni da affrontare durante la prossima visita di Nixon) e lungo periodo (soprattutto l'elaborazione del documento sull'identità europea). L'identità europea era contraddistinta da una comune eredità, da interessi propri, da responsabilità particolari come verso i paesi in via di sviluppo. L'indipendenza europea, che non avrebbe potuto considerarsi completa finché non ci fosse stata una difesa europea, era cruciale. “Su queste basi, l'Europa è pronta ad andare molto lontano della cooperazione con i paesi extra europei”³⁶⁸.

Washington invece si dichiarò nuovamente molto delusa dai risultati della riunione, ma soprattutto dalla procedura. Ancora una volta i Nove non avevano preso in considerazione le preferenze americani, ma li avevano posti di fronte al fatto compiuto, cosa propria di una

³⁶⁷ AMAE. Amerique 1971-75. Etats Unis. 748. 10 juillet 1973, circulaire n.415. Comité politique des Neuf.

³⁶⁸ AMAE Amerique 1971-75. Etats Unis 748. 20 juillet 1973. Note.

rapporto con i nemici. Parigi rilevò che “nei loro rapporti con l’Europa, gli Stati Uniti sono arrivati alle minacce”.³⁶⁹ In effetti persino i tedeschi cominciavano a trovare sospetti gli atteggiamenti di Kissinger, anche se si opponevano a tattiche dilatorie che avrebbero spinto Nixon ad annullare la sua visita, facendo precipitare una crisi aperta.³⁷⁰ Moro riferì che gli americani volevano una visita prima del 15 novembre. Egli motivò questa fretta con gli sviluppi del Watergate.³⁷¹ In pratica, la riunione del 23 luglio per il breve termine invitò i direttori politici a preparare una lista di punti che potevano essere affrontati nel dialogo con gli Stati Uniti. Nel frattempo, alla luce dei risultati dei contatti bilaterali, in parallelo con i negoziati in corso nelle appropriate istituzioni multilaterali, si sarebbe deciso se svolgere una riunione euroamericana dei direttori politici. Dice Kissinger “invece di rivitalizzare le consultazioni, fummo invitati a un esercizio burocratico che le soffocavano”.³⁷²

Anche se Jobert avrebbe voluto che la questione delle relazioni transatlantiche fosse rimandata fino a che il documento sull’identità europea non fosse stato ultimato, la riunione del 23 aveva stabilito che, nel caso Nixon si fosse recato in Europa durante l’autunno, i nove sarebbero stati pronti ad incontrarlo “in a form to be determined”. Nonostante le proteste di Jobert, i ministri stabilirono di incontrarsi il 10 settembre per esaminare un documento che rispondesse alla proposta statunitense, che avrebbe compreso due bozze, una per la NATO riguardo la difesa e una che si indirizzasse a questioni politiche ed economiche, poiché Dublino non era preparata a sottoscrivere alcun documento che parlasse della difesa, e Parigi si opponeva a ogni documento comunitario che si allontanasse da questioni economiche e, forse, politiche. Gli americani notarono questo sviluppo come un progresso, ma sottolinearono come i nove ministri considerassero il viaggio presidenziale “come l’apertura, e non il culmine, di un dialogo transatlantico sulle relazioni fra Europa e Stati Uniti”. Venne notata con speranza la posizione di alcuni, in particolare i tedeschi, che avevano asserito che dichiarazioni separate non erano attraenti come il documento unico proposto dagli USA, sottolineando come sarebbe stato ancora possibile trovare accordo su una singola dichiarazione “omnibus”. In breve, anche se tutto questo era poco rispetto alle intenzioni originali per l’anno dell’Europa, la riunione di Copenhagen aveva comunque prodotto dei risultati “coerenti con lo spirito dell’iniziativa atlantica”. C’erano stati dei progressi nello sviluppo di una risposta comune europea. Le bozze in circolazione alla NATO costituivano indicazioni chiare che un accordo degli alleati a un documento del genere era una “possibilità realistica”, anche se i progressi

³⁶⁹ UK NA. PREM 15 1543. 1973 Foreign Policy. S 1856. July 23, 1973. Record of a meeting, Copenhagen.

³⁷⁰ AMAE. Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes. Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les USA 1972-1973. 38 3810. 11 août 1973. Note. Rapports Europe-Etats Unis.

³⁷¹ AMAE. Amerique 1971-75. EU 748. 25 juillet 1973. Télégramme de Lucet.

³⁷² Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, cit., p.701.

sarebbero stati sempre più lenti del previsto.³⁷³ Parigi era “soddisfatta” di aver “orientato il lavoro dei Nove” verso una definizione dell’identità europea e la ricerca dei punti eventuali per un dialogo con gli USA. Essa riteneva in questo modo di aver guadagnato tempo, e di aver dimostrato che l’Europa non aveva motivo di affrettare le sue azioni a causa delle pressioni provenienti da Washington. Questa “tattica dilatoria” non poteva che entrare in contrasto, però, con la volontà di Nixon di ottenere una “soddisfazione esteriore di prestigio” prima del 15 novembre.³⁷⁴

Nelle memorie di Kissinger non vi è traccia di questo guardingo entusiasmo. I nove ministri avevano ancora una volta “trovato rifugio nella procedura”, ma il problema non si limitava al ritardo. Nelle decisioni non si accennava, secondo Kissinger, al viaggio di Nixon in Europa—abbiamo visto però come ciò non sia vero. Riassumendo, ciò che era accaduto a Copenhagen “non fu solo di mettere l’anno dell’Europa in ghiacciaia per altri due mesi e di trattare con ostentata indifferenza una visita presidenziale—due eventi senza precedenti nei relazioni transatlantiche—ma anche di trasformare il dialogo euroamericano in un rapporto antagonistico”. Jobert era riuscito ad usare il “distacco” statunitense per convincere la comunità ad adottare una procedura “in totale contraddizione con la pratica di consultazioni intime in vigore da più di vent’anni”. Il problema fondamentale, per Kissinger, era dunque limitato alla procedura comunitaria. Il fatto che finalmente una risposta europea si stesse delineando (che non viene comunque nominato) era totalmente oscurato dal quello che gli USA non avrebbero avuto alcuna opportunità di esprimere il proprio punto di vista. Il ministro degli esteri danese “avrebbe avuto soltanto il potere di presentare le bozze, registrare i commenti, e tornare”. Negli intervalli, “nessuno degli altri ministri avrebbe parlato con noi, nemmeno a livello informale, di quella che era cominciata come un’iniziativa americana”.³⁷⁵

Heath scrisse a Nixon per riportargli i risultati della riunione, prendendo atto di questo risultato quando affermò che “qualche progresso è stato fatto”. Jobert aveva potuto trarre vantaggio dalla lealtà britannica nel non riferire ai propri partner degli scambi bilaterali con Washington, e questo aveva influito nel limitare i progressi possibili.³⁷⁶ Douglas Home commentò che questa lettera era un tentativo di “tirare fuori il meglio” dalla riunione di Copenhagen, che non era stata “pienamente soddisfacente”. Per Kissinger, questa missiva rese chiaro il nuovo approccio della Comunità: “gli scambi bilaterali confidenziali—richiesti dai

³⁷³ NARA NPM. NSC Files. Subject Files. BOX 322 European Common Market, Oct. 72- Jul. 73, Vol. III. July 27, 1973. Memorandum for Kissinger. *EC Foreign Ministers Discuss the Atlantic Declaration Proposal*

³⁷⁴ AMAE. Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes. Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les USA 1972-1973. 38 3810. 20 août 1973. Note pour le ministre.

³⁷⁵ Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, cit., p.188.

³⁷⁶ DPBO series III, vol. IV. AMU 18/1. July 26, 1973. Telegram 1548 to Washington.

nostri alleati come la sola procedura accettabile—dovevano finire”.³⁷⁷ Il 27 luglio Nixon rispose, ringraziando Heath per il resoconto. In questa lettera il presidente americano, pur riconoscendo che qualche progresso era stato fatto, si dichiarò “piuttosto preoccupato” della situazione. Nixon si richiamò agli incontri avuti coi britannici a partire dal mese di gennaio, in cui gli pareva fosse stato chiaro che, se la situazione di deterioramento nelle relazioni transatlantiche non fosse stata fermata, l’Europa sarebbe stata la perdente, molto più degli Stati Uniti. Di conseguenza, il tipo di consultazioni in corso in Europa apparivano “allarmanti”. “Francamente non ci era mai venuto in mente che la principale preoccupazione europea sarebbe stata di ordine procedurale”. Sebbene non ci fosse nessuna obiezione al desiderio europeo di costruire una propria identità,³⁷⁸ gli unici canali possibili erano stati sino ad allora quelli bilaterali, per la loro rapidità, ma anche poiché ogni proposta di incontri multilaterali era stata rifiutata. Il viaggio in Europa avrebbe avuto senso solo se avesse portato risultati concreti, “nello spirito e ad un livello commisurati ai bisogni urgenti dell’epoca”. La mancanza di reazioni, fuorchè da parte tedesca, alle bozze americane era citata come uno degli esempi dell’apparente mancanza di un tale spirito da parte europea. Nixon affermò di essere stato convinto, fino a quel momento, che il suo approccio fosse stato capito e condiviso dagli europei. Se però questa certezza si fosse rivelata inaccurata, o non avesse più risposto ai fatti, “allora forse la cosa migliore da fare sarebbe lasciare che queste questioni siano gestite nei canali e nelle istituzioni di routine”, che era ciò che apparentemente Heath raccomandava. Un simile corso d’opera, tuttavia, probabilmente non avrebbe consentito di ottenere risultati “significativi e positivi”.³⁷⁹ Il tono di questa missiva per la prima volta da parte di Nixon era piuttosto aspro, o, secondo la definizione di Kissinger, di “inusuale freddezza”. Per il consigliere statunitense, ciò che rendeva la situazione tanto “dolorosa” era la consapevolezza di essere stati manovrati da Jobert, il quale aveva “spietatamente” usato gli sforzi americani per blandire la Francia “come un mezzo per isolarci”, sfruttando il timore dei paesi più piccoli di trovarsi costretti a seguire la guida dei quattro grandi, la riluttanza della Germania federale a inibire le proprie opzioni politiche e la determinazione di Heath di dimostrarsi un buon cittadino europeo allo scopo di mettere insieme “una coalizione del rifiuto”. Questo era stato possibile perché la possibilità che l’esercizio si trasformasse in uno scontro era stata sottovalutata dagli americani. Così, era naturale che le emozioni si infiammassero, in un’amministrazione sottoposta già alle ingenti pressioni del Watergate. I toni aspri della lettera a Heath vennero usati anche in una missiva indirizzata a Brandt il 30 luglio. Alla consueta

³⁷⁷ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.189.

³⁷⁸ “We do not find the Atlantic initiative in any sense incompatible with these European purposes”.

³⁷⁹ DPBO, series III, Vol. IV. RS 2/3. July 27, 1973. Tel 1567 from Washington.

affermazione di questi che la riunione del 23 luglio aveva costituito un progresso significativo, Nixon replicò che in tali circostanze non sarebbe andato in Europa.

Non si può sapere quale impatto avrebbero avuto queste lettere se fossero state spedite da un presidente non toccato da uno scandalo [...] non c'è dubbio che senza il Watergate, non ci sarebbe neppure stato bisogno di queste lettere. In quelle circostanze, i nostri alleati non solo sapevano che io ne ero stato il principale redattore—com'era sempre stato—ma anche che il presidente, per motivi interni, non poteva dedicare alla questione la sua attenzione continua.³⁸⁰

Un documento britannico in preparazione a un incontro con Jobert riporta i risultati della riunione con Kissinger, che aveva ammesso che l'anno dell'Europa avesse “fatto cilecca”, attribuendo però la colpa agli europei. I tre temi sui quali Kissinger continuava ad insistere era la mancanza di reazioni alle bozze da parte di Francia, Germania e Regno Unito, nonostante avessero promesso il contrario; la pratica del “fatto compiuto” e l'affermazione che Nixon non sarebbe andato in Europa per incontrare i ministri degli esteri. In tutto questo, Kissinger evidenziava una totale noncuranza rispetto ai progressi, pur limitati, fatti il 23 luglio, alla natura della comunità e al desiderio condiviso di trovare una posizione autenticamente europea, e ai complessi fattori istituzionali in gioco. Come valutare realmente la posizione americana? Due elementi, benchè chiaramente in gioco nell'atteggiamento di Kissinger, parevano scarsamente rilevanti: la sua irritazione nel mancato successo della propria iniziativa, e il desiderio “di un successo esteriore che neutralizzasse le difficoltà interne del presidente”. Tuttavia altre questioni premevano, come la valutazione dell'effettiva serietà delle pressioni provenienti dal Congresso. A Jobert era necessario presentare l'idea che, se un tale rischio fosse stato considerato concreto, era nell'interesse europeo fare qualcosa “per liberare gli americani dall'amo su cui si erano infilati”.³⁸¹ A Jobert, ci si proponeva di far notare come l'iniziativa di Kissinger avrebbe potuto essere considerata “morta”, superata da un'iniziativa europea in cui il presidente francese avrebbe potuto giocare un ruolo cruciale.³⁸² La tattica di compiacere l'orgoglio francese non doveva mascherare il fatto che ormai, rispetto al problema delle relazioni transatlantiche, cruciale “tanto per l'Europa, quanto per lo sviluppo del pensiero europeo della Francia”, c'era fra i due paesi “una buona percentuale di terreno comune”. Le rispettive posizioni si erano avvicinate, e vi era accordo sull'importanza di una posizione comune europea sulle questioni monetarie e commerciali, che non fosse ostile agli USA. Anche se la posizione francese era ancora “più dura”, il pensiero di Pompidou aveva conosciuto un'evoluzione molto positiva a riguardo. Inoltre, Francia e Gran Bretagna erano d'accordo sul fatto che lo scopo dei negoziati commerciali fosse quello di liberalizzare ed

³⁸⁰ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.189-190.

³⁸¹ Affermazioni di questo tipo venivano ripetute più volte, come in: “It is also true that the Americans have only themselves to blame for the situation they have got themselves into”.

espandere gli scambi a livello mondiale, non di aiutare la bilancia dei pagamenti statunitense, e che i diversi campi delle relazioni transatlantiche avrebbero dovuto essere oggetto di negoziati separati. Queste osservazioni venivano rispecchiate nella convinzione francese che fossero le dinamiche franco-britanniche a determinare l'indirizzo assunto dalla comunità. Tuttavia Parigi non condivideva le ottimistiche valutazioni di Londra sulla convergenza progressiva delle loro rispettive posizioni. I britannici intendevano in realtà “fare la figura del neofita zelante, assumere la guida del movimento europeo e farci apparire come ritardatari”. Permanevano aree di disaccordo, e su ognuna di esse la Gran Bretagna era invece in perfetta armonia con gli Stati Uniti. Su queste problematiche, gli altri europei erano portati ad allinearsi con lei, “cioè dietro l'America”.³⁸³

Il 30 luglio rappresentanti britannici (Burke Trend, Hunt e Brimelow) si recarono a Washington per incontrare un Kissinger che si sapeva di pessimo umore. Le loro note in preparazione ai colloqui li invitavano ad avere pazienza, mentre rilevavano che i problemi emersi dagli incontri bilaterali erano dovuti solo al fatto che Londra li aveva mantenuti nella riservatezza, a fronte dell'indiscrezione statunitense.³⁸⁴ Quest'errore non venne ripetuto: non solo Londra diede un'accurata informativa comunitaria rispetto all'incontro, centrata sul fatto che Kissinger si era dimostrato “non ricettivo” ma cercò anche l'aiuto francese nel redigerla. Quest'incontro rappresentò un momento cruciale nella crisi delle relazioni transatlantiche: per la prima volta Kissinger espresse tutto il suo disappunto rispetto alle posizioni europee. Kissinger definisce questa riunione una “sessione dolorosa”, in cui Trend, che aveva vissuto troppo a lungo nella precedente situazione di reciproca fiducia, sarebbe giunto “così vicino a mostrare il suo imbarazzo quanto glielo permettevano il codice disciplinare del servizio civile britannico e il suo alto senso dell'onore”.³⁸⁵ Per la metà di agosto i nove avevano stabilito di redigere per iscritto le varie proposte per un documento che avrebbe costituito la posizione della Comunità su cosa si sarebbe potuto dire al presidente, se e quando egli si fosse recato in Europa, che il presidente di turno, la Danimarca, avrebbe elaborato per essere poi rivisto alla fine di agosto dai corrispondenti politici, il 4 e 5 settembre dai direttori politici, e il 10 e 11 settembre dai ministri degli esteri. Kissinger chiese se il suo governo avrebbe potuto vedere l'elaborazione in corso in Gran Bretagna, ma Brimelow rispose che la precedenza spettava agli europei, e che successivamente le cose si sarebbero mosse velocemente. Nel frattempo, gli Stati Uniti avrebbero potuto comunicare col rappresentante danese. Kissinger rispose che

³⁸² UK NA. PREM 15 1543. 1973 Foreign Policy. S 1856. Memorandum. *Points to be put to Jobert.*

³⁸³ AMAE. Europe Grande Bretagne. 1971-Juin 1976. 356. 15 juillet 1973. Note. *Etat des relations franco-britanniques au sein de la CEE.*

³⁸⁴ UK NA PREM 15 1543. 1973 Foreign Policy. S 1856. July 25, 1973. Speaking notes.

“nessuno guardava al ministro danese, di cui non si ricordava il nome, come a un agente indipendente”. Egli avrebbe dovuto limitarsi a presentare il documento, impossibilitato a negoziare, ma costretto a rimettersi a ulteriori istruzioni. Dei due documenti in corso di elaborazione, quello sull’identità europea era di interesse europeo, ma la dichiarazione sulle relazioni atlantiche interessava gli USA, che non potevano permettere di essere posti di fronte al fatto compiuto. Una procedura del genere era “inaccettabile”. Su questo, Kissinger dichiarò di parlare con la piena approvazione del presidente. In seguito definì la procedura “insultante”. Da gennaio, quando ai britannici era stato esposto nei dettagli il progetto dell’anno dell’Europa, lo spirito che ci si aspettava era quello di una mutua fiducia con il Regno Unito, non di dover avere a che fare esclusivamente col ministro degli esteri danese. In quest’incontro per la prima volta Kissinger espresse pienamente la sua irritazione nei confronti degli europei, e dei britannici in particolare, arrivando a velate minacce: “se si svilupperà una relazione antagonista, l’Europa dovrà accettarne le conseguenze, che saranno molto dolorose”. Brimelow tentò di controbattere spiegando le difficoltà inerenti alla coordinazione dei Nove, in particolare con una Francia non entusiasta riguardo al progetto. Inoltre illustrò come il “punto morto procedurale” (di cui Kissinger obiettò di non aver saputo nulla, “il che dimostra dove siamo arrivati”) fosse scaturito dal problema della partecipazione della Commissione e che non avesse dunque nulla a che vedere con gli Stati Uniti. Il punto morto era stato sbloccato dalla riunione di Helsinki dei direttori politici su spinta del governo britannico, quando i francesi avevano dato il loro assenso a una discussione sostanziale da tenersi a Copenhagen senza la Commissione. Tuttavia l’assenza della Commissione aveva costretto i ministri degli esteri a evitare dichiarazioni vincolanti, impossibili in ambiti di competenza comunitaria. Di conseguenza, era ovvio che i risultati ottenuti a Copenhagen non avrebbero soddisfatto gli Stati Uniti, che desideravano risultati più eclatanti. Tuttavia, quella era stata la prima occasione in cui la discussione si era concentrata su questioni sostanziali, oltre che a quella, procedurale, dell’ambito più appropriato per incontrare Nixon, il quale però secondo Kissinger non aveva mai richiesto un tale incontro. Brimelow affermò che i nove stessi lo desideravano. Inoltre, a Copenhagen avevano stabilito di coordinare le proprie risposte al governo statunitense. Kissinger sostenne di aver ricevuto una proposta tedesca per tre dichiarazioni, una all’interno della NATO, una su questioni economiche, e una terza “che riassume i principi essenziali di entrambe”. Questa era una proposta che il suo governo avrebbe considerato perfettamente accettabile. Tuttavia Brimelow rispose che i francesi non si erano dichiarati d’accordo. In ogni caso, Kissinger annunciò che il suo governo non avrebbe fatto alcuna mossa ulteriore rispetto all’anno dell’Europa, ma si sarebbe riservato di regire

³⁸⁵ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.191-2.

rispetto alle eventuali proposte europee. Poco dopo arrivò ad affermare che l'anno dell'Europa era "finito". Gli europei, inoltre, non dovevano dare per scontato che gli USA fossero preparati a negoziare col ministro danese. Il presidente non sarebbe potuto recarsi in Europa dopo il 15 novembre, e Kissinger non vedeva come sarebbe stato possibile elaborare una dichiarazione entro quella data quando fino a quel momento non si era trovato un accordo nemmeno sulle questioni procedurali. Burke Trend obiettò che gli Stati Uniti stavano cercando di far lavorare la macchina "più velocemente di quanto ne fosse capace", ma Kissinger si dimostrò sordo a ogni richiamo alla ragionevolezza, obiettando che "nel comportarsi rispetto agli americani come meschini cecchini, gli europei stavano rafforzando chi, nel Congresso, si opponeva alle posizioni dell'amministrazione sull'Europa", e che una dichiarazione, essendo esclusivamente nell'interesse europeo, non costituiva una priorità per gli Stati Uniti. Essi tuttavia non avrebbero accettato un gesto meramente retorico.

Come tante altre volte in futuro, Kissinger rimpianse il suo errore di giudizio, nell'assumere di aver risposto a un'esigenza europea col lancio dell'anno dell'Europa. Egli era persuaso che gli europei non sarebbero "sopravvissuti", altrimenti, ai negoziati MBFR, al SALT e alle prospettive di tagli unilaterali al numero delle truppe. Invece, il suo discorso si era rivelato un errore, "uno dei peggiori" che avesse mai fatto. Aveva pensato che elaborare una dichiarazione sarebbe stato semplice e veloce, non realizzando che "l'unione europea doveva venire per prima". Gli Stati Uniti non avevano mai voluto usare l'iniziativa per costruire l'Europa, ma per rafforzare l'unità atlantica; alle obiezioni di Trend, che sostenne fosse possibile ottenere entrambe, Kissinger ripose che ciò era impossibile. Gli USA avrebbero capito se i britannici avessero comunicato loro che il progetto andava abbandonato per l'opposizione francese. Al contrario, gli USA avevano mantenuto contatti bilaterali con tutti gli alleati, ma nessuno di loro aveva ritenuto necessario informarli degli sviluppi in ambito europeo. Kissinger affermò che era la prima volta che americani e britannici non si erano consultati in modo significativo in una questione di interesse reciproco. Scheel aveva criticato il testo americano come troppo poco ambizioso, promesso un suo testo in due settimane, e dopo dieci giorni informato gli USA che non avrebbero più comunicato con loro eccetto che tramite la comunità. Non era forse stato un corso d'azione in mala fede? L'esperienza coi britannici era stata simile, seppur più sfumata.

Un altro problema che preoccupava enormemente Kissinger erano le fughe di notizie, per evitare i quali aveva stabilito di non comunicare la sostanza della discussione in corso alla burocrazia, e invitava Burke Trend a fare lo stesso. Trend replicò di non volersi trovare nella stessa situazione come dopo Reikiavik, quando Jobert e Kissinger gli avevano fornito versioni opposte del loro incontro. A questo, Kissinger ritorse che il suo staff teneva "trascrizioni

parola per parola” e che gli USA non conducevano la propria politica estera tramite “bassi trucchetti”. Trend aggiunse che se Kissinger non avesse comunicato ai francesi la gravità della situazione, non avrebbe potuto esimersi dal farlo lui stesso. A questo punto i toni usati da Kissinger parvero addolcirsi. Egli sottolineò come per gli Stati Uniti la Gran Bretagna non fosse mai stata “un paese qualunque”, e sostenne che a quel punto i contenuti dell’eventuale dichiarazione fossero “quasi ininfluenti”. Trend affermò che per Londra sarebbe stato difficile comunicare ai propri alleati che gli USA erano “arrabbiati” con lei perché si rifiutava di coinvolgerli in un tipo di discussione che a loro volta si rifiutavano di fare con gli altri europei. Kissinger rispose proponendo un incontro a quattro, che era però invisibile ai francesi. Gli Stati Uniti, affermò, non erano supplici. Gli europei sembravano convinti che il presidente fosse così interessato al suo viaggio e a una dichiarazione da potersi permettere “di giocare ogni tipo di gioco”, mentre Sonnendfeldt rincarò la dose definendo le proposte sino ad allora avanzate dagli europei “semplici dichiarazioni di banalità”, inaccettabili per gli USA. La dichiarazione, se avesse visto la luce, avrebbe dovuto essere più sostanziale di quella firmata con l’Unione Sovietica. Trend ritorse che anche le bozze americane erano state molto generali, frettolose, e che comunque difficilmente in questo tipo di dichiarazione si sarebbe potuto discostarsi da affermazioni di carattere generale. Brimelow soggiunse che l’esito dell’incontro del 10 e 11 a Copenaghen dipendeva dall’inefficacia della presidenza danese e dalle resistenze della Francia, che a suo avviso aveva scelto questa linea perché i francesi “si presentano sempre come gente difficile, che va blandita”. Kissinger ribadì che nessun paese poteva scegliere argomenti e procedure per un dialogo con il governo statunitense.³⁸⁶

Riguardo a quest’incontro, Skyes scrisse a Brimelow di essersi interrogato a lungo sui motivi che avevano spinto Kissinger ad adottare una linea tanto “dura”. I fattori individuati erano tre: la lentezza della risposta europea all’anno dell’Europa, dopo un benvenuto generalmente caloroso; il Watergate, che aveva impedito agli americani di adottare un atteggiamento più “rilassato” rispetto alla situazione e lo shock “traumatico” causato dal fatto che i britannici potessero discutere con i propri partners europei prima che con gli americani, che Skyes definì “del tutto irragionevole”. In ogni caso, se gli europei fossero riusciti a fare sufficienti progressi, impedendo ai francesi di ostacolarli, e se il governo britannico si fosse mantenuto fermo e paziente, la situazione sarebbe nuovamente migliorata.³⁸⁷ Heath motivò la rabbia di Kissinger facendo riferimento agli errori americani nell’intraprendere l’anno dell’Europa:

³⁸⁶ UK NA. U3/548/16 ANNEXE FCO 82/311. Meetings and conversations between Kissinger and HMG. July 30, 1973. Record of meeting.

³⁸⁷ UK NA. U3/548/16 ANNEXE FCO 82/311. August 13, 1973. Letter from Skyes to Brimelow.

dobbiamo accettare il fatto che Kissinger sta affrontando tutto questo senza una preparazione adeguata, con una comprensione imperfetta della situazione dal punto di vista europeo, e con una segretezza procedurale che ha portato a ripetuti malintesi. Molta dell'attuale irritazione da parte americana deriva senza dubbio dall'incapacità di Kissinger di ottenere di più da quest'iniziativa, mentre le difficoltà interne del presidente non sono state d'aiuto.

Heath però riteneva importante porre rimedio alla situazione.³⁸⁸ Jobert, "compiaciuto" della particolare attenzione con la quale i britannici lo informarono dell'incontro del 30 luglio, non accolse con gioia la notizia della "possibile fine dell'anno dell'Europa", né dell'eventuale rinvio della visita di Nixon. Espresse particolare sorpresa rispetto alle lamentele di Kissinger in merito al "fatto compiuto", che a suo avviso contraddiceva l'idea, espressa nel discorso del 23 aprile, di una posizione europea.³⁸⁹ Beumarchais chiese a Brimelow di chiarificargli l'evidente contraddizione fra il desiderio americano di una sola voce europea e il timore che questa voce potesse porre gli USA di fronte a un fatto compiuto. Quali scelte erano possibili se ogni accordo fra i nove era considerato tale? Brimelow rispose con guardingo ottimismo, affermando che non tutto era perduto, poichè Kissinger non aveva detto di aver perso interesse nell'iniziativa, ma solo che non ci sarebbero più iniziative statunitensi fino ai risultati della riunione comunitaria del dieci settembre.³⁹⁰

Nell'occasione dell'informativa comunitaria, fatta in forma orale da Brimelow agli ambasciatori dei nove, venne fatto circolare il progetto di dichiarazione britannico. Alla richiesta di Kissinger di venire informato sui contenuti dell'incontro venne opposto un fermo rifiuto. Douglas Home si offrì di darne un breve resoconto orale, ma sottolineò come la Casa Bianca non avrebbe dovuto considerarlo come un precedente "che desse loro il diritto ad essere informati di futuri resoconti riservati alla Comunità". A sua volta, Londra chiese l'autorizzazione a discutere con gli otto le bozze americane, ma Kissinger rispose di avere bisogno di pensarci.³⁹¹ Il 9 agosto gli americani risposero che avrebbero consegnato le bozze ai sei membri della CEE che ancora non li avevano avuti, e in seguito anche agli altri paesi NATO. Di conseguenza, Whitehall ritenne opportuno far circolare fra i nove i commenti elaborati dal FCO, pur prestando attenzione "al fine di evitare di infiammare ulteriormente la sensibilità americana": i commenti andavano passati solo a chi avesse già ottenuto le bozze USA. Questi commenti ricalcavano l'analisi riportata sopra, pur con un'enfasi spostata sugli

³⁸⁸ UK NA. PREM 15 1544. 1973 Foreign Policy. S 1856. Preliminary thinking, Edward Heath.

³⁸⁹ UK NA. PREM 15 1544. 1973 Foreign Policy. S 1856. August 16, 1973. Telegram from Ewart Biggs to Douglas Home.

³⁹⁰ AMAE. Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l'Afrique. Relations avec les Etats Unis 1972-1973, 38, 3810. 7 août 1973. *Entretiens angloaméricains sur les relations transatlantiques*.

³⁹¹ UK NA. PREM 15 1544. 1973 Foreign Policy. S 1856. August 7, 1973. Information communautaire.

interessi comunitari piuttosto che britannici. Il problema fondamentale rimaneva legato alla scelta di una dichiarazione unica, nonché al linguaggio definito “ambiguo”.³⁹²

Il 31 luglio la camera votò per dare il suo appoggio alle politiche militari dell'amministrazione, opponendosi al ritiro di truppe americane di stanza all'estero, (un emendamento proponeva il divieto di avere truppe in paesi che non spendessero in spese militari la stessa percentuale di PIL degli USA) approvando 21,4 miliardi di dollari in spese militari. Tuttavia venne anche adottato un emendamento proposto da Les Aspin, democratico del Wisconsin, teso a porre un tetto alle spese militari. Comunque il voto rappresentò una fondamentale vittoria legislativa per l'amministrazione. Tuttavia l'idea di ridurre le truppe incontrava il maggiore favore in Senato.³⁹³ L'idea di ridurre le truppe aveva molte giustificazioni, elencate sul New York Times da Gene La Rocque, ex ufficiale militare: il non sempre piacevole trattamento dei soldati in Europa, peraltro impoveriti dalla svalutazione del dollaro; lo squilibrio nel livello delle spese militari fra USA e Europa; il fatto che una riduzione del 20% delle truppe avrebbe lasciato il livello delle forze NATO (incluse quelle francesi) e del patto di Varsavia in equilibrio. Questo avrebbe anche contribuito alla futura liberazione dell'Europa orientale, poiché la maggior parte delle truppe di stanza lì erano forze sovietiche tese a soffocare possibili rivolte. La Rocque affermò: “Una riduzione graduale non è una negazione dei nostri impegni verso la NATO. Potrebbe anzi salvarla dalla distruzione”.³⁹⁴

L'8 agosto Londra presentò due testi a Brussels, una bozza di dichiarazione sull'identità europea, definita da Parigi “ottimamente redatta”,³⁹⁵ e una bozza di dichiarazione atlantica piuttosto banale. Per Kissinger il cambiamento in atto a Londra fu reso esplicito dal fatto che la bozza di dichiarazione atlantica venne presentata alla NATO senza alcun previo avvertimento, e senza aver ancora fatto pervenire a Washington le sue reazioni sulle bozze americane. Anche il fatto di una dichiarazione separata in ambito NATO viene rilevato con stizza (essa avrebbe “impedito di ottenere un documento esaustivo”), nonostante fosse ormai da tempo che i membri della Comunità esprimevano il loro assoluto rifiuto di una dichiarazione unica. Al contempo, con uno “sgarbo chiaramente premeditato”, gli Stati Uniti vennero a conoscenza del fatto che la CE aveva proposto al Giappone il testo di una possibile dichiarazione bilaterale. Per Kissinger, l'inerzia delle burocrazie e il Watergate erano l'unica

³⁹² UK NA PREM 15 1544. 1973 Foreign Policy. S 1856. August 1973. Paper. FCO. *The European Identity vis à vis the United States.*

³⁹³ New York Times Aug 1, 1973. *House Beats Move to Cut American Troops Abroad.*

³⁹⁴ New York Times Sep 3, 1973. *To Save NATO: Reduce It.*

cosa che spingeva gli americani a proseguire l'esercizio. L'anno dell'Europa non aveva più significato.³⁹⁶

Il Quai d'Orsay in effetti analizzò il documento britannico sull'identità europea, trovandolo pienamente accettabile. Esso affermava la necessità di resistere alle pressioni di Washington, pur con concessioni di forma, e avanzava un progetto di dichiarazione anodino, caratterizzato da una parte politica molto vaga, e nel quale non si menzionava la difesa. Se Europa e Stati Uniti avessero adottato un documento di questo tipo, che i tedeschi trovavano "inutile", "non ne deriverebbero danni".³⁹⁷

Si andava però delineando una crescente difficoltà nei rapporti franco-tedeschi. Durante l'estate Parigi aveva avuto qualche problema con la Germania occidentale, riguardo alla PAC ad esempio, ma anche alla dichiarazione, in stallo "soltanto a causa delle obiezioni francesi". Chirac, ministro dell'agricoltura, in un'intervista al settimanale parigino *Le Point* accusò il governo di Brandt di essere sempre più "distante" rispetto al resto dell'Europa, accusa respinta più volte da indignati funzionari tedeschi.³⁹⁸ Parigi rilevò come il "ricatto" statunitense stesse a quel punto facendo più presa a Bonn che nel Regno Unito. "Le difficoltà da superare per armonizzare le posizioni rispettive sono aumentate". Lo scambio epistolare fra Nixon e Brandt aveva spinto i francesi a chiedere esplicitamente se il cancelliere si fosse "già impegnato sul principio di una dichiarazione", e nonostante il diniego ricevuto erano convinti che la preoccupazione "vera o finta" del governo federale rispetto alla possibilità di un annullamento del viaggio di Nixon mostrasse che Bonn era già "decisa a deferire ai desideri americani".³⁹⁹ L'8 agosto la riunione mensile franco-tedesca dei direttori politici fu dedicata in maggior parte alle relazioni transatlantiche. I francesi ribadirono le loro posizioni, che non erano mai cambiate: scambi bilaterali avrebbero potuto far avanzare le cose al punto di rendere possibile una riunione multilaterale al livello dei vice ministri degli esteri. In Europa, Nixon avrebbe potuto incontrare i presidenti di Commissione e Consiglio. Firmare una dichiarazione, al contrario, era prematuro, e non sarebbe stato possibile prima che l'Europa avesse trovato una propria identità comune "in quanto entità politica": non prima della fine del 1974. La riunione del 23 luglio aveva portato a risultati molto soddisfacenti, anche se gli Stati Uniti avevano reagito con grande delusione al fatto che i nove finalmente avessero agito da soli. Sarebbe stato possibile, per gli europei, far fronte alle velate minacce americane? A questo proposito i

³⁹⁵ AMAE. Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l'Afrique. Relations avec les Etats Unis 1972-1973, 38, 3810. 9 août 1973. Note pour le ministre.

³⁹⁶ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.192.

³⁹⁷ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l'Afrique. Relations avec les Etats Unis 1972-1973, 38, 3810. 9 août 1973. Note pour le ministre.

³⁹⁸ New York Times. Aug 8, 1973. *A French Charge Stirs Bonn Anger*.

³⁹⁹ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l'Afrique. Relations avec les Etats Unis 1972-1973, 38, 3810. 8 août 1973. Télégramme. *Relations Europe- Etats Unis*.

commenti di Bonn sulla dichiarazione atlantica erano “di natura tale da mettere in apprensione la Francia”.⁴⁰⁰ Dal canto loro, i tedeschi affermarono di non apprezzare affatto i modi di Kissinger, né le bozze americane. Bonn temeva che gli atteggiamenti di Kissinger celassero una “manovra che gli avrebbe permesso di servirsi del rifiuto europeo per andare più lontano con i russi”. Benchè Bonn fosse a lungo stata persuasa del sincero appoggio di Nixon all’unificazione europea, cominciava a nutrire dei dubbi. Tuttavia, assumere atteggiamenti dilatori avrebbe fatto annullare la visita di Nixon e scoppiare una crisi. Era necessario agire. Per prima cosa, la riunione ministeriale del 10 settembre andava preparata con cura, “così da evitare i malintesi e i malumori” che per tutti avevano caratterizzato l’incontro del 5 giugno.⁴⁰¹ Il 14, i tedeschi fecero circolare fra gli otto il testo di un progetto di dichiarazione, asserendo che fosse opportuno che l’Europa rispondesse positivamente all’iniziativa USA. La posizione francese era che fosse prematuro affermare che una dichiarazione ci sarebbe stata. Il consiglio aveva incaricato i direttori politici di stabilire un inventario di soggetti che avrebbero poi dovuto essere ulteriormente esaminati, non di intraprendere un lavoro redazionale.⁴⁰² Il giorno successivo, Brandt scrisse a Pompidou, ribadendo i rischi insiti in un esito non soddisfacente della riunione del 10 settembre. A Heath, Brandt aveva scritto su simili toni, affermando: “Penso sarebbe opportuno informare l’amministrazione americana delle nostre intenzioni, così da rassicurarla rispetto al fatto che gli europei non stanno lasciando passare il tempo fino al 10 settembre con le mani in mano”.⁴⁰³

Anche l’Italia notò con rammarico la “carta dell’intimidazione” scelta da Kissinger, e motivata dalla difficile situazione interna di Nixon, di cui ci si chiedeva se sarebbe stato ancora al suo posto quando la famosa visita fosse giunta. Quanto alle bozze in circolazione, quelle americane erano valutate “inaccettabili”, il progetto unico tedesco era “di una pesantezza tutta tedesca”, e dava troppo rilievo alla protezione atomica americana che, dopo gli accordi con Breznev, “non esiste più”. I due testi britannici a loro volta presentavano diversi problemi. Roma suggeriva che, se davvero gli Stati Uniti reputavano indispensabile approvare un testo in novembre, esso raccogliesse il suggerimento britannico e si limitasse a considerazioni di

⁴⁰⁰ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les Etats Unis 1972-1973, 38, 3810. 8 août 1973. Rèunion franco allemande des directeurs politiques. *Note sur les relations Europe-Etats Unis*.

⁴⁰¹ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les Etats Unis 1972-1973, 38, 3810. 11 août 1973. Note. *Rapports Europe-Etats Unis*.

⁴⁰² AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les Etats Unis 1972-1973, 38, 3810. 14 août 1973. *Projet allemand de declaration sur le relations atlantiques*.

⁴⁰³ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les Etats Unis 1972-1973, 38, 3810. 15 août 1973. Lettre de Brandt à Pompidou e UK NA PREM 15 1544. 1973 Foreign Policy. S 1856. August 7, 1973. Letter from Brandt to Heath.

carattere molto generale, in cui l'impegno fosse quello di studiare i principi vincolanti da inserire in una dichiarazione entro la fine del 1974.⁴⁰⁴

Parigi sottolineò il fatto che esistesse un consenso, a Washington come in Europa, che la questione si sarebbe giocata il 10 settembre a Copenhagen. Gli americani erano rimasti fortemente insoddisfatti dei risultati del 23 luglio; di conseguenza Kissinger aveva concentrato i propri sforzi per ottenere "un'accelerazione delle procedure". Per questo sugli altri europei era stata esercitata "una forte pressione". Di conseguenza, inglesi e tedeschi (ma anche italiani) avevano assunto la medesima posizione: fra il lungo termine dell'identità europea e quello breve della visita di Nixon era il secondo a rivestire una "priorità assoluta". Tuttavia la minaccia di un annullamento del viaggio di Nixon era stata presa molto sul serio a Bonn come a Londra. La Francia avrebbe visto una dichiarazione in ambito NATO utile solo nel senso di un'affermazione dell'impegno statunitense a mantenere il livello delle truppe e della protezione nucleare in Europa, e magari anche un riconoscimento del ruolo dissuasivo proprio delle forze nucleari indipendenti. Per quanto riguardava una dichiarazione fra Europa comunitaria e USA, il progetto britannico era "abbastanza vago e piuttosto inoffensivo", ma al contempo non faceva che un accenno alla PAC, e comportava un paragrafo sull'energia che sembrava fare riferimento a riserve comuni. Peggio ancora, questo progetto adoperava "l'espressione ambigua di interdipendenza". D'altronde, l'interesse prioritario di Parigi stava in un documento sull'identità europea. Quello prodotto da Londra,⁴⁰⁵ a uso interno, era "un'analisi piuttosto obiettiva delle posizioni americane e europee" che asseriva la necessità di non cedere di un passo sulle questioni di fondo, mostrandosi però flessibile sulla procedura e sui fattori simbolici. Esso concludeva:

anche se i Nove non sono stati consultati prima del lancio dell'anno dell'Europa e avrebbero preferito che l'approccio americano fosse meno frettoloso, drammatico ed esigente, non c'è bisogno che i Nove si pongano sulla difensiva o siano troppo apprensivi rispetto al risultato. Le esigenze americane hanno fornito un utile stimolo, così come quelle dell'Unione Sovietica nell'ambito della CSCE, per una maggiore cooperazione [...] che non dovrebbe essere tesa a uno scontro con gli americani [...] Il motto dei Nove dovrebbe essere *suaviter in modo, fortiter in re*.

Anche il comitato politico ne aveva preparato uno. A livello tattico, il Quai d'Orsay si domandava se sarebbe stato possibile, di fronte alla crescente pressione esercitata dagli USA e dagli otto, continuare la tattica dilatoria che era riuscito a far approvare dai nove a partire dal 23 aprile, pur fra difficoltà crescenti. Queste difficoltà erano sempre più acute. Anche se non

⁴⁰⁴ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l'Afrique. Relations avec les Etats Unis 1972-1973, 38, 3810. 17 août 1973. *Relations Europe-Etats Unis*.

⁴⁰⁵ UK NA PREM 15 1544. 1973 Foreign Policy. S 1856. August 7, 1973. Paper.. *The identity of the Nine vis à vis the US*.

vi era mai stata un'esplicita accettazione francese di una riunione multilaterale, né di una qualsiasi dichiarazione, a quindici o a dieci, il consiglio atlantico almeno avrebbe presto dovuto prendere una decisione sui progetti che erano stati presentati. “Pare difficile opporci alla pubblicazione di un comunicato in occasione della visita di Nixon, e ancor di più a che questo testo venga studiato dal consiglio”. Una dichiarazione a dieci invece avrebbe equivalso a una “concessione importante” da parte francese.

Se ci fosse proposta, potremmo esigere che il testo sia concordato dai Nove e discusso con Washington dalla presidenza danese e per via diplomatica. [...] Eviteremmo così la costituzione di un gruppo di lavoro euroamericano, prima forma di quell'istituzionalizzazione dei rapporti con gli Stati Uniti che alcuni dei nostri partner desiderano.

La scelta in quel caso sarebbe stata fra la formula britannica, di due incontri con Nixon, uno a quindici e uno a dieci, di cui non era stato specificato il livello, in cui sarebbero state firmate due dichiarazioni “piuttosto insignificanti”, e la formula tedesca, in linea con i desideri di Kissinger, che avrebbe trasformato il viaggio di Nixon in una “tappa intermedia”, che avrebbe innescato un processo negoziale destinato a culminare l'anno successivo con una “dichiarazione finale” promulgata da un vertice a sedici. A prima vista, questa seconda ipotesi avrebbe evitato nel breve termine l'ipotesi di una dichiarazione “solenne, impegnativa e vincolante” che i francesi non desideravamo. L'importanza dell'incontro di novembre sarebbe stata minimizzata. Questa soluzione però sarebbe equivalsa in realtà all'accettazione dell'istituzionalizzazione del dialogo transatlantico. Tenendo conto del fatto che rifiutare un incontro multilaterale e una dichiarazione avrebbero addossato alla Francia la “responsabilità di una crisi”, forse la migliore opzione era seguire l'idea britannica, adottare due progetti di comunicati sulla base dei testi già sottoposti, precisando però che prima di parlarne con gli americani al consiglio atlantico per i 15 e per via diplomatica per i 9, gli europei si sarebbero dovuti mettere d'accordo a 9 sui testi. In cambio, Parigi avrebbe rifiutato nel frattempo “ogni dichiarazione d'intenti”. Difficilmente la Repubblica Federale avrebbe potuto opporsi a una soluzione simile. Quest'opzione avrebbe anche avuto il vantaggio di prevenire un accordo anglotedesco sulla proposta di Bonn, che avrebbe raccolto molti consensi.

Non c'è dubbio che una tale procedura non sarebbe apprezzata da Kissinger, poiché implicherebbe da parte dei Nove ciò che egli chiama un “fatto compiuto”; d'altra parte perché essa non otterrebbe altri risultati, visti i tempi che ci restano, che dei documenti piuttosto anodini. Al limite essa potrebbe portare ad un ritardo della visita di Nixon. In questo caso, d'altronde poco probabile, sarebbe molto più difficile addossare apertamente a noi la responsabilità del fallimento della manovra di Kissinger. In effetti il presidente americano non

è in una situazione che gli permetta di annullare il suo viaggio in Europa dopo averlo annunciato.⁴⁰⁶

Il 28 agosto Puaux comunicò a Ewart-Biggs che il documento sulle relazioni fra Europa comunitaria e USA poteva fornire una base per la discussione. Da allora in poi, i successivi progressi nell'elaborazione di una posizione comune furono piuttosto rapidi per gli standard della comunità.⁴⁰⁷ Il 30 agosto le bozze delle due dichiarazioni preparate dalla presidenza danese furono riviste per la prima volta, in vista della riunione dei ministri degli esteri il 4 e 5 settembre. Alla NATO, al contrario, i lavori erano fermi. Il 14 agosto era la data ultima in cui i paesi membri avrebbero potuto presentare delle proposte di dichiarazione, ma la deadline venne rimandata. I lavori in realtà rimasero bloccati finché la Comunità non chiarì la propria posizione. Le bozze esaminate fino a quel momento erano state considerate in generale come “inadeguate”.⁴⁰⁸

Bonn appariva intenta a dissipare i malumori emersi dallo scambio di lettere fra Nixon e Brandt. Le bozze americane, veniva affermato, erano “estremamente criticabili”, e tutti, inclusi gli americani, le consideravano “sorpasate”. La preparazione di una posizione comune europea era la priorità. Era probabile che i tempi non fossero sufficienti per elaborare una dichiarazione soddisfacente per gli USA prima della visita di Nixon; pertanto la Germania ovest proponeva di preparare intanto due comunicati di carattere temporaneo, “sui quali non dovrebbe essere troppo difficile trovare un accordo”.⁴⁰⁹

Il 29 agosto Jobert ricevette Brimelow, che voleva assicurare l'accordo francese sulla necessità che la visita di Nixon non si rivelasse “un fallimento”. La risposta francese fu che tutto dipendeva dal grado di armonia ottenuto fra i nove. Un gruppo di lavoro euroamericano era fuori discussione, finché non si fosse coagulata una “identità europea”. Non era accettabile per Parigi nemmeno l'idea avanzata da Bonn, di una dichiarazione “temporanea” che avrebbe aperto la strada a un dialogo permanente. Brimelow affermò che Kissinger era stato “sgradevolmente sorpreso” dal trovarsi a dover trattare con una Comunità coesa. Era uno sviluppo che egli non si era aspettato.⁴¹⁰ Jobert domandò se Kissinger fosse davvero deluso dagli europei, o se stesse perseguendo una sua tattica. Per Brimelow, l'elemento tattico era incontestabile, ma non escludeva una parte di delusione effettiva. Poiché la visita di Nixon sarebbe dipesa dai risultati della riunione ministeriale di Copenhagen, Londra riteneva fossero

⁴⁰⁶ AMAE. Communautés Europeennes. Cooperation Politique. Relations avec les USA 1972-1973. 20 août 1973. Note pour le ministre, *Relations Europe-Etats Unis*.

⁴⁰⁷ Hamilton, *Op. cit.*, p.882.

⁴⁰⁸ NARA NSC files. Subject files. Box 322. August 10, 1973. *EC and NATO work on Atlantic Communiques*.

⁴⁰⁹ AMAE Communautés Europeennes. Cooperation Politique. Relations avec les USA 1972-1973. 24 août 1973. Télégramme de Bonn. *Relations Europe-Etats Unis*.

di importanza considerevole. I rischi legati agli umori congressuali erano ritenuti effettivi. A questo Jobert rispose: “non è essendo gentili senza pagare nulla che potremo cambiare le posizioni americane”. Washington dava grande importanza al carattere informale degli scambi bilaterali con i principali governi europei. Jobert ritorse che questo carattere informale contrastava con la scelta del mezzo con cui si era dato inizio all’esercizio: un discorso pubblico. Brimelow rispose: “questa decisione di evocare il problema tramite un discorso pubblico ci ha molto sorpresi; abbiamo ricevuto il testo un’ora prima di Jobert con la preghiera di fare dei commenti favorevoli”. Jobert affermò che non era necessario accontentare gli americani ad ogni costo. Il testo della proposta britannica era accettabile, ma necessitava di modifiche profonde. Brimelow sostenne che il compito fondamentale per la riunione di Copenhagen era di farne un successo per la CPE. Jobert rispose di essere d’accordo, ma che per ottenere un tale risultato sarebbe stato necessario “dare un piccolo dispiacere” a Kissinger.⁴¹¹

Il 13 agosto, Newsweek pubblicò un articolo molto indicativo degli umori rispetto all’Europa e alla Francia in particolare. Si affermava che nel dichiarare il 1973 l’anno dell’Europa la Casa Bianca aveva sperato che “il vecchio potere magico di Henry Kissinger in politica estera fosse tanto efficace con gli alleati di oltre Atlantico quanto lo era stato con i russi e i cinesi. Tragico errore”. I francesi si erano dedicati da subito a sabotare quello che avrebbe dovuto costituire il trionfo di Nixon in politica estera per il 1973, e stavano per riuscirci. “Hanno ridotto il grand design rivelato lo scorso aprile ad una parodia irrisoria”. Pressioni su Germania e Regno Unito in nome dell’unità europea avevano spinto questi due paesi ad accettare il punto di vista francese: che era necessario procedere con calma. Parigi era riuscita ad impedire che Nixon ottenesse un summit atlantico o una dichiarazione entro l’anno. Secondo Newsweek, la tattica francese consisteva nel porre a Nixon talmente tanti ostacoli da fargli rinunciare al suo viaggio in Europa; tuttavia, l’anno dell’Europa costituiva per lui una necessità tale che sarebbe andato comunque nel vecchio continente, accettando quello che gli europei si sarebbero degnati di offrirgli.⁴¹²

Il clima durante l’estate si era decisamente guastato. Una lunga serie di malintesi e incomprensioni avevano lasciato un tono amaro agli scambi fra le due sponde dell’Atlantico. Kissinger, nelle sue memorie, considera che l’anno dell’Europa a questo punto fosse già morto. Per lui, il suo fallimento derivava dal fatto che, a differenza del “dono” costituito dal piano Marshall, una dichiarazione atlantica non avrebbe apportato alcun beneficio immediato

⁴¹⁰ AMAE. *Amerique 1971-75*. EU 748. 31 août 1973. Circulaire n. 504.

⁴¹¹ AMAE *Amerique 1971-75*. EU 748. 29 août 1973. *Compte-rendu. Audience de Sir Thomas Brimelow*.

⁴¹² “Newsweek”, August 13, 1973. *France, with friends like that...*

ai suoi firmatari. Egli ammette anche di aver commesso qualche errore di valutazione: “Al cuore della nostra frustrazione c’erano ragioni psicologiche complesse. Eravamo così impazienti di liberarci dal trauma del Vietnam da essere incapaci di dare il giusto peso al fatto che l’Europa non avrebbe potuto condividere allo stesso modo quest’obiettivo largamente americano”. Tuttavia indica il Watergate come motivo principale del fallimento dell’anno dell’Europa: “l’anno dell’Europa avrebbe potuto avere successo, se lo scandalo non si fosse insinuato in ogni crepa e fessura del progetto”. Un presidente forte avrebbe fatto sì che gli altri paesi volessero “dividere con lui le luci della ribalta”; mentre ciò che avvenne fu il contrario. “Se Nixon non fosse diventato uno svantaggio politico per i leader europei, è altamente improbabile che si sarebbero mostrati così insistentemente distanti”.⁴¹³ Anche a distanza di tempo, Kissinger rifiuta di considerare l’impatto delle posizioni autonome europee, o la portata degli errori tattici commessi sin dall’inizio da parte americana. Le pagine dedicate a quell’estate si concludono così: “anche se il tentativo per il momento era condannato, era stato giusto provarci. Perché credo ancora che abbiamo posto le domande giuste”.⁴¹⁴ Skyes commentò così la mancanza di comprensione delle difficoltà incontrate dagli europei: “Dubito che abbiamo mai cominciato a capire le difficoltà procedurali coinvolte, particolarmente poiché tutta l’impresa venne mantenuta così strettamente sotto il controllo di Kissinger mentre il dipartimento di Stato vi contribuì così poco. Non sono affatto sicuro che questi problemi siano pienamente capiti nemmeno ora”.⁴¹⁵

Un problema cruciale fu sempre la sostanziale ambiguità statunitense rispetto all’unità europea. Essa a parole veniva incoraggiata, ma di fatto ogni sua espressione incontrava reazioni amareggiate ed incredule, come la retorica del “fatto compiuto”. D’altronde, quest’elemento fu cruciale nel determinare la confusione dell’anno dell’Europa. A chi era rivolto? Come potevano gli USA pensare a un dialogo multilaterale a quindici o a dieci, senza considerare il desiderio dei nove di esprimersi come uno? Questo dilemma venne definito il “paradosso insito nell’Atlantismo”. Gli Stati Uniti a parole sostenevano la creazione di un’Europa indipendente, ma tentavano di bloccare quest’indipendenza ogni volta che si palesava.⁴¹⁶

Kissinger descrive così il sentimento americano durante quell’estate:

⁴¹³ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.193.

⁴¹⁴ *Ibidem*, p.194.

⁴¹⁵ UK NA. U3/548/16 ANNEXE FCO 82/311. August 13, 1973. Letter from Skyes to Brimelow.

⁴¹⁶ Steel, Ronald. *The Abdication of Europe*. In Chace, James and Ravenal, Earl C. eds. *Atlantis Lost. U.S.-European Relations after the Cold War*. New York University Press, New York 1976, p.59.

In altri momenti, ci saremmo probabilmente ritirati dall'iniziativa. Ma avevamo ancora qualche speranza e ci trovavamo in una sorta di dilemma. Invero, la debolezza può tentare i governi ad una persistenza di cui non darebbero mai prova in tempi più lieti. Con il Watergate non eravamo eccessivamente desiderosi di pubblicizzare ogni perdita di autorità presidenziale, e al di là di quella sconfitta c'era l'ironico problema che a quel punto avremmo potuto porre fine alla nostra iniziativa solo al costo di essere accusati di indebolire l'unità europea. Tutti i nostri alleati, dopo aver focalizzato i loro ingombranti meccanismi comunitari al dialogo atlantico, erano ansiosi di continuare il processo, poiché era uno schermo utile contro il quale elaborare la loro identità europea. Nessuno voleva una crisi, ma nessuno sapeva come concludere il progetto senza scatenarne una. Sospesi fra il successo e il fallimento, aspettammo, se non pazientemente, almeno in relativo silenzio.⁴¹⁷

In ogni caso, la fine dell'estate portò molte novità. L'idea che l'anno dell'Europa fosse morto non era affatto condivisa; al contrario, sembrò partire proprio in quel momento.

1.7 Finisce l'estate. Torna il sereno?

In settembre, dopo la pausa estiva, l'anno dell'Europa "ritornò a vivere".⁴¹⁸ Il periodo negoziale esclusivamente europeo finalmente ebbe fine. I nove erano riusciti a trovare accordo su un documento che definiva la loro identità comune sulla scena internazionale, e sui punti che potevano venire toccati in un dialogo con gli Stati Uniti. Con Kissinger ormai ufficialmente alla guida della politica estera statunitense, un incontro multilaterale ebbe finalmente luogo. Anche se Stoessel definì il progetto europeo "molto povero", e Kissinger, nel suo modo più colorito, affermò "per noi il fatto che abbiamo emesso un suono non è sufficiente"⁴¹⁹, il clima dell'incontro venne unanimamente definito "amichevole". I negoziati sarebbero continuati durante l'autunno. Alcune questioni continuavano ad apparire difficilmente risolvibili: la resistenza europea ad usare termini quali "partnership" o interdipendenza era motivata dal timore che tali parole, di difficile definizione, avrebbero portato ad esaudire un'altra richiesta statunitense, cui gli europei si opponevano: consultazioni preliminari. Anche il linkage continuava a costituire un punto di scontro.⁴²⁰ Eppure chiari segnali indicavano, finalmente, un sensibile miglioramento del clima fra le sue sponde dell'Atlantico. Quest'atmosfera si poteva trovare già nelle ultime dichiarazioni di Rogers nella sua carica di segretario di stato. In una conferenza stampa del 20 agosto, Rogers ebbe parole

⁴¹⁷ Kissinger, *Years of Upheaval*, cit., p.702.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

⁴¹⁹ New York Times, November 9, 1973. *Common Market Said to Resist US on Joint Statement*. e NARA. RG 59, Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger's Staff Meetings, 1973-1977. Box 1. September 28, 1973.

⁴²⁰ Si veda NARA. S/PC Miscellaneous, Box 1. Department of State Memorandum, October 10, 1973. To the Secretary from Stoessels. *The Year of Europe Project: An Overview*.

molto incoraggianti per gli europei: “non siamo preoccupati che non abbiano risposto in tempo. Pensiamo che l’abbiano fatto. In primo luogo, non c’era nessuna tabella di marcia per le risposte, ma pensiamo che le discussioni che abbiamo avuto coi i nostri amici e alleati europei siano andate bene”. L’anno dell’Europa procedeva bene; gli incontri bilaterali fra Nixon e gli alleati “erano stati soddisfacenti”, così come la prima fase della CSCE e i negoziati MBFR. “Abbiamo avuto molti scambi con molti governi sulla dichiarazione di principi[...]Tutte queste cose indicano una grande quantità di attività in rapporto al cosiddetto anno dell’Europa”. Gli europei potevano prendersi tutto il tempo necessario in questa “impresa coordinata e cooperativa”. Una dichiarazione era importante per Washington, e avrebbe dovuto contenere riferimenti all’interrelazione fra i diversi ambiti, alla necessità di mantenere le truppe USA in Europa, al *burdensharing*, al rispetto della sovranità di tutti, e al riconoscimento dell’importanza della sicurezza collettiva. Il linkage non era stato ben capito; esso non costituiva un tentativo di mercanteggiare.⁴²¹ Parigi rilevò con soddisfazione i termini concilianti usati da Rogers.⁴²² Egli però fu presto sostituito da Kissinger, che il 22 agosto venne nominato segretario di stato. Questa mossa mise fine alla nociva marginalizzazione del dipartimento di Stato, ma al contempo sanzionò la concentrazione senza precedenti di potere nelle mani di un solo uomo- Kissinger, infatti, mantenne la carica di consigliere per la sicurezza nazionale. Ciò venne acuitizzato dagli sviluppi del Watergate, sui quali l’attenzione del presidente andava concentrandosi sempre più. Finita la fase dei mutamenti rivoluzionari, questo cambiamento fece pensare all’inizio di un’istituzionalizzazione della politica estera statunitense, che necessitava di una struttura più stabile. Inoltre, ora che Kissinger era almeno in parte fuori dalla Casa Bianca, sarebbe stato possibile stabilire molto più chiaramente che in passato quanta parte della politica estera USA proveniva dal presidente e quanta dal suo brillante consigliere.⁴²³

Il 7 settembre Irwin ebbe un colloquio con Jobert, definito “cordiale ma piuttosto elusivo”, che confermò la sua intenzione di recarsi personalmente all’incontro di Copenhagen la settimana successiva. Confrontato con la riportata delusione di Kissinger rispetto alla sua mancanza di reazioni riguardo alle bozze consegnatogli a San Clemente, ribattè che non gli era possibile discutere la posizione francese prima che fosse stata raggiunta una posizione europea. L’apparente malcontento statunitense rispetto a ciò non poteva che rivelarsi controproducente, spingendo la comunità a definire se stessa “sempre più in opposizione agli

⁴²¹ NARA RG 59, Office of the secretary, Office files of William P. Rogers, 1969-1973, box 3. August 20, 1973. Press briefing.

⁴²² AMAE. Amerique 1971-75. EU 748. 22 août 1973. Propos de Monsieur Rogers sur l’Europe.

⁴²³ UK NA. PREM 15/2231, S 1857 1970-1974 USA. August 31, 1973. Letter from Skyes to Overton.

Stati Uniti”. Irwin ribadì che ciò cui gli USA si opponevano era l’essere posti di fronte a fatti compiuti, ma Jobert negò che una posizione europea, una volta raggiunta, non avrebbe più potuto essere discussa. In ogni caso, il ministro assunse una posizione piuttosto positiva rispetto alle dichiarazioni, che avrebbero dovuto comunque essere due, per evitare l’aspetto di un “pacchetto unico” che gli europei non gradivano.⁴²⁴

Il 10 e 11 settembre i ministri degli esteri europei si riunirono a Copenhagen per trattare la questione dell’identità collettiva dei nove e del loro rapporto con gli Stati Uniti. In quell’occasione venne approvato un “catalogo” di problematiche che avrebbero potuto costituire la base di un successivo dialogo. Inoltre, si ultimarono le preparazioni diplomatiche per un incontro multilaterale e venne elaborata una formula che descrivesse i possibili risultati del dialogo. Quest’insieme di cose costituiva la bozza europea. Il progetto britannico, emendato dal comitato politico, venne usato come base per la discussione. Anche il livello dell’incontro con Nixon venne affrontato nuovamente, e nuovamente la Francia ribadì la propria posizione: un vertice tra i dieci capi di stato era inaccettabile, il massimo livello possibile era quello dei ministri degli esteri. Venne discussa anche la presenza della commissione alle discussioni inerenti la dichiarazione che toccassero temi di importanza comunitaria. Gli aspetti economici della dichiarazione sarebbero stati trattati dal COREPER in collegamento con la commissione. Si approvò inoltre l’idea di un incontro multilaterale con gli americani al livello dei direttori politici.⁴²⁵ I possibili argomenti per un dialogo con gli USA erano: principi, obiettivi e interessi comuni; cooperazione su una base di uguaglianza, tenendo conto dell’evoluzione verso l’unione politica; relazioni est-ovest; altre grandi questioni di politica internazionale; cooperazione con i paesi in via di sviluppo; cooperazione con paesi industrializzati; commercio mondiale; sistema monetario; lotta contro l’inflazione; ambiente; scienza e tecnologia; risorse naturali. Quest’ultimo punto sostituiva l’energia.

I soggetti del documento approvato a Copenhagen erano gli Stati Uniti, la Comunità Europea e i suoi stati membri. Un preambolo in sei punti era dedicato a principi generali: i cambiamenti del sistema internazionale e l’intenzione europea di trasformarsi in Unione entro la fine del decennio; riconoscimento di valori e sfide comuni; principi quali democrazia e giustizia sociale; i benefici derivanti ai propri cittadini dalle relazioni reciproche, così come dimostrati dalla storia; sulla base di questi punti, lo scopo era quello di “intensificare il livello esistente di cooperazione su una base di equità[...] e di mantenere un dialogo costruttivo”. Le problematiche possibili oggetto di un dialogo erano suddivise poi in dieci sezioni: principi generali, relazioni est-ovest, cooperazione coi paesi in via di sviluppo, cooperazione con i paesi

⁴²⁴ NARA. NPM. Henry A. Kissinger office files. Box 56. September 7, 1973. Telegram from Irwin to Kissinger.

⁴²⁵ AMAE Amérique 1971-75. EU 748. 12 septembre 1973. Circulaire no 523.

industrializzati, commercio, riforma monetaria internazionale, inflazione, ambiente, scienza e tecnologia, risorse naturali. Il primo dei principi generali era il riconoscimento, da parte statunitense, del profondo significato e importanza internazionale della creazione della Comunità. Gli Stati Uniti, di conseguenza, davano il benvenuto alla “volontà dei nove di assicurare alla Comunità una posizione sulla scena internazionale in quanto entità distinta”. Il secondo principio pareva diretto a limitare eccessive pretese di *burden sharing*: i nove e gli USA, vi si legge, avrebbero continuato a dare il proprio contributo a pace e prosperità “in proporzione alle loro risorse umane, intellettuali e materiali”. Seguiva un riferimento alla carta dell’ONU e al mutuo interesse nella crescita e apertura internazionale. La sezione successiva assicurava il continuo impegno per la distensione, in cui un “ruolo essenziale” andava giocato sia dagli Stati Uniti, sia dall’Europa. Il progresso verso l’Unione Europea era indicato come un fattore positivo in favore della distensione, e i lavori per la CSCE venivano citati in merito. Gli altri punti erano espressi in termini molto generali, con una particolare enfasi accordata alla riforma del sistema monetario, cui era dedicata non solo una sezione a sé, ma anche metà della sezione sul commercio. La riforma avrebbe dovuto tenere in considerazione le esigenze dei paesi in via di sviluppo, e includere un sistema di tassi di cambio fissi ma aggiustabili.

L’evoluzione di questo documento è testimoniata da una carta, senza data, conservata agli Archivi storici delle Comunità. Dalla versione finale sono stati eliminati diversi passaggi; uno si riferiva alla decisione dei nove di cominciare a definire le proprie relazioni col mondo esterno in modo “naturale” partendo dagli Stati Uniti, ma sono sparite anche il sostegno sempre accordato dagli Stati Uniti all’integrazione europea e la definizione delle due sponde dell’Atlantico come “vecchi amici”.⁴²⁶

Il ministro degli esteri belga dichiarò alla stampa che si felicitava del cambiamento di attitudine francese. Parigi fu piuttosto piccata da quest’incidente, e sottolineò come la posizione francese fosse sempre stata caratterizzata da un’estrema coerenza. In ogni caso, Parigi volle rimarcare come fosse importante non far trapelare le eventuali divergenze fra i nove, soprattutto quando esse non impedivano di pervenire ad una decisione comune.⁴²⁷ Per l’Europa in ogni caso la riunione di Copenhagen rappresentò un successo. Essi avevano “raggiunto la prima tappa verso una ridefinizione delle relazioni con gli Stati Uniti”.

Le difficoltà, però, continuavano. Per il New York Times, la proposta della Comunità avrebbe trasformato il dialogo a dieci in “uno scambio fra due partner eguali”. A livello NATO, il problema era un altro. Per molti governi, in particolare Paesi Bassi, Belgio e Danimarca, un

⁴²⁶ ASC. Cooperation Politique Européenne. Amendements de la présidence au doc. CP (74) 9 GC.

⁴²⁷ AMAE Europe. Relations Extérieures. Communautés Européennes, Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les USA 1972-1973 38 3810. 18 septembre 1973. Reactions belges à la conférence de Copenhague.

vertice atlantico avrebbe posto gravi problemi interni: i loro capi di stato sarebbero probabilmente stati oggetto di critiche molto severe a livello domestico se si fossero fatti fotografare in atteggiamenti amichevoli con il colonello George Papadoupoulos o con Marcello Caetano.⁴²⁸ Il New York Times commentò: “Il sospirato anno dell’Europa è finalmente cominciato la settimana scorsa a Copenhagen. Non è solo arrivato tardi: si è rivelato avere un significato piuttosto diverso da quello che Nixon aveva in mente quando lanciò il concetto l’inverno scorso”. L’Europa aveva accettato l’invito a migliorare le relazioni transatlantiche solo come primo passo concreto verso la definizione di una propria identità. Brandt avrebbe dichiarato: “Non abbiamo un’unione politica europea, ma ci comporteremo con Nixon come se l’avessimo”. Paradossalmente, erano stati gli appelli di Kissinger a portare i litigiosi europei a questa nuova coesione. Essa però era ancora praticamente solo procedurale. Gli europei “si sono messi d’accordo per averre una sola voce. Sono molto lontani dal decidere cosa dovrebbe dire”.⁴²⁹

Il 13 settembre il COREPER esaminò il progetto di dichiarazione messo a punto dai direttori politici. Parigi dichiarò che, nel caso in cui il testo europeo fosse stato accettato come base per i successivi scambi, non avrebbe obiettato a una riunione multilaterale a New York fra i direttori politici e rappresentanti americani, in una procedura di cui si sottolineava il carattere eccezionale, permessa dal fatto che tutti sarebbero già stati in loco per l’apertura dell’anno alle Nazioni Unite.⁴³⁰ Il 19 settembre il testo venne consegnato agli americani, con la proposta di un incontro fra Kissinger e Andersen, che avrebbe agito come portavoce della comunità, raccogliendo i commenti statunitensi a riguardo. Wright sottolineò che difficilmente Kissinger avrebbe accettato che le discussioni si basassero sul testo europeo, rimarcando come fosse necessario presentarlo come un documento flessibile, non un “prendere o lasciare”.⁴³¹

L’approvazione di una bozza europea ebbe come effetto anche quello di sbloccare i lavori alla NATO. Fino alla formulazione di una posizione comunitaria, infatti, i quindici avevano esitato ad intraprendere un esame approfondito delle bozze già presentate.

La mattina del 21 settembre la rete televisiva CBS annunciò che Nixon aveva deciso di rimandare il viaggio in Europa alla primavera successiva. La Casa Bianca si rifiutò di smentire o confermare la notizia.⁴³² Il New York Times riportò commenti di due anonimi funzionari.

⁴²⁸ New York Times. September 13, 1973. *Redefining Atlantic Ties: Difficult Hurdles Lie Ahead.*

⁴²⁹ New York Times. September 16, 1973. *Year of Europe. Starting Late and Slowly.*

⁴³⁰ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les USA 1972-1973 38 3810.17 septembre 1973. Circulaire n.539.

⁴³¹ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les USA 1972-1973 38 3810. 18 septembre 1973. Télégramme de Londres. *Rapports Europe-Etats Unis.*

⁴³² AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les USA 1972-1973 38 3810. 21 septembre 1973. Télégramme de Kosciusko-Morizet.

Uno avrebbe affermato: “Non penso che Nixon andrà. Non c’è nessuna pressione affinché vada [...] C’è poco tempo e nulla è stato fatto per preparare il viaggio”. Un altro: “l’anno dell’Europa è diventato l’anno delle altre cose”.⁴³³ In effetti, le complesse preparazioni necessarie per una visita ufficiale del presidente degli Stati Uniti rendevano già allora difficile immaginare una visita persino nel 1974. Affermando la necessità di cominciare a discutere di date il prima possibile, Greenhill sottolineò: “Non sappiamo se e quando visiterà l’Europa; i suoi problemi interni rimangono formidabili; e dev’essere incerto rispetto all’accoglienza che riceverebbe”.⁴³⁴

La bozza di dichiarazione proposta dagli europei venne pubblicata dal New York Times il 24 settembre.⁴³⁵ Quest’indiscrezione fece infuriare Kissinger. Il quotidiano diede una lettura guardinga del documento, pur titolando come esso evidenziasse una rottura fra “noi” e “voi”. In Europa, l’iniziativa di Kissinger si era trasformata nell’anno in cui i nove “erano finalmente riusciti a rivolgersi agli USA come un gruppo coerente”.⁴³⁶

I primi commenti statunitensi vennero formulati molto presto. La missione US a Brussels commentò già il 20 settembre che la bozza poteva essere migliorata in due modi: “l’equilibrio e la forza del linguaggio possono venire trasformati in uno stile adatto ad una dichiarazione senza grandi cambiamenti di sostanza”; e “il contenuto significativo può essere aumentato”, anche se il contesto non pareva propizio per introdurre impegni specifici su questioni economiche. In merito agli aspetti più concreti, il paragrafo 6 era troppo debole rispetto ai mezzi concreti per condurre “il famoso dialogo costruttivo”. Il paragrafo 7, invece, sembrava far intendere che “il riconoscimento della Comunità è una concessione estratta quest’anno dagli Stati Uniti”. Il paragrafo 8 avrebbe potuto venire migliorato modificando semplicemente l’impegno di Stati Uniti e Europa rispetto al loro contributo alla pace, sostituendo il verbo “continuare” con “migliorare”. Vari punti avrebbero dovuto essere menzionati esplicitamente, come ad esempio energia ed agricoltura. In generale comunque la missione USA alla NATO adottò una posizione positiva, affermando che la risposta europea al discorso di Kissinger costituiva “l’inizio di un processo che avrebbe condotto a sviluppare una nuova relazione con i nove”.⁴³⁷

I commenti interni al NSC erano meno ottimisti. La bozza veniva giudicata estremamente “pallida” e “deludente”; non aveva neppure il vantaggio di proporre un linguaggio nuovo. I

⁴³³ New York Times. September 23, 1973. *Nixon Trip in Doubt*.

⁴³⁴ UK NA. PREM 15/2234. S 1857. 1972-1974 USA. October 2, 1973. *State visits in 1974*

⁴³⁵ New York Times. September 24, 1973 *Text of the European Economic Community’s Proposal on Relations with U.S.*

⁴³⁶ New York Times. September 24, 1973. *The Atlantic Gap. Response by Europe Stresses a WE and You split*.

commenti della missione USA a Bruxelles erano definiti “sensati”, ma anche se fossero stati accettati in toto, non avrebbero dato origine a un documento “sensibilmente migliorato”. Sui paragrafi economici (dal 13 al 22) non vi erano grandi obiezioni da fare, “ma essi non erano nemmeno molto significativi”. Essi non contenevano elementi di novità, né di grande sostanza. Il paragrafo dedicato alla riforma del sistema monetario internazionale andava rielaborato, ma per questo sarebbe stato meglio attendere i risultati di Nairobi. Un accordo molto generale su alcuni principi durante l’autunno, e sull’istituzione di una commissione comune per continuare i lavori, avrebbe permesso l’elaborazione di un documento molto più fermo e significativo nel corso dell’anno successivo. Data l’incapacità dei nove di trovare un linguaggio nuovo però, si era scettici rispetto alla possibilità che essi riuscissero a gestire le difficoltà politiche inerenti a una significativa revisione del documento, o allo stabilire una sorta di meccanismo per il proseguimento dei lavori. Una delle due soluzioni era però necessaria. Forse sarebbe stata la dichiarazione NATO a salvare la situazione.⁴³⁸

Kissinger si recò a New York per tenere il tradizionale discorso di apertura all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, quello che Dean Rusk aveva definito “il club dei ministri degli esteri”.⁴³⁹ Con l’occasione, egli intrattenne diversi incontri bilaterali.

Kissinger incontrò van der Stoep il 22, che gli riferì della cena dei rappresentanti permanenti all’ONU dei nove. Kissinger avanzò il desiderio di produrre una terza dichiarazione, che facesse da “cappello” alle altre due, e che permettesse l’associazione di Canada e Giappone. Gli europei però mettevano in dubbio la saggezza di una terza dichiarazione. Essa non sarebbe stata che un esercizio propriamente americano, sovrapposto alle due dichiarazioni atlantica e europea, che avrebbe sottolineato la posizione privilegiata degli USA. Per Parigi, essa sarebbe equivalsa a una dichiarazione della capacità americana di radunare sotto la propria ala tutelare una corte di alleati e amici, sia nell’Atlantico che nel Pacifico.⁴⁴⁰

Il 24 settembre Kissinger incontrò Douglas Home. Il ministro britannico osservò che le settimane precedenti erano state caratterizzate da molti malintesi. Volle chiarire come, poiché di tanto in tanto la posizione dei nove necessitava di venire formalizzata, era normale che in quelle occasioni fosse il paese alla presidenza di turno ad agire come portavoce della comunità. Rimarcò come alcune difficoltà fossero inevitabili. Wright rilevò come le posizioni francesi si fossero notevolmente evolute. Kissinger ribadì che i malintesi erano fuori di dubbio. Gli

⁴³⁷ NARA. NPM. NSC Files. Subject Files. box 322. September 20, 1973. Telegram from Greenwald. *Copenhagen draft outline on US EC relations*.

⁴³⁸ NARA. NPM. NSC Files. Subject Files. Box 322. September 21, 1973. Memorandum for Kissinger from Charles A. Cooper. *Draft declaration of principles*.

⁴³⁹ New York Times. September 24, 1973. *Kissinger Speaks at U.N. Today, Marking Entry Into the ‘Club’*.

⁴⁴⁰ AMAE, *Amerique 1971-75*. EU 748. 22 septembre 1973. *Entretien de Monsieur van der Stoep avec Monsieur Kissinger*.

americani si erano imbarcati nell'anno dell'Europa partendo dalla percezione erronea di rispondere a esigenze europee, e di poter così lenire i timori di un co-dominio sovietico americano o di un ritiro unilaterale delle truppe USA. "L'amministrazione americana non si era aspettata di dover prendere in senso così letterale il concetto che l'Europa dovesse rispondere come un'unità". Kissinger affermò che il vero problema fosse la mancanza di effettiva autorità di Andersen. Inoltre, da luglio a settembre solo con l'inganno qualcuno fra gli europei era stato disposto a parlare con gli americani. I canali di comunicazione con la comunità "avevano smesso di dare segni di vita". Sonnendfelt intercalò osservando come la proposta europea non avesse alcuna relazione con la proposta originale americana. In ogni caso, Kissinger non apparve eccessivamente pessimista. Al contrario, affermò che, se la dichiarazione avesse potuto essere sistemata, Nixon avrebbe in effetti potuto firmarla con i presidenti di commissione e consiglio, e il documento NATO con i suoi pari.⁴⁴¹

Il 25 settembre Kissinger, accompagnato da Sonnendfelt e Stoessel, incontrò Scheel. Commentando il discorso tenuto da Kissinger alle Nazioni Unite, Scheel esordì rimarcando come da tale discorso l'Europa fosse stata esclusa di proposito.⁴⁴² Kissinger rispose di aver avuto solo quarantott'ore per lavorare al discorso, e dunque di essersene dimenticato. Gli sarebbe piaciuto far intendere di aver voluto fare un sottile rimprovero all'Europa, ma si era trattato di un errore. Kissinger attestò il continuo sostegno statunitense all'unità europea, e sostenne che gli USA erano a favore dell'affermazione di un'identità comune europea: "Non ne siamo irritati". Scheel sostenne che quest'unità poteva avanzare solo a mano a mano che riceveva sfide dall'esterno. "Il discorso del 23 aprile era stata una di quelle sfide". Rispetto alla bozza preparata dagli europei, Kissinger ne sottolineò il carattere scarsamente innovativo. Essa costituiva una compilazione di cose già dette. Anche se non conteneva nulla cui gli Stati Uniti obiettassero, non costituiva il desiderato, importante passo in avanti. Per di più, non si faceva quasi menzione delle relazioni transatlantiche, che pure dovevano costituire la questione centrale del documento. Scheel affermò: "Se la bozza fosse più precisa, non sarebbe altrettanto utile". Tuttavia, non era la sostanza a preoccupare il segretario di stato. Di quei problemi si sarebbe potuto discutere in seguito; essi erano questione di "omission, not commission". Il problema cruciale concerneva, ancora una volta, la procedura. A fronte delle ripetute promesse, tedesche e di altri, di fornire una bozza agli americani, nessuno aveva avanzato alcuna proposta, e nessuno aveva comunicato con gli USA.

⁴⁴¹ UK NA FCO 82/310. Meetings between US sec state and S.O.S.F.C.A. 6A721. AMU 3/548/15. September 24, 1973. Record of conversation.

⁴⁴² NARA. RG 59. Records of Henry Kissinger, 1973-77. BOX 3. September 25, 1973. Memorandum of conversation.

Ora, ci si chiede di incontrarci in una settimana con i direttori politici, dopo che ci avete impiegato due mesi a organizzarvi e quattro per preparare un documento. Ora, dobbiamo averne a che fare con un rappresentante che non può negoziare, e non possiamo parlare con quelli che possono. È ovvio che il danese non possa negoziare. Ci chiediamo come mai non possiamo rivolgerci direttamente con chi può negoziare [...] In generale, l'attività in corso non sembra avere molto a che fare con gli ampi scopi del mio discorso.[...] Davvero, se spiegassimo cosa è successo negli ultimi sei mesi, rafforzeremmo enormemente le forze di Mansfield.

La dichiarazione NATO ancora non esisteva, e le decisioni americane sarebbero dipese dall'equilibrio fra le due—se una fosse stata più specifica, l'altra poteva essere più vaga, e viceversa. Scheel sottolineò la difficoltà di prendere decisioni politiche all'interno dei nove quando non esisteva ancora un'unità. Tuttavia egli rimarcò quanto gli ultimi sviluppi fossero stati positivi, asserendo che le valutazioni americane non fossero corrette. La riunione di Copenaghen aveva “cambiato tutto”. Il ministro degli esteri tuttavia affermò che i nove non si potevano ancora considerare un'unità, sostenendo che “cooperazione nel comitato politico era possibile solo perché erano richiesti atteggiamenti meno formali a causa della mancanza di basi costituzionali”. Per questo, gli incontri dei direttori politici erano positivi. Kissinger diede il suo assenso a un incontro del genere, esprimendo però la speranza che l'America, in quell'occasione, non dovesse scontrarsi con un blocco monolitico. Van Well spiegò come si sarebbe svolto l'incontro: dopo un'introduzione formale del presidente, ogni rappresentante avrebbe esposto il proprio punto di vista, seguiti dagli Stati Uniti. In seguito, i nove si sarebbero consultati. Kissinger disse che accettava questa procedura, e affermò: “Verremo in buona fede con delle proposte per rafforzare le vostre”. Inoltre rassicurò i tedeschi di rendersi conto delle difficoltà insite nell'aver portato i francesi sino a quel punto. Scheel sottolineò: “È importante notare che la notte scorsa i francesi hanno dato il loro assenso a continuare degli incontri con gli USA. Prima, essi avevano acconsentito soltanto ad un singolo incontro in occasione della loro presenza a New York”. Scheel rassicurò Kissinger che dal momento in cui i direttori politici avrebbero cominciato a lavorare sulla questione, gli incontri bilaterali non sarebbero mancati. Per quanto riguardava la NATO, l'unico problema era quello, procedurale, del livello dell'incontro. Kissinger ribadì il fatto che Nixon sarebbe stato disposto soltanto ad incontrare i propri pari, mentre i francesi rifiutavano ogni livello superiore ai ministri degli esteri. Van Well però affermò che i francesi mostravano segnali positivi. Ora sostenevano che avrebbero potuto cambiare idea, in caso la dichiarazione fosse stata soddisfacente. Era invece ormai assodato che Nixon avrebbe incontrato i presidenti di commissione e consiglio. Brandt avrebbe preferito che un tale incontro si svolgesse nell'anno in corso, ma Kissinger replicò che gli USA non avevano alcuna necessità di un viaggio presidenziale nell'anno in corso, che avrebbe anzi solo implicato dei problemi a livello interno. Gli Stati Uniti non chiedevano

nulla, e il presidente avrebbe rinunciato con piacere al suo viaggio in Europa. Scheel però affermò che sia una buona dichiarazione, sia una visita presidenziale fossero necessarie prima dell'apertura dell'ultima fase della CSCE.⁴⁴³

Il 26 fu finalmente Andersen ad incontrare Kissinger, per ricevere ufficialmente i commenti statunitensi alla bozza di dichiarazione elaborata dalla comunità. Il segretario di stato insistette sulla delusione statunitense di fronte alla procedura scelta dagli europei per elaborare la propria proposta di dichiarazione, mentre il danese affermò che l'Europa non voleva presentare agli Stati Uniti un fatto compiuto, ma che le era indispensabile prendersi il tempo necessario all'elaborazione di una posizione comune prima di poterla presentare al governo statunitense.⁴⁴⁴ In quell'occasione venne stabilito che il comitato politico avrebbe incontrato pochi giorni dopo un alto funzionario del dipartimento di Stato per discutere il progetto di dichiarazione messo a punto dai nove- e dalle istituzioni comunitarie per quanto riguardava le competenze della Comunità. Il COREPER ebbe un resoconto di tale incontro, in cui venne sottolineato che ogni eventuale modifica al progetto di dichiarazione sarebbe stata discussa nelle appropriate istituzioni comunitarie.⁴⁴⁵

Per Kissinger, la bozza europea era un documento “debole”, che evocava “un dialogo fra sordi”. Nelle sue memorie, non si sofferma sulle questioni sostanziali, ma sottolinea il danno arrecato dal fatto che tale documento fosse trapelato alla stampa. Per il segretario di stato, condurre i successivi negoziati al livello dei direttori politici ammontava ad abbandonare “uno degli obiettivi principali dell'anno dell'Europa. Nessun documento capace di incarnare una nuova era avrebbe potuto emergere da un processo del genere”, poiché i direttori politici non potevano permettersi “atti di visione e immaginazione”, che andavano lasciati ai loro “padroni politici”.⁴⁴⁶ Non è chiaro cosa avrebbe impedito a questi ultimi di dare indicazioni che andassero nel senso desiderato da Kissinger; ciò che emerge ancora una volta è come questi trovasse di difficile comprensione il funzionamento delle istituzioni europee. Per quanto riguarda il merito della proposta, Kissinger definisce la richiesta di un riconoscimento da parte statunitense dell'Europa dei nove come una “entità distinta” sulla scena internazionale “una frase offensiva”, che suggeriva che gli USA avrebbero altrimenti potuto opporsi a una cosa che era debitrice in così larga misura dalle iniziative americane. La proposta di dichiarazione non era “innovativa” nè “elevata”—in questo in effetti non si discostava molto dalle bozze

⁴⁴³ NARA. NPM. NSC files. President and Henry A. Kissinger Memoranda of conversations. Box 1027. September 25, 1973. Memorandum of Conversation.

⁴⁴⁴ AMAE Europe. Relations Exterieures. Ces CP: relations avec l'Afrique. Relations avec les USA 1972-1973 38 3810. 26 septembre 1973. Information communautaire.

⁴⁴⁵ ASC. KM 83. Commission des Communautés Européennes, Bruxelles 27 septembre 1973. Note à l'attention de M. le President F.X. Ortoli.

⁴⁴⁶ Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, cit., p.703.

statunitensi. Ancora, Kissinger parla di una “percettibile” riluttanza europea a incontrare il presidente “ferito”, testimoniata dal commento di Scheel, che un incontro nell’anno in corso sarebbe stato preferibile in quanto Brandt, successivo presidente di turno, non avrebbe voluto presiedere un incontro con Nixon. Questo commento è un’ulteriore riprova del modo distorto in cui Kissinger racconta gli avvenimenti di quell’anno per minimizzare i propri errori e costruire un “grande rifiuto” da parte europea. Il commento di Scheel, in effetti, fu seguito da una spiegazione cristallina: lo scopo, infatti, era di evitare di infiammare ulteriormente l’orgoglio francese.⁴⁴⁷

Il 26 settembre Kissinger incontrò anche Jobert. Kissinger definisce nelle sue memorie quest’incontro una “altalena” fra il desiderio francese di bloccare ogni sviluppo tangibile nel timore che l’identità europea finisse per essere subordinata alla partnership atlantica e la paura di incorrere in un “fallimento definitivo”, che avrebbe indebolito l’impegno americano per la difesa dell’Europa. Così, Jobert avrebbe fatto del suo meglio per mantenere il discorso sospeso fra questi due estremi.⁴⁴⁸ L’incontro si aprì con uno scambio di battute riguardo al colloquio con Andersen, il quale, per il francese, era estremamente “infelice” a causa di esso. Kissinger replicò: “Non mi sono certo mosso con lo scopo di renderlo infelice”. Eppure, quando interrogato rispetto ai suoi sentimenti in merito alla bozza europea, Kissinger affermò di non essere “irritato”, e ribadì il duplice ordine di problemi presentati dal documento: di sostanza e procedurali. Nel primo caso, le questioni erano quelle già ricordate: la bozza era “una raccolta di frasi”, e non conteneva menzione di una “partnership atlantica”. Jobert asserì che le “cose atlantiche” sarebbero dovute essere inserite nella seconda dichiarazione. La questione sostanziale, comunque, riguardava la procedura seguita per ottenere il documento. Jobert rivelò una certa acrimonia nei confronti degli altri otto, i quali si piegavano ad ogni desiderio USA, e affermò: “parlando coi nove, in realtà sono gli otto contro la Francia”. Questa era una carta che il ministro francese amava giocare nei suoi incontri con Kissinger. Il segretario di stato ribadì il suo fastidio di fronte a come si erano svolte le cose durante l’estate, e al fatto che la bozza europea fosse trapelata alla stampa, poiché “ora esisteva una pietra miliare alla quale sarebbero stati confrontati i testi successivi”. Questo, e la mancanza di potere negoziale della presidenza danese avrebbe creato un rapporto “antagonista”. Jobert suggerì a Kissinger di non sferrare attacchi contro gli europei nel loro complesso, e affermò che Parigi non volesse scontrarsi con gli USA, ma fosse genuinamente convinta della necessità di un dialogo reale. A partire dal discorso di aprile, molte discussioni si erano svolte rispetto al

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p.704 da confrontare con NARA NPM NSC Files. President and HAK Memcons box 1027. September 25, 1973. Memorandum of Conversation,

miglior corso d'opera: "gli europei hanno fatto qualcosa; per favore, non distruggetela.". Inoltre, Jobert premette perché la visita di Nixon venisse posticipata alla fine del 1974, quando la Francia avrebbe assunto la presidenza di turno della Comunità. Una visita a Parigi avrebbe anche escluso eventuali problemi di proteste contro il presidente statunitense. Anche se forse sarebbe stato troppo tardi, Kissinger non esclude una possibile visita presidenziale anche durante la presidenza di turno francese, se i risultati ottenuti lo avessero consentito. Anzi, se si fosse potuto stabilire una data "in modo fermo", e se per allora le dichiarazioni fossero state "adeguate", Kissinger suggerì di stabilire un incontro in luglio. Jobert svincolò precisando che non bisognava parlarne troppo presto. L'accordo fu di ridiscutere la questione in seguito. Riguardo alla terza dichiarazione, Jobert se la cavò con una battuta: "vi prego, non metteteci anche l'Australia". Lo sviluppo più rilevante comunque fu che il ministro degli esteri si offrì di redigere una bozza per una dichiarazione NATO e di consegnarne una copia a Kissinger il giorno stesso, aggiungendo che, se gli USA lo avessero accettato, avrebbero potuto lavorare al testo in modo informale, "prima di metterlo sul tavolo NATO come un progetto francese".⁴⁴⁹ Anche se Kissinger non si dimostrò particolarmente entusiasta al momento, nelle sue memorie definisce quest'offerta "il gesto più costruttivo mai fatto da un ministro europeo durante il dialogo atlantico". La bozza francese era "meditata" quanto quella europea era stata "a denti stretti". Essa era "eloquente", espressa in un "linguaggio funzionale" e costituiva una "ottima affermazione degli obiettivi dell'alleanza". In effetti la bozza francese sarebbe servita come base principale per la dichiarazione NATO. Il suo difetto, secondo Kissinger, era la sua mancanza di qualsivoglia "dimensione politica". Tuttavia questo e altri limiti non erano che "imperfezioni minori". Per Kissinger, "sulla dichiarazione atlantica Jobert fu così disponibile, e su quella comunitaria così spietatamente ostinato poiché nella sua testa successo nell'alleanza e fallimento in Europa erano i due lati della stessa medaglia".⁴⁵⁰

Per Kissinger, a quel punto gli avvenimenti si erano evoluti abbastanza da dare "a ogni lato del dialogo atlantico una scusa per perseverare". Ammettere il fallimento avrebbe peggiorato gli umori congressuali. "Così continuammo a marciare", accettando l'incontro con i direttori politici, anche grazie al giudizio positivo dato alla bozza francese per la NATO. La prima riunione dello staff di Kissinger come segretario di stato, il 28 settembre, fu dedicata all'esame dei possibili miglioramenti alla bozza europea. Per Stoessels, quel documento, "che aveva come oggetto l'unità e l'identità europee", non era particolarmente entusiasmante. Di certo era carente rispetto all'idea di "partnership" e "interdipendenza", concetti che, se possibile,

⁴⁴⁸ Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, cit., p 704-5.

⁴⁴⁹ NARA. NPM Records of Kissinger box 3. September 26, 1973. Memorandum of conversation.

andavano inseriti. Anche sul lato economico c'erano possibili modifiche, ma non c'era fretta. "Volgiamo prenderci il nostro tempo. Daremo agli europei delle cose a cui pensare, che li faranno rallentare per riconsiderare il tutto, e questo prenderà del tempo, il che per noi è perfetto". Era importante apparire positivi, e apprezzare i progressi fatti. Al contempo, però, era opportuno evitare di mostrarsi troppo ansiosi rispetto al progetto. La strategia statunitense sarebbe stata quella di cercare di ottenere una dichiarazione il più sostanziale possibile; solo in quel caso, e se fosse stata firmata al suo livello, il presidente sarebbe andato in Europa. In ogni caso, gli americani non dovevano mettersi nella posizione di supplici, ma lasciare all'Europa la preoccupazione di come andare avanti.⁴⁵¹

Il 29 settembre Kissinger incontrò Brandt per un'ora. I temi e le recriminazioni furono sempre gli stessi. Gli avvenimenti estivi erano stati "del tutto inaccettabili". Inoltre, la dichiarazione andava rafforzata, poiché la bozza europea era "carente". Kissinger sostenne che gli europei avrebbero dovuto accettare "il concetto che l'unità europea non è un fine in se stessa, ma completa e rafforza la più ampia unità atlantica". Per la visita di Nixon, Brandt ribadì che Parigi non avrebbe apprezzato che fosse lui ad agire come portavoce dell'Europa, e pertanto avrebbe preferito una visita nell'anno in corso. La possibilità di rimandare il tutto al semestre di presidenza francese venne accennata ma non discussa.

Nel riportare l'incontro con Brandt al presidente, Kissinger dichiarò che la bozza francese avrebbe consentito una buona dichiarazione in ambito NATO, "se non quest'anno, all'inizio del prossimo". Kissinger riconobbe i progressi rappresentati dalla bozza europea, e argomentò:

Tutto sommato, grazie alla nostra ferma posizione che il viaggio presidenziale dipenderà dalla sostanza delle due proposte dichiarazioni [...] e da un incontro di capi di stato e di governo almeno nel contesto della NATO, abbiamo conquistato una notevole influenza. I tedeschi, specialmente Brandt, hanno accolto bene l'iniziativa dell'anno dell'Europa [...] paradossalmente, i francesi sono stati l'ostacolo principale dell'anno dell'Europa a causa del loro sospetto che fosse una mossa da parte nostra per dividere gli europei e usare la nostra garanzia di sicurezza per un ricatto in ambito economico. Così i tedeschi e altri europei hanno ritenuto necessario cedere ai francesi fino a un certo punto [...] la nostra tattica dovrebbe essere di mantenere le opzioni aperte rispetto al viaggio, e di tenere gli europei sotto tensione per ottenere i testi di solide dichiarazioni.⁴⁵²

⁴⁵⁰ Kissinger, Henry, *Year of Upheaval*, cit., p.705-6.

⁴⁵¹ NARA, RG 59. Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary State Henry Kissinger's staff meetings, 1973-1977. Box 1 September 28, 1973.

⁴⁵² NARA. NPM. NSC files. VIP visits box 918. Memorandum to the President from Kissinger. *Meeting with Chancellor Brandt*.

Dopo l'incontro, Brandt dichiarò alla stampa che Stati Uniti e Europa stavano finalmente procedendo sulla strada giusta. "Il presidente visiterà di sicuro l'Europa nei mesi a venire e sa che sarà il benvenuto". L'incontro di Stoessels con i direttori politici era andato "molto bene" e i negoziati sarebbero proseguiti a Copenhagen il 17 ottobre.⁴⁵³

Nel frattempo infatti aveva finalmente avuto luogo la riunione multilaterale. Stoessels seguì le istruzioni che gli erano state date: "dare ai nove suggerimenti per migliorare il loro debole progetto".⁴⁵⁴ Gli emendamenti presentati dagli americani erano in effetti molto ambiziosi.⁴⁵⁵ Per Burin de Roziers, essi "snaturavano profondamente" la versione europea, sostituendo all'immagine di una comunità che si relazionasse agli USA "come una potenza libera" quella di nove paesi che facevano sentire il proprio peso all'interno della comunità atlantica, legati gli uni agli altri "dalle pastoie di una cooperazione sistematica e bilaterale con l'America". Per de Roziers, la chiave delle divergenze sulla dichiarazione era la diversa concezione del ruolo internazionale dell'Europa.⁴⁵⁶ I negoziati parevano comunque aver finalmente trovato il modo per proseguire. Il 17 ottobre un nuovo incontro multilaterale avrebbe esaminato le controproposte europee. I punti chiave del negoziato emersero con chiarezza: il rifiuto americano del "fatto compiuto", che si scontrava con la volontà europea di trovare una voce unica; la partnership atlantica e il suo rapporto con l'identità europea; la volontà statunitense di evocare le questioni di difesa anche nella dichiarazione con i nove, che opponevano un netto rifiuto; la volontà statunitense di dire qualcosa di nuovo in ambito economico, cui si contrapponeva l'idea europea che non fosse quello il forum più adatto; infine, il desiderio USA di vedere associati altri paesi, che per l'Europa era inaccettabile.⁴⁵⁷ Il 5 e il 6 ottobre il COREPER discusse gli emendamenti americani nel dettaglio. Essi potevano venire divisi in due categorie: quelli indirizzati a risolvere problemi specifici e quelli tesi a intensificare la cooperazione transatlantica che, per Parigi, "rilevavano un piano molto più vasto". Molte parti del progetto europeo erano state eliminate, come la riforma del GATT, gli investimenti internazionali, la riforma del sistema monetario. In ogni caso le modifiche apportate dagli americani non avevano stupito nessuno; anzi, Gran Bretagna, Italia e Irlanda si dichiararono pronti ad accettare la versione modificata. I tedeschi, invece, si dimostrarono molto fermi.

⁴⁵³ New York Times. September 30, 1973. *Nixon and Brandt review Progress on Atlantic Ties*

⁴⁵⁴ NARA. NPM NSC files VIP visits, box 918. Memorandum to the President from Kissinger. *Meeting with Chancellor Brandt*.

⁴⁵⁵ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l'Afrique. Relations avec les USA 1972-1973 38 3810. 5 octobre 1973. Télégramme de Kosciusko-Morizet. *Relations Europe-Etats Unis*.

⁴⁵⁶ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l'Afrique. Relations avec les USA 1972-1973 38 3810. 6 octobre 1973. Declaration commune Etats Unis-Communauté.

⁴⁵⁷ AMAE Amerique 1971-75. EU 748. 1 octobre 1973. Télégramme circulaire. *Relations Europe-Etats Unis*.

Rispetto alle risorse naturali, gli emendamenti USA ponevano l'accento sui problemi energetici. È interessante notare come gli americani suggerissero la necessità di un fronte comune dei paesi consumatori di energia, questione che si sarebbe ripresentata con ben maggiore coerenza alla fine dell'anno. Tutti, tranne Parigi, erano disposti a cedere su questo punto—così come sarebbe avvenuto nel gennaio dell'anno successivo. “Il sentimento generale era che sarebbe stato senz'altro meglio, a meno di non riuscire a trovare un compromesso con gli americani, tenersi a un testo molto generale”. Per Parigi, era importante non rigettare termini e concetti espressi chiaramente, per poi accettarli se formulati in termini velati. “L'intenzione degli autori degli emendamenti era di sottolineare con forza che l'identità europea non è un fine in se stessa [...] Gli Stati Uniti affermano che questo è l'anno dell'Europa; noi non abbiamo alcun motivo di farne l'anno dell'America”.⁴⁵⁸

Il primo ottobre Nixon incontrò per la prima volta allo studio ovale Ortoli, in una visita piuttosto significativa per l'anno dell'Europa. Nel programmare la visita, che era stata rimandata per problemi di salute, Rogers aveva sottolineato come un invito a Ortoli avrebbe dimostrato con chiarezza il sostegno USA per l'unità europea.⁴⁵⁹ Anche se il clima di quest'incontro fu molto positivo, non venne detto molto di sostanziale. Nixon sottolineò la cruciale importanza delle settimane a venire per l'anno dell'Europa.⁴⁶⁰ Nixon sottolineò l'importanza dell'incontro, il primo con Ortoli in veste di presidente della commissione, come “preparazione” al successivo che sarebbe avvenuto in Europa. Il punto focale della conversazione furono le dichiarazioni, che per il presidente statunitense avrebbero dovuto essere tre (una “di carattere più generale”). Ortoli sottolineò la complessità istituzionale della comunità europea, e i grandi cambiamenti che vi stavano avendo atto. Nixon ribadì i rischi di un'Europa unita in opposizione agli Stati Uniti, e affermò la necessità di elaborare contenuti più sostanziali per la parte economica della dichiarazione con la Comunità. Le successive settimane sarebbero state decisive “per vedere se possiamo sviluppare una dichiarazione abbastanza sostanziale da avere significato e con abbastanza simbolismo da infondere un nuovo spirito a entrambe le sponde dell'Atlantico”. Ortoli rispose enfatizzando il buon clima che si era venuto a creare nelle relazioni transatlantiche, e la necessità di rafforzarlo dando corso positivo ai negoziati commerciali e, soprattutto, monetari in atto. Kissinger sostenne nuovamente l'importanza del linkage: “se non sono stuate in un contesto politico, le questioni tecniche divetano impossibili da risolvere”. Inoltre, affermò che l'Europa non potesse

⁴⁵⁸ AMAE. *Amerique 1971-75*. EU 748. 6 octobre 1973. *Rapports Europe-Etats Unis*.

⁴⁵⁹ NARA NPM National Security Council (NSC) Files. Subject Files. BOX 322 June 6, 1973, Memorandum from Rogers to the President. *Visit of New EC commission president Ortoli to the U.S*

⁴⁶⁰ NARA. NSC Subject files. Box 322 October 1, 1973. Memorandum of conversation.

“scegliere i problemi da affrontare in cooperazione e quelle da affrontare con uno scontro”. Ortolì ritorse sostenendo che tutto dipendesse dalla definizione di “link”, spiegando come in Europa fosse stato percepito una volontà “di risolvere i problemi monetari tramite azioni commerciali, e i problemi commerciali tramite l’ambito militare”: un legame che non era “logico” né “utile”. Nixon rispose come ormai di routine: era un “fatto” che lo scontro su un’area inevitabilmente avrebbe contagiato le altre, e viceversa: progressi in ambito economico avrebbero contribuito a migliorare anche l’ambito politico. Espresso in questi termini, com’è ovvio, il linkage si svuotava quasi completamente di significato, oltre a prestare il fianco a un’obiezione piuttosto ovvia: accettando tali premesse, si sarebbe potuto anche sostenere il contrario, e cioè che un generale miglioramento del dialogo avrebbe inevitabilmente portato a progressi anche in ambito economico. Nixon affermò la sua volontà di far funzionare i negoziati in ambito commerciale e monetario, e ribadì l’importanza di includere in qualche modo il Giappone. Per il presidente USA, lo scopo principe dell’anno dell’Europa era quello di creare una “road map per il futuro”. I due uomini si salutarono con la speranza di rivedersi presto in Europa.⁴⁶¹

L’8 ottobre Puaux incontrò a Londra Oliver Wright per cominciare a preparare le riunioni dell’11 ottobre a nove, e del 18 con gli americani. Puaux ricordò al suo collega tutte le riserve francesi rispetto a una dichiarazione di principi con gli USA.

Non abbiamo accettato di impegnarci in questo esercizio se non su delle basi ben precise: l’accordo ministeriale del 23 luglio su una definizione preliminare dell’identità europea. Gli emendamenti americani implicano una subordinazione della costruzione europea a una partnership con gli Stati Uniti e non sono compatibili con quella definizione.

Quella proposta dall’Europa non era una dichiarazione a dieci, ma un documento adottato da Europa e Stati Uniti. Gli emendamenti americani poi andavano contro al rifiuto francese di ogni istituzionalizzazione o globalizzazione. Puaux volle evidenziare come l’atteggiamento francese non fosse negativo, come dimostrava l’elaborazione di una bozza per la NATO. Wright, dal canto suo, si dichiarò ottimista: modifiche formali al progetto europeo sarebbero state sufficienti. Quello che Londra avrebbe desiderato sarebbe stato aggiungere al testo un po’ di “calore”; Puaux suggerì di fare riferimento al concetto di “amicizia”.⁴⁶²

⁴⁶¹ *Ibidem*.

⁴⁶² AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les Etats Unis. 1972-1973. 38, 3810. 8 octobre 1973. Note, *Consultation Franco-britannique*.

Anche se l'anno dell'Europa non si era rivelato quello che Kissinger avrebbe desiderato, all'inizio di ottobre la situazione sembrava essere molto positiva. Con ogni probabilità, se si fosse permesso all'iniziativa di continuare, essa sarebbe giunta ad una conclusione "tollerabile".⁴⁶³ Tuttavia, prima che la tappa successiva potesse avere luogo, un avvenimento inatteso spostò violentemente l'attenzione in un'area del mondo del tutto diversa.

⁴⁶³ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.707.

2- La guerra di ottobre

Like the deep frustrations suppressed by a family for the sake of appearances that then explode with disproportionate fury at the first pretext, the accumulated tensions in our alliance suddenly erupted with the outbreak of the Middle East war. The hitherto theoretical arguments about whether American and European interests were always parallel, the until-now abstract debate about the nature and limits of détente, burst forth from the first day of the war.⁴⁶⁴

2.1 Prima della guerra

L'Europa non era il solo ambito che l'amministrazione Nixon avesse trascurato durante il suo primo mandato. Kissinger afferma che Nixon, all'inizio del suo secondo incarico presidenziale, fosse seriamente intenzionato a rilanciare l'iniziativa diplomatica in Medio Oriente, sebbene, a suo dire, non avesse formulato un piano preciso.⁴⁶⁵ In un'intervista due giorni prima della sua rielezione, Nixon aveva affermato che il Medio Oriente avrebbe costituito da allora in poi una "priorità molto alta" per la sua amministrazione. Nixon "era convinto di non dovere nulla all'elettorato ebraico e di non poter aumentare il suo seguito fra gli ebrei a prescindere dal suo operato. Nel profondo, quello che voleva era imporre un accordo generale durante la sua presidenza".⁴⁶⁶ Nixon comunque intratteneva ottimi rapporti con il primo ministro israeliano, Golda Meir ed era persuaso, così come i suoi consiglieri, che non si potesse fare molto per far avanzare il processo di pace prima delle elezioni israeliane, previste per il novembre 1973.

Il 5 novembre 1972 il segretario di stato William Rogers aveva espresso la propria previsione che gli USA si aspettavano di diventare presto "molto attivi" nell'area. Con la fine della guerra del Vietnam, anche l'attenzione dell'opinione pubblica cominciò a rivolgersi alla regione mediorientale. L'area era bloccata in una situazione di stallo dopo il fulmineo successo israeliano del 1967. Scaramucce ripetute lungo i nuovi confini israeliani, soprattutto sul Sinai, si erano trasformate durante il 1970 e '71 in una vera e propria "guerra di attrito". Sadat, che era succeduto a Nasser alla presidenza dell'Egitto, aveva già dichiarato il 1971 come "l'anno della decisione", e il 1972 come "l'anno della guerra inevitabile". Tuttavia, questi roboanti precedenti tolsero credibilità ai suoi discorsi durante il 1973, quando reiterò il suo impegno a fare di quell'anno quello decisivo. In maggio Israele aveva ritenuto le minacce di Sadat, unite

⁴⁶⁴ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, op. cit., p707.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, p.200.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, p.202.

alle manovre belliche, abbastanza preoccupanti da stabilire una mobilitazione parziale delle riserve.

In realtà, quasi nessuno riteneva che gli arabi avrebbero cercato di forzare lo status quo. L'umiliante sconfitta della guerra dei Sei Giorni, si pensava, bruciava ancora troppo per rischiare un'altra, inevitabile di fronte alla superiorità militare dell'esercito israeliano. Le inconcludenti minacce di rivolgersi alle armi degli anni precedenti avevano lasciato un'impressione "pervasiva" di "irrisolutezza militare", che giocò un ruolo cruciale fino a poche ore dall'attacco.⁴⁶⁷ Non solo, nelle parole di Ferro: "Il mito dell'invincibilità israeliana aveva per corollario obbligatorio l'inettitudine al combattimento dell'esercito egiziano".⁴⁶⁸ Eppure a partire dalla sconfitta nella guerra dei Sei Giorni la situazione militare era profondamente cambiata, soprattutto grazie agli armamenti sovietici, il cui flusso non cessò neppure dopo l'espulsione dei consiglieri militari URSS.

Per Bundy quest'evento era stato ritenuto da Nixon e Kissinger la prova definitiva della rassegnazione di Sadat alla passività rispetto a Israele, mentre in realtà essa aveva dato via libera al presidente egiziano, che in seguito ottenne una quantità ben maggiore di armamenti dall'URSS.⁴⁶⁹

Al di là degli errati convincimenti dell'amministrazione Nixon, peraltro condivisi dalla maggior parte degli osservatori, gli Stati Uniti avevano molti motivi per adottare un approccio prudente in quest'area. Il piano Rogers non aveva portato alcun risultato concreto. In autunno erano previste le elezioni in Israele, che rendevano ancora più difficile per il governo di quel paese prendere decisioni in un ambito così delicato.

Negli USA, il Medio Oriente era stato lasciato al dipartimento di Stato. Kissinger dichiara che ciò fu deciso in parte per "placare" Rogers, e in parte "poiché Nixon riteneva la politica mediorientale perdente dal punto di vista interno, e desiderava allontanare i suoi rischi da se stesso".⁴⁷⁰ Wall, al contrario, motiva la scelta di lasciare le questioni mediorientali a Rogers con il timore di Nixon che le origini ebraiche di Kissinger potessero "costituire un ostacolo per le politiche americane. Kissinger però, un abile combattente corpo a corpo contro la burocrazia, alla fine riuscì a monopolizzare la politica americana anche rispetto al conflitto arabo-israeliano".⁴⁷¹ In effetti, Kissinger riuscì ad espandere il sistema dei "backchannels" anche al Medio Oriente prima di arrivare alla testa del dipartimento di Stato. Nelle sue memorie dichiara che Nixon cominciò a dargli responsabilità in questo campo già nel 1971, poiché il presidente avrebbe temuto "la propensione del dipartimento di Stato per teorie astratte" che

⁴⁶⁷ Bell, Coral. *The Diplomacy Of Detente. The Kissinger Era*. St. Martin's Press, New York 1977, p.84-85.

⁴⁶⁸ Ferro, Maurice. *Op. cit.*, p.137.

⁴⁶⁹ Bundy, William. *Op. cit.*, p.428.

⁴⁷⁰ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.196.

lo avrebbero condotto “a proporre piani che avrebbero suscitato opposizione da tutte le parti”. Il piano Rogers era stata la principale iniziativa statunitense nell’ambito, e si era rivelato un insuccesso. Esso, formulato nel dicembre 1969, prevedeva un ritorno di Israele ai confini precedenti la guerra dei Sei Giorni, sostanzialmente riprendendo la risoluzione 242. Secondo questo piano, “la pace avrebbe dovuto essere consolidata dall’istituzione di zone demilitarizzate”.⁴⁷² Il piano non poté risolvere il nodo del rifiuto siriano di riconoscere l’esistenza di Israele, e del rifiuto egiziano a una pace separata senza la Siria o i palestinesi. Inoltre, menzionando i “palestinesi” invece dei rifugiati, esso non poteva che risultare invisibile a Israele. “In queste circostanze, la diplomazia tendeva a esacerbare le tensioni, piuttosto che ridurle”.⁴⁷³ Il 28 settembre 1970, un giorno dopo aver agevolato il raggiungimento di una soluzione di compromesso fra re Hussein di Giordania e Arafat dopo la crisi del settembre nero, morì Nasser. Il suo successore, Anwar Sadat, era un ufficiale dell’esercito di origini modeste, che abbandonò gli accenti panarabisti del suo predecessore per concentrarsi “sui bisogni dell’Egitto”.⁴⁷⁴ Nel 1971 il nuovo presidente egiziano firmò un trattato ventennale di amicizia con l’Unione Sovietica. Nel marzo 1971 il dipartimento di Stato cercò di uscire dalla situazione di stallo, proponendo un accordo limitato per un disimpegno delle forze lungo il canale di Suez. Sadat però insistette perché questo non fosse che il preludio a un ritiro totale, cosa inaccettabile per Israele. Kissinger sottolinea l’anomalia della situazione: “il dipartimento di Stato stava cercando un accordo provvisorio lungo il canale di Suez mentre la Casa Bianca agiva come se il dipartimento di Stato fosse una potenza sovrana straniera”.⁴⁷⁵

Il primo incarico di Kissinger in Medio Oriente fu quello di assicurarsi che nessuna “esplosione” complicasse le elezioni del 1972: fare il possibile, cioè, perché la situazione rimanesse in stallo.⁴⁷⁶ Kissinger, in effetti, era convinto che un prolungato periodo di stasi fosse nell’interesse statunitense: esso avrebbe spinto gli arabi ad una maggiore ragionevolezza, rendendo evidente quanto l’appoggio sovietico fosse irrilevante. D’altronde la situazione era un rebus di difficile risoluzione: Israele chiedeva di venire riconosciuta, se non altro tramite trattative dirette, come condizione per qualunque processo negoziale. Quest’intransigenza veniva rispecchiata nella richiesta araba di assicurazioni sul ritiro dai territori occupati prima di passare alla via diplomatica. L’Egitto sembrava la chiave per la risoluzione del problema. La Siria non obiettava ai confini dello stato ebraico, ma alla sua stessa esistenza. La Giordania era un paese troppo debole. Inoltre, il Sinai appariva come un territorio meno cruciale per Israele,

⁴⁷¹ Wall, Irwin. *L’amministrazione Carter e l’eurocomunismo*. “Ricerche di storia politica”, 2/06, anno IX, p.190.

⁴⁷² Fraser, Thomas G. *The Arab-Israeli conflict*, 2nd ed., Palgrave Basingstoke 2004, trad. it. di Patrizia Giordano, *Il conflitto arabo-israeliano*, il Mulino, Bologna 2004, p.98.

⁴⁷³ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., pp.196-200.

⁴⁷⁴ Fraser, Thomas G. *Op. cit.*, p.100.

⁴⁷⁵ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.201.

sia dal punto di vista strategico sia da quello storico e culturale, rispetto alle alture del Golan. In ogni caso, nessun progresso era ritenuto possibile prima delle elezioni israeliane.

Sadat, dal canto suo, era un uomo pragmatico: il suo principale obiettivo era quello di riottenere la penisola del Sinai. Kissinger spiega la decisione di espellere i consiglieri sovietici con la frustrazione egiziana rispetto alla mancanza di contenuti del paragrafo del finale summit di Mosca nel maggio 1972, accettato dai sovietici come “prezzo da pagare” per la distensione. Questa decisione avrebbe reso possibile un’apertura agli Stati Uniti.⁴⁷⁷ In realtà sembra piuttosto che Sadat avesse deciso di espellere i sovietici, il 18 luglio, perché persuaso che solo gli USA avrebbero potuto forzare Israele ad accettare un compromesso, e che quindi avessero nelle loro mani la chiave per ottenere il risultato che si prefiggeva. In effetti l’espulsione dei sovietici non portò ad alcun risultato concreto poiché gli USA, come si è visto, preferivano uno stallo in vista delle elezioni israeliane. Secondo Kissinger, Sadat aveva dall’inizio una tattica ben precisa, “straordinaria”: quella di annunciare le proprie intenzioni belliche con tale frequenza e magniloquenza che nessuno gli avrebbe creduto.⁴⁷⁸ La convinzione del presidente egiziano che solo una guerra avrebbe potuto forzare lo stallo andò invece rafforzandosi poco a poco, parallelamente alla mancanza di risultati data dall’apertura del “backchannel” con gli Stati Uniti.

Questi facevano sì che esistessero tre canali diplomatici paralleli: quello formale del dipartimento di Stato, quello fra Kissinger e Hafiz Ismail, suo corrispettivo egiziano, e gli scambi fra Kissinger e Dobrynin che ventilavano l’ipotesi di un possibile approccio comune delle due superpotenze in Medio Oriente “Un tale metodo di governo non sarebbe stato sostenibile per un altro intero mandato, a prescindere dal Watergate”.⁴⁷⁹ Con il dipartimento di Stato del tutto all’oscuro, il backchannel cominciò a funzionare all’inizio del 1973. Dopo una visita a Mosca, dove aveva ottenuto un generoso accordo sugli armamenti, Ismail si recò infine a Washington. Per Kissinger, lo scopo principale degli incontri con Ismail, e la sfida maggiore da essi posta, era quello di “stabilire una base di fiducia”.⁴⁸⁰ Nel loro incontro del 25 febbraio, Kissinger sottolineò come fino a quel momento la situazione in Vietnam gli avesse impedito di prendere in mano le cose. Egli affermò: “non ha senso che io parli almeno che non abbiamo la volontà di fare dei progressi. Se vogliamo perdere tempo, abbiamo istituzioni che hanno dimostrato la loro abilità a farlo, e non ha senso che io venga coinvolto”. Tuttavia il consigliere per la sicurezza nazionale non aveva alcuna proposta da avanzare. A Ismail propose che l’incontro costituisse un “franco scambio di vedute”. La sua analisi era che la 242

⁴⁷⁶ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.196

⁴⁷⁷ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.204.

⁴⁷⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.206.

⁴⁷⁹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.206-7.

fosse stata approvata dal Consiglio di Sicurezza solo perché tutte le parti erano convinte di poter “dare alle frasi il significato preferito”. Ismail sostenne che una soluzione generale, comprendente i diritti dei palestinesi, fosse necessaria, ma che andasse raggiunta per fasi. La prima avrebbe dovuto consistere in un accordo fra Egitto e Israele, che avrebbe dovuto essere raggiunto “entro la fine del 1973”.⁴⁸¹ Quest’accordo ad interim, comunque, doveva far parte di un piano onnicomprensivo, il cui pilastro doveva essere il ritorno dello stato ebraico ai confini precedenti alla guerra dei sei giorni. Nelle sue memorie, Kissinger afferma che Ismail avesse servito con abilità lo scopo di Sadat: quello di “mantenere lo stallo senza creare l’avvertimento di una crisi”. In effetti la sua conclusione riguardo all’incontro è che avesse lasciato “poche ragioni di essere ottimisti”, e che era necessario “più tempo”.⁴⁸² Questo risultato serviva in realtà allo stesso Kissinger, il quale rimaneva convinto che “un prolungato stallo avrebbe spinto gli arabi alla moderazione e i sovietici ai margini della diplomazia sul Medio Oriente”. Se è vero che “l’arte della diplomazia non sta nel superare in astuzia l’altra parte ma nel convincerla o degli interessi comuni o delle penalità derivanti da un proseguimento dello stallo”, il consigliere per la sicurezza nazionale in quest’incontro non aveva seguito la propria stessa massima; in effetti in questa circostanza, Kissinger fu estremamente enigmatico, non esplicitando in alcun modo il punto di vista USA.⁴⁸³ Gli egiziani riferirono ai sauditi dell’incontro segreto fra Ismail e Kissinger. La voce giunse presto ai diplomatici britannici al Cairo. I loro superiori erano stati informati dell’incontro, ma sotto assicurazioni di segretezza. I diplomatici del Regno Unito invece ne parlarono coi loro colleghi americani, mettendo fine al canale segreto di Kissinger in Medio Oriente.⁴⁸⁴ Il dipartimento di Stato, nella persona di Joseph Sisco, venne da allora in poi coinvolto nel “backchannel”, che comunque sarebbe diventato inutile con la nomina di Kissinger a segretario di stato e la fine dell’emarginazione del dipartimento di Stato.

Nel frattempo Kissinger incontrò più volte re Hussein di Giordania, che definì un uomo pratico e moderato. Purtroppo egli non intratteneva rapporti idilliaci con Sadat, e così l’unico possibile portaparola arabo accettabile per Israele non si rivelò adatto a questo ruolo.⁴⁸⁵ Il 20 maggio Kissinger incontrò nuovamente Hafiz Ismail, in Francia. Questa volta discussero l’idea, lanciata dall’americano, di separare la sovranità dalla sicurezza. Ad esempio, si sarebbe potuto immaginare di restituire all’Egitto i diritti sovrani sul Sinai, dando però al contempo il giusto rilievo ai problemi di sicurezza di Israele, che avrebbe potuto lasciare nella penisola

⁴⁸⁰ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.214.

⁴⁸¹ NARA, RG 59, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 25. Memcon, 25 febbraio 1973.

⁴⁸² Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.213

⁴⁸³ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., rispettivamente p. 196 e 214.

⁴⁸⁴ Isaacson, Walter. *Kissinger. A Biography*. Faber and Faber, London 1992, p512.

⁴⁸⁵ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.219.

degli avamposti militari. Kissinger afferma che Ismail era, a quel punto, pienamente consapevole dell'inevitabilità della guerra, che sarebbe stata fermata solo da una garanzia statunitense sull'intero programma arabo, che per di più sarebbe dovuto essere messo in pratica in breve tempo. Questo, come giustamente sostenuto, era "impossibile".⁴⁸⁶ Probabilmente, però, l'Egitto si sarebbe accontentato di molto meno. Quest'incontro con Hafez Ismail fu definito da Roy Atherton, che lavorava all'epoca per il dipartimento di Stato, un'esperienza "alla James Bond". Certo che le comunicazioni del dipartimento di Stato non fossero sicure, Kissinger si affidò alla CIA per la sua organizzazione. In ogni caso, anche se nell'immediato i due incontri non portarono a risultati significativi, più tardi la loro importanza sarebbe emersa con chiarezza. Durante la guerra di ottobre, in effetti, il canale di comunicazione fra Kissinger e Ismail rimase costantemente aperto.⁴⁸⁷

In maggio Sisco consegnò a Rogers un memorandum che suggeriva le prossime mosse rispetto al Medio Oriente. In esso veniva delineato l'approccio "a due piste" che si stava sviluppando: da un lato gli incontri segreti, dall'altro gli approcci ufficiali. Un risultato in quell'ambito avrebbe dimostrato l'intatta capacità di azione in politica estera del presidente, contrastando le critiche che suggerivano che il Watergate avesse "congelato" l'operato americano in quel campo. Per questo, l'approccio segreto non era sufficiente. Nixon aveva annunciato che il Medio Oriente sarebbe stato una priorità; una mossa "identificabile" era necessaria. Sisco sottolineò anche come stessero circolando molte voci riguardo ad affermazioni di Kissinger, che avrebbe detto agli egiziani di ignorare il dipartimento di Stato.⁴⁸⁸ In un memorandum al presidente, Rogers sottolineò come la situazione in Medio Oriente fosse "ampiamente" migliorata negli ultimi quattro anni. Sadat aveva in effetti fatto molte concessioni, ed era necessario ottenesse qualcosa in cambio se si desiderava assistere a progressi in ambito diplomatico. Il segretario di stato pose l'accento sugli interessi petroliferi statunitensi, che avrebbero potuto venire danneggiati da un collasso del cessate il fuoco. Anche se re Faisal fino a quel momento si era rifiutato di collegare le questioni petrolifere alla politica mediorientale, era necessario rinnovare gli sforzi USA per avviare il processo di pace arabo-israeliano. Per questo era soprattutto importante riuscire a persuadere Israele a "rilassare la sua posizione rigida" che voleva che ogni accordo comprendesse concessioni territoriali da parte araba.⁴⁸⁹ Era Israele, infatti, a preoccupare di più gli americani. Il 6 giugno essi informarono Dobrynin che le preparazioni militari di Siria e Egitto, confermate da dati che si

⁴⁸⁶ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.227.

⁴⁸⁷ Foreign Affairs Oral History Program. Ambassador Alfred Leroy Atherton jr., oral history interview, Georgetown university library, Summer 1990, Interviewed by Dayton Mak, pp.200-238.

⁴⁸⁸ NARA, RG-59. Records of Joseph Sisco, 1951-76. Box 25. May 2, 1973. Memorandum to the Secretary from Sisco, *Next steps in the Middle East*.

stavano accumulando, sarebbero state motivate da una convinzione in buona fede delle intenzioni israeliane di intraprendere un'offensiva militare. L'ambasciatore sovietico doveva venire rassicurato che Israele non nutriva tali intenzioni.⁴⁹⁰

Nel frattempo, anche gli europei, ignari delle mosse di Kissinger (tranne i britannici, che però mantennero un'assoluta discrezione a riguardo), stavano prendendo in considerazione il proprio ruolo nell'area. Il desiderio europeo di mantenere un'influenza nella delicata area mediorientale, contigua geograficamente e ricca di legami culturali, era ben radicato. L'Europa ha sempre avuto con il Medio Oriente un "complesso insieme di eredità storiche, stretti legami sociali, economici e politici, e paure e preoccupazioni legate alla sicurezza profondamente radicate".⁴⁹¹ La presenza coloniale nell'area era stata eliminata a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, un processo portato a termine con la fine della crisi algerina nel 1964 e l'abbandono britannico delle sue postazioni nel Golfo dopo la debacle di Suez. La guerra fredda, rendendo il Mediterraneo un'importante casella strategica nel confronto bipolare, aveva fortemente ridotto il possibile ruolo europeo nell'area. I paesi della comunità, però, restavano ancorati alla propria volontà di giocare uno. A partire dal 1964, accordi economici vennero conclusi con molti paesi della regione.⁴⁹² La conclusione di questi accordi, però, mancava di un adeguato coordinamento. Nel 1971 il parlamento europeo aveva raccomandato lo sviluppo di una politica sistematica. Questo suggerimento venne raccolto al summit di Parigi nell'ottobre 1972, quando la Comunità lanciò una "politica globale per il Mediterraneo", che doveva stabilire un "approccio globale per tutte le relazioni della Comunità con i paesi del Mediterraneo".⁴⁹³ Tuttavia, a livello politico erano molte le divisioni fra i membri della Comunità. Quando scoppiò la guerra dei sei giorni, i sei si ritrovarono a Roma con "sei posizioni distinte e incompatibili".⁴⁹⁴

Il 20 e 21 novembre 1972, all'Aja, i ministri degli esteri dei nove avevano stabilito che i membri della comunità che lo desiderassero avrebbero dovuto cominciare a sondare al Cairo per possibili reazioni all'idea che l'Europa potesse contribuire al raggiungimento di un accordo ad interim fra l'Egitto e Israele. Inoltre decisero che i direttori politici tenessero sotto controllo la situazione in Medio Oriente. Essi stabilirono anche che i rappresentanti permanenti a New

⁴⁸⁹ NARA, RG-59 Records of Joseph Sisco, 1951-76. Box 25. May 10, 1973. Memorandum from Rogers to the President. *Middle East Peace efforts: a current assessment*.

⁴⁹⁰ NARA RG 59. Records of Henry Kissinger, 1973-77. BOX 1. June 10, 1973. Message from Kissinger to Dobrynin.

⁴⁹¹ Dannreuther, Roland ed. *European Union Foreign and Security Policy. Towards a Neighbourhood Strategy*. Routledge, London 2004. p.151.

⁴⁹² Vennero firmati accordi commerciali con Libano e Israele nel 1964, accordi di associazione di prima generazione con Tunisia e Marocco nel 1969, e un accordo commerciale con l'Egitto nel 1972.

⁴⁹³ Piening, Christopher. *Global Europe. The European Union in World Affairs*. Lynne Rienner, London 1997, p.72.

⁴⁹⁴ Robin, Philip. *Always the Bridesmaid: Europe and the Middle East Peace Process*. "Cambridge Review of International Affairs", vol.10 no.2, Winter/Spring 1997, p.71.

York dovessero agire “in stretto coordinamento” per esercitare un’influenza moderatrice sulle bozze di risoluzione avanzate nell’Assemblea Generale dell’ONU. Se da subito ci fu una certa confusione rispetto alle “ricerche” da intraprendere al Cairo, la cooperazione a New York fu un considerevole successo. L’influenza moderatrice venne adoperata con successo riguardo a una risoluzione egiziana, sulla quale i nove votarono compatti, con l’eccezione dei danesi. Copenhagen in effetti aveva una posizione nettamente favorevole a Israele. Il 16 e 17 gennaio 1973 i direttori politici si riunirono per discutere del Medio Oriente e dell’iniziativa decisa a novembre.⁴⁹⁵ La Danimarca insistette perché un simile sondaggio venisse condotto anche a Tel Aviv. Le posizioni dei nove si stavano decisamente armonizzando, anche se, di fatto, i nove erano d’accordo nel ritenere che l’Europa non potesse, al momento, fare nulla. Sebbene le iniziative americane non suscitassero grandi ottimismo, era necessario attendere che facessero il loro corso. A meno di sviluppi eclatanti, pertanto, fu deciso che il Medio Oriente non sarebbe stato trattato nelle successive riunioni di ministri degli esteri e direttori politici. Douglas Home scrisse che l’Europa non dovesse restare “indifferente” ma che probabilmente sarebbe stato saggio rimanere “immobile”, poiché la comunità non avrebbe potuto prendere alcuna iniziativa utile in un momento così “poco promettente”. Un’iniziativa europea si sarebbe probabilmente arenata, mettendo i nove nella posizione di mostrarsi inefficaci. Lo scrutinio della situazione attuato dai direttori politici avrebbe permesso di identificare un momento nel quale l’Europa avrebbe potuto intervenire utilmente, con le parti o con le superpotenze.⁴⁹⁶ Nelle successive riunioni dei direttori politici in effetti i temi ricorrenti furono il rischio di un nuovo scontro militare in Medio Oriente e la coscienza dei limiti dell’azione europea.⁴⁹⁷ Per i britannici, al contempo, non era da escludere l’idea di intraprendere qualche azione “cosmetica”, che potesse mantenere l’immagine amichevole dell’Europa nel mondo arabo e soprattutto in Egitto.⁴⁹⁸

Il 19 febbraio il presidente della repubblica italiana, Giovanni Leone, scrisse una lettera a Nixon esprimendo la sua grande preoccupazione per la situazione in Medio Oriente. Egli commentò:

la situazione interna in Egitto, come in altri paesi arabi, si sta facendo sempre più difficile, al punto da poter indurre gli attuali governanti a procedere ad azioni, anche di carattere militare, trascurando le valutazioni realistiche che dovrebbero sconsigliarle [...] la conclusione del

⁴⁹⁵ UK NA. FCO 93/196. Middle East and European Political Unification NFW 2/6 part A (1-45) E371. January 18, 1973. Letter from Craig to Parsons. *Davignon political committee*.

⁴⁹⁶ UK NA. FCO 93/196. Middle East and European Political Unification NFW 2/6 part A (1-45) E371. March 23, 1973. Telegram from Douglas Home.

⁴⁹⁷ ASC. KM 83. 13 Mars 1973. Note pour Ortoli. Reunion des directeurs Moyen Orient des Neuf à Bruxelles le 12 mars 1973

⁴⁹⁸ UK NA. FCO 93/197. Middle East and European Political Unification (The Nine). NFW 2/6 part b (46-67) E371. April 2, 1973, Letter from Craig to Urwik.

conflitto vietnamita spero offra la possibilità agli Stati Uniti d'America di concentrare maggiormente la loro attenzione sul Medio Oriente.⁴⁹⁹

Gli italiani erano piuttosto attivi nel fare proposte per un'azione europea in Medio Oriente ma, con parole britanniche, “irrealisti in modo impossibile” e “male informati”. Il Regno Unito era persuaso che questa disinformazione fosse la regola fra i nove, che peccavano anche di far influenzare la propria visione del Medio Oriente da interessi locali o “sentimenti”. Solo i francesi “sembrano sapere di cosa veramente si tratti”. Per questo i britannici ritennero di dover “scoraggiare” i propri partner e lavorare per mantenere una situazione di stallo, ma “il più educatamente possibile”.⁵⁰⁰

Il 16 marzo la convinzione britannica che, con l'eccezione della Francia, fosse necessario “educare” i partner europei alle complessità della politica mediorientale venne rafforzata. Alla riunione dei direttori politici, belgi, italiani e olandesi utilizzarono il termine “palestinesi” come sinonimo di “rifugiati”, dando prova di non cogliere la questione nella propria problematicità. Con l'aiuto dei francesi, il Regno Unito si prefiggeva un “duro lavoro” di rieducazione.⁵⁰¹ Questo avrebbe portato i suoi frutti, come cominciò presto ad essere evidente. Se in Belgio una posizione fermamente pro-israeliana rimaneva prevalente, già in giugno Londra osservava come in Italia e in Germania si stesse diffondendo un orientamento sensibilmente più favorevole alle posizioni arabe.⁵⁰² Se non altro, gli europei erano ben consapevoli di quanto la situazione fosse esplosiva. In maggio venne discussa l'affermazione di Ismail, che le cose fossero ormai per l'Egitto “intollerabili”, che l'uso della forza non fosse da escludere, e che la successiva riunione del Consiglio di Sicurezza sarebbe stata “l'ultima opportunità”. Anche l'uso del petrolio non era stato escluso. Anche se Craig non riteneva probabile un'azione aggressiva da parte egiziana, confermava che i rapporti sui movimenti di truppe fossero “così dettagliati da generare ansia”. Per Depasse, belga, era chiaro come l'Egitto volesse essere preso seriamente; il pericolo non era imminente ma sarebbe aumentato se gli sviluppi non avessero dato soddisfazione al Cairo, ma l'Unione Sovietica stava esercitando una decisiva influenza moderatrice.⁵⁰³

⁴⁹⁹ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Presidential Correspondence 1969-1974. Ireland PM Lynch to Jamaica PM Manley, Box 756. February 19, 1973. Letter from Giovanni Leone to the President.

⁵⁰⁰ UK NA. FCO 93/197. Middle East and European Political Unification. NFW 2/6 part b (46-67) E371. April 2, 1973, Letter from Craig to Urwik.

⁵⁰¹ UK NA FCO 93/196. Middle East and European Political Unification. NFW 2/6 part A (1-45) E371. March 20, 1973. From Parsons to Craig. EPC: *Ministerial Meeting of the Nine in Brussels*.

⁵⁰² UK NA FCO 93/198. Middle East and European Political Unification part C (68-88) E 37. July 2, 1973. Letter from Gore-Booth to Mac Rae (British Embassy, Brussels).

⁵⁰³ UK NA. FCO 93/197. Middle East and European Political Unification. NFW 2/6 part b (46-67) E371. May 21, 1973. Record of meeting. EPC: Meeting of the directeurs du levant, Brussels.

A differenza dei loro colleghi statunitensi, dunque, gli europei prendevano seriamente in considerazione l'ipotesi di una riapertura delle ostilità. Il 5 giugno i ministri degli esteri, riuniti in Lussemburgo, "esasperati" dalle svariate ore di discussione precedenti, trattarono solo brevemente la questione mediorientale. Scheel riportò di aver visitato Egitto, Libano e Giordania e di aver trovato la situazione "deprimente".⁵⁰⁴ Questa riunione venne definita da David Gore-Booth, primo segretario del dipartimento per il Medio Oriente e l'Africa del Nord del FCO, come "terribilmente inconcludente". L'operato europeo in Medio Oriente era caratterizzato dalla totale assenza di qualsivoglia risultato. Fra i nove un accordo poteva essere raggiunto solo al minimo comun denominatore, che nel contesto mediorientale poteva "essere davvero basso", anche se l'assenza di risultati non era necessariamente negativa. La maggior parte degli europei erano "infanti" in questo contesto, ma italiani e tedeschi soprattutto stavano dando prova di imparare in fretta. Un approccio comune europeo non era un'ipotesi completamente irrealistica. Tuttavia al momento la comunità poteva fare soltanto ciò che stava già facendo: discutere la questione e coordinare per quanto possibile i voti all'ONU. Gore-Booth esprimeva la posizione prevalente all'interno del FCO, nettamente pro-araba, quando affermò che queste limitazioni europee non potevano che risultare gradite a Israele. "Suppongo però che il solo fatto che i ministri degli esteri europei sono preparati a dedicare anche solo sette minuti al Medio Oriente sia un filo che gli arabi possono afferrare".⁵⁰⁵ Nella risposta a questa lettera, firmata da McRae, venne ribadita la posizione britannica: la convinzione, condivisa con i francesi, che l'Europa non potesse fare nulla di costruttivo per il conflitto arabo israeliano. Da questa convinzione Londra e Parigi muovevano per il loro operato, interpretato da alcuni dei nove come un "fare lega".⁵⁰⁶

Un episodio interessante coinvolse la Gran Bretagna. Il ministero della difesa chiese al FCO di dare la propria approvazione per un approccio a Israele che prevedesse un'offerta per la vendita di un centinaio di carri armati "centurion". Dando il proprio parere in merito, Gore Booth si dichiarò contrario: non solo Israele non ne aveva bisogno; questa vendita avrebbe potuto danneggiare i rapporti britannici con i paesi arabi, che a partire dall'inizio del decennio erano migliorati "al di là dell'immaginabile".⁵⁰⁷ Anche Parsons si dichiarò d'accordo con questa posizione. Gli arabi erano a conoscenza della vendita di circa duecento carroarmati a Israele,

⁵⁰⁴ UK NA FCO 93/198. Middle East and European Political Unification. Part C (68-88) E 371. June 7, 1973. Message from Craig to Parsons. *EEC Political Cooperation*.

⁵⁰⁵ UK NA FCO 93/198. Middle East and European Political Unification, part C (68-88) E 371. June 13, 1973. Letter from Gore-Booth to Gladstone. *Foreign Miniter's Meeting*.

⁵⁰⁶ UK NA FCO 93/198 Middle East and European Political Unification, part C (68-88) E 371. June 26, 1973. Letter from Mac Rae to Gore-Booth.

⁵⁰⁷ UK NA FCO 93/140. Export of Military Equipment from United Kingdom to Israel. E 371, NF R 10/1. September 28 1973, Message from Gore-Booth to Williams, Craig, Coles.

ma avevano accettato l'idea che questi facessero parte di contratti conclusi prima della guerra dei sei giorni. Dal 1967 queste vendite avevano costituito una sfida “alla provvidenza”, ed era tempo di porvi fine. Solo se Israele stessa ne avesse fatto richiesta sarebbe stato opportuno riflettere in merito; scegliere “gratuitamente” di proporre allo stato ebraico una vendita appariva ben poco saggio.⁵⁰⁸

In maggio gli italiani fecero circolare una proposta per la “ricostruzione e riabilitazione dell'Egitto”, che comprendeva uno stanziamento di cinquecento milioni di dollari all'anno per dieci anni, garantito da un consorzio privato composto dai nove, dal Giappone e dai paesi produttori di petrolio. Nell'avanzare questa proposta, si sottolineava come un proseguimento della situazione di stallo avrebbe condotto l'Egitto a azioni sempre più irrazionali. L'aiuto economico avrebbe migliorato l'insalubre atmosfera egiziana, contribuendo alla distensione e al progresso verso un accordo, ponendo la base per successivi negoziati. Esso avrebbe anche servito gli interessi occidentali rispetto alla questione petrolifera. Gli altri membri della Comunità si dimostrarono piuttosto scettici in merito. Rumsfeld, informato di questa proposta, chiese istruzioni in merito al dipartimento di Stato. La risposta non prese direttamente in considerazione gli aspetti più tecnici del memorandum italiano, ma piuttosto l'analisi politica che lo sottendeva, ribadendo le linee adottate da Rogers: anche se lo scopo principale degli USA era un genuino processo negoziale (l'idea che esso dovesse avere inizio solo dopo un adeguato periodo di stasi, e comunque non prima delle elezioni israeliane, non venne menzionata), essi non ritenevano che l'intervento di potenze esterne fosse in grado di portare ad una soluzione. Anche l'idea che l'assistenza economica potesse agevolare il processo negoziale appariva discutibile, poiché l'ostacolo ai negoziati erano le divergenze politiche fra le parti. Allo stesso tempo era possibile che, una volta che i negoziati fossero partiti, aiuti economici avrebbero rappresentato un elemento importante per “incoraggiare alla flessibilità”. La proposta italiana non andava quindi incoraggiata né scoraggiata dagli Stati Uniti, ma era importante smentire le voci che Nixon avesse dato la sua approvazione in merito ad Andreotti.⁵⁰⁹

Le risoluzioni 331 e 332⁵¹⁰, approvate dal Consiglio di Sicurezza il 20 e 21 aprile grazie alla cruciale approvazione di Francia e Gran Bretagna (che anche per questo si guadagnarono la gratitudine di Sadat), richiesero rispettivamente un approfondito esame della situazione in

⁵⁰⁸ UK NA FCO 93/140. Export of Military Equipment from United Kingdom to Israel. E 371, NF R 10/. October 2, 1973. Memorandum, firmato A.D. Parsons.

⁵⁰⁹ NARA, Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council (NSC) Files. Subject Files. BOX 322. May 18, 1973. Telegram, from Scowcroft and Saunders to Kissinger. *US Position on Italian Middle East Proposal of Economic Aid to Egypt*.

⁵¹⁰ Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sono consultabili dal sito delle Nazioni Unite, per quelle del 1973 si veda

<http://www.un.org/documents/sc/res/1973/scres73.htm>.

Medio Oriente e una condanna dell'operato di Israele in Libano. Questo aprì la prospettiva che il Consiglio esaminasse la situazione mediorientale nel suo complesso per la prima volta dal 1967. Ciò avrebbe potuto "offrire un'opportunità, per quanto ridotta" di compiere "un serio tentativo per uscire dallo stallo". Se non altro, avrebbe offerto a Sadat il tempo di attendere le elezioni in Israele, dopo le quali sarebbe stato forse possibile intraprendere un negoziato.⁵¹¹ Le note di Douglas Home per il suo incontro con Rogers a Teheran il 10 giugno definivano il fatto che il Consiglio di Sicurezza potesse discutere la situazione mediorientale come una "nuova pietra miliare dei negoziati", che avrebbe consentito a Sadat di superare le sue difficoltà senza ricorrere all'uso della forza.⁵¹² Gli americani tuttavia non condividevano l'idea che Sadat stesse davvero considerando di ricorrere alle armi. A Douglas Home, che gli riferiva elementi che puntavano in tal senso, Kissinger rispose che "la più forte leva sugli arabi è il pericolo di un'altra devastante sconfitta".⁵¹³ Anche Israele condivideva la posizione americana; anzi, con tutta probabilità ne era la principale ispiratrice. Abba Eban, il ministro degli esteri israeliano, assicurò Douglas Home che le probabilità che Sadat facesse qualcosa di irrazionale non superavano "il 3%".⁵¹⁴ Israele e Stati Uniti erano accumulati anche dall'idea che nulla di buono potesse venire dalle Nazioni Unite. Per Kissinger, Waldheim non aveva mai ottenuto alcun risultato, mentre Eban affermò che per l'Egitto il Consiglio di Sicurezza era un "sostituto" per i negoziati, non un "preludio" ad essi. Il dibattito condotto dal Consiglio di Sicurezza sul Medio Oriente il 6 giugno non ebbe risultati, e venne aggiornato al 15, e poi al 20 luglio. Il 26, gli Stati Uniti posero il veto ad una proposta di risoluzione del Consiglio di Sicurezza, promossa dai paesi non allineati guidati dall'India, che esprimeva seria preoccupazione rispetto alla mancanza di cooperazione israeliana con le Nazioni Unite e la sua prolungata permanenza nei territori occupati. Gli USA si opponevano a qualsiasi cosa andasse oltre la riaffermazione della 242. Per Parsons, funzionario del FCO,

gli americani, come gli israeliani sembrano aver guardato all'intero incontro del Consiglio di Sicurezza come un anatema dal principio e di aver deciso sin dalle prime fasi che non c'era speranza per loro di potersi associare con alcun risultato; o, piuttosto, che ogni possibile risultato avrebbe reso loro la vita più difficile.⁵¹⁵

⁵¹¹ DBPO, series III n.IV, NFW 3/548/2 no.80. April 27, 1973, Letter from Parsons to Moberly.

⁵¹² UK NA. FCO 82/310. Meetings between US Secretary of State and S.O.S.F.C.A. 6A721. AMU 3/548/15 CENTO meeting, Teheran, 10/11 June. Background notes. Bilateral discussion between Douglas Home and Rogers.

⁵¹³ UK NA. FCO 82/307, AMU 3/548/14. The Visit of Henry Kissinger to the United Kingdom. Part A. May 10, 1973. Record of conversation.

⁵¹⁴ DPBO, series III, vol.IV. NFW 3/408/1. May 22, 1973, Telegram no.162 to Tel Aviv.

⁵¹⁵ DPBO, series III, vol. IV. NFW 2/4. July 27, 1973. Minute. Parsons to Acland.

Quell'episodio "segnò la fine degli sforzi egiziani di promuovere azioni sul fronte diplomatico e attraverso le Nazioni Unite". Per il Regno Unito, esso fu un segnale preoccupante; il pericolo di uno scontro armato stava aumentando, così come la probabilità che gli arabi decidessero di usare il petrolio come arma politica.⁵¹⁶

Il 3 settembre gli esperti di Medio Oriente europei si riunirono nell'ambito della CPE. I britannici temevano un attacco, particolarmente da parte belga, per il voto favorevole dato alla risoluzione proposta il 26 luglio. I belgi avevano proposto in quella sede un emendamento che avrebbe permesso agli USA di astenersi dal voto, invece che porre il veto, che però era stato respinto. Il rappresentante britannico in quella sede difese la posizione mantenuta nel Consiglio di Sicurezza, asserendo che il suo paese si era sforzato di ottenere un risultato "costruttivo". Il voto favorevole, inoltre, non costituiva in alcun modo un discostarsi dall'interpretazione della 242 data fino ad allora.⁵¹⁷

In ogni caso, il Medio Oriente era solo al sesto posto nell'ordine del giorno del comitato politico del 4 e 5 settembre. Il primo posto spettava ai rapporti transatlantici.⁵¹⁸

Lo staff di Kissinger non dedicò molta attenzione al Medio Oriente nella riunione del 28 settembre. Il segretario di stato chiese lumi a Sisco riguardo ai rapporti che riferivano di una concentrazione di forze siriane sulle alture del Golan. Sisco definì i movimenti di truppe "rimaneggiamenti, in larga parte per scopi psicologici". Gli israeliani non ritenevano probabile alcuna mossa da parte dei loro vicini.⁵¹⁹ Ancora il 2 ottobre, la situazione mediorientale venne citata di passaggio. Fu citato il problema della politica di insediamenti di Israele, ma si ritenne necessario attendere i risultati delle elezioni, fissate a quel punto per il 29 ottobre, prima di prendere in considerazione la questione.⁵²⁰

In effetti, a partire dal mese di settembre i rapporti relativi ad un'insolita concentrazione di truppe cominciarono ad accumularsi. Carri armati siriani pattugliavano la zona del Golan, ma Israele li considerava in funzione puramente difensiva. Kissinger, al contrario, era preoccupato delle possibili mosse israeliane. L'apertura dei lavori dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite forniva la cornice ideale per dare inizio a contatti preparatori con gli arabi. Il 25 settembre furono invitati a pranzo tredici ministri degli esteri di altrettanti paesi arabi. Anche

⁵¹⁶ UK NA FCO 93/198. Middle East and European Political Unification, part C (68-88) E 371. August 29, 1973. EPC: Middle East Experts. Meeting in Copenhagen.

⁵¹⁷ UK NA FCO 93/198. Middle East and European Political Unification, part C (68-88) E 371

⁵¹⁸ UK NA FCO 93/198. Middle East and European Political Unification, part C (68-88) E 371. September 4/5, 1973. Comité Politique. Ordre du jour.

⁵¹⁹ NARA. RG 59 General Records of the Department of State. Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger's Staff Meetings, 1973-1977. Box 1. Secretary's staff meeting. September 28, 1973.

⁵²⁰ NARA RG 59 General Records of the Department of State. Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger's Staff Meetings, 1973-1977. Box 1. Secretary's staff meeting. October 2, 1973.

se non emersero proposte concrete, il clima fu di prudente speranza. Algeria, Iraq, Libia, Siria e Yemen del sud boicottarono il pranzo.⁵²¹ Gli americani erano ottimisti. Secondo Quandt, membro dello staff del NSC ed esperto di Medio Oriente, “anche se non c’è motivo di ritenere che un accordo fra arabi e israeliani sia imminente, l’atmosfera è più favorevole a seri sforzi diplomatici di quanto non lo sia stata dall’inizio del 1971”.⁵²²

Gli USA, al contrario dei propri alleati europei, erano del tutto certi dell’impossibilità di un attacco contro Israele. Quest’incrollabile certezza fu condivisa dallo stato ebraico, e spiega come mai l’attacco a sorpresa ebbe tanto successo, nonostante i rapporti sui movimenti di truppe sul fronte egiziano e siriano. Ferro sembra attribuire a Kissinger una responsabilità tutta personale. Alcuni commentatori, infatti, hanno suggerito che il segretario di stato non sarebbe stato poi così sorpreso dallo scoppio delle ostilità, anzi, che ne fosse stato al corrente e lo approvasse come l’unico modo di sbloccare la situazione. Lo studioso francese esclude una tale possibilità, ma giudica molto severamente gli “errori di giudizio” commessi da Kissinger rispetto ad una situazione che aveva correttamente giudicato “una polveriera”.⁵²³ Lo stesso Kissinger sottolinea come gli attacchi del 6 ottobre segnarono “il culmine di un fallimento nell’analisi *politica* da parte delle loro vittime”.⁵²⁴ In realtà, tutto l’occidente era persuaso della netta superiorità militare israeliana e delle divergenze interne al fronte arabo. L’idea che gli eserciti arabi non fossero pronti ad un’offensiva era sostenuta in primo luogo dal Mossad, i servizi segreti israeliani, largamente considerati i migliori al mondo. Sicuramente Kissinger non si aspettava un attacco in quel momento. Tuttavia è discutibile l’idea che, se ne fosse stato consapevole, avrebbe tentato di fermarlo. Egli era infatti profondamente convinto che, *rebus sic stantibus*, fosse impossibile fare avanzare la causa della pace in Medio Oriente. Un conflitto, se fosse terminato con determinate condizioni, avrebbe potuto rendere le parti più malleabili. Inoltre, uno dei suoi interessi principali era quello di ridurre o eliminare il ruolo dell’Unione Sovietica nell’area.

Sadat stava preparandosi da tempo per l’attacco. La sua ambizione era limitata: “incrinare l’atteggiamento glaciale a Washington e a Gerusalemme e placare il popolo egiziano offrendo qualche limitato successo militare che avrebbe cancellato l’umiliazione del 1967”.⁵²⁵ Aveva ottenuto dai sovietici, che avevano già provveduto a fornirgli i cruciali missili terra-terra

⁵²¹ New York Times, September 26, 1973. *Kissinger Advises Arabs Not to Expect US to Bring ‘Miracles’*.

⁵²² NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1173. September 24, 1973. William Quandt. *Middle East Developments and the prospect of an Arab-Israeli settlement*.

⁵²³ Ferro, Maurice. *Op. cit.*, p.127.

⁵²⁴ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.459. Corsivo dell’autore.

⁵²⁵ Ball, George W. and Ball, Douglas B. *The Passionate Attachment. America’s Involvement with Israel, 1947 to the present*. Norton & Co., New York 1992, p.74.

SCUD, ancora più armamenti di prima dell'esclusione. Dalla Repubblica Federale Tedesca erano stati acquistati sofisticati macchinari che avrebbero potuto ricavare dei fori nell'enorme muro di sabbia "che era una parte cruciale delle difese di Israele lungo il canale di Suez".⁵²⁶ Gli Stati Uniti però facevano affidamento sui servizi israeliani, e non colsero le intenzioni egiziane. In ogni caso, è vero che Sadat si poneva obiettivi limitati anche perché rimaneva consapevole che il suo esercito non avrebbe potuto resistere a un contrattacco israeliano. La sua migliore carta era la sorpresa strategica, per cui lavorò con grande successo. Inoltre, egli riuscì a trovare l'appoggio dell'Arabia Saudita, che avrebbe usato il petrolio per cercare di spingere i paesi occidentali a fare forti pressioni su Israele e, soprattutto, Stati Uniti perché accettassero una soluzione di compromesso.

David Mark, in un'intervista del 1989, ricorda lo studio che svolse nel maggio 1973, quando lavorava al dipartimento di Stato. Il suo rapporto, considerati i rifornimenti bellici in possesso dell'Egitto, la situazione interna a quel paese e le sue relazioni con la Siria, concludeva che c'era almeno il cinquanta per cento di probabilità che Sadat avrebbe lanciato un'azione militare entro sei mesi, se non ci fossero state novità sul piano internazionale che potessero almeno in parte soddisfare le richieste del Cairo. Anche se il suo rapporto venne distribuito, non ebbe grande influenza sull'operato USA.⁵²⁷ Szulc conferma che gli US avessero da mesi le informazioni di intelligence che indicavano la prossimità di un attacco, e sostiene che Breznev ne fosse al corrente da tempo (sottolineando come non ne avesse fatto cenno con Nixon). Secondo questo studioso, gli Stati Uniti avrebbero ottenuto in aprile un piano dettagliato dell'attacco egiziano, pur privo di chiare indicazioni temporali, preso molto sul serio dal dipartimento di Stato, ma cui Kissinger e Nixon rifiutarono di credere, prevalentemente a causa dell'isolamento in cui intendevano mantenere il dipartimento di Stato. Per quest'autore, la Casa Bianca era persuasa che l'Egitto non sarebbe stato in grado di assorbire tutto il nuovo materiale bellico fornito dall'URSS, apprendendone in tempo utile il corretto funzionamento. In ogni caso, le informazioni a disposizione non erano sufficienti poiché "la stazione della CIA al Cairo era davvero pessima".⁵²⁸

In realtà, i sovietici tentarono di spronare gli USA ad affrontare la situazione mediorientale. Durante il summit con gli Stati Uniti durante il mese di giugno, Breznev comunicò a Nixon, in modo piuttosto drammatico, di essere molto preoccupato rispetto al Medio Oriente. L'ultima notte a San Clemente, il leader sovietico, "preoccupato", "agitato", "insonne",⁵²⁹ volle parlare di nuovo con Nixon dopo che entrambi si erano ritirati per la notte, rompendo così il

⁵²⁶ Bundy, William, *op. cit.*, p.428.

⁵²⁷ Foreign Affairs Oral History Program. Ambassador David Mark, oral history interview, Georgetown university library, July 28, 1989. Interviewed by Henry Precht.

⁵²⁸ Szulc, Tad. *The Illusion of Peace. Foreign Policy in the Nixon Years*. The Viking Press, New York 1978, p.705.

protocollo diplomatico. Kissinger svegliò il presidente che, pur sospettoso delle motivazioni sovietiche, accettò di riprendere il colloquio, in tarda serata, nel suo studio. Breznev sottolineò come, se lo stallo non fosse stato sbloccato nei mesi successivi, il rischio di una nuova guerra sarebbe stato molto concreto. Pertanto egli propose un'iniziativa congiunta in Medio Oriente, "la sua proposta più importante dell'intera visita": un ritiro di Israele ai confini del 1967 e una fine dello stato di belligeranza garantito dalle due superpotenze.⁵³⁰ La reazione di Nixon fu molto tiepida. La proposta sovietica non differiva dalla posizione araba abituale, e Nixon non intendeva sottoscrivere alcun "patto segreto" con l'URSS riguardo al Medio Oriente. Le vere intenzioni sovietiche non erano chiare. Kissinger è piuttosto ingeneroso nell'individuare: frustrazione derivante dalla consapevolezza che gli Stati Uniti "tenevano le chiavi diplomatiche per la risoluzione del conflitto" e desiderio di sfruttare la posizione di debolezza di Nixon a causa del Watergate.⁵³¹ In ogni caso, l'irruenza di Breznev non smosse gli americani dalle loro posizioni: non era possibile immaginare una svolta nella situazione mediorientale prima delle elezioni israeliane dell'autunno successivo. Il comunicato scaturito dall'incontro non dedicò al Medio Oriente che poche righe; la convinzione di Sadat, che solo un nuovo conflitto potesse sbloccare la situazione, fu sicuramente rafforzata soprattutto dal resoconto dell'incontro datogli dai sovietici. L'estate non portò novità significative. Il 28 settembre, un gruppo di guerriglieri palestinesi rapì cinque ebrei provenienti dall'Unione Sovietica, in viaggio in treno attraverso l'Austria. I rapitori chiesero al cancelliere di quel paese, Bruno Kreisky, di smettere di usare il castello di Schonau come punto di transito per l'emigrazione verso Israele. Il cancelliere accettò; Israele accolse questa notizia con grande shock. Golda Meir si recò a Vienna per tentare, senza successo, di far cambiare idea a Kreisky. L'incidente di Vienna indubbiamente contribuì a confondere le acque; per Szulc, esso costituì per gli arabi un "superbo esempio di disinformazione", facendo sorgere in molti osservatori la preoccupazione che Israele potesse decidere di reagire con un attacco preventivo.⁵³²

Per quanto gli europei fossero meno ottimisti rispetto alle intenzioni arabe, anche in Europa non si riuscì a prevedere lo scoppio della guerra di ottobre. Alcuni osservatori escludevano del tutto l'ipotesi di un ricorso alla forza da parte dell'Egitto. In un telegramma del 7 settembre, sir Philip Adams, ambasciatore britannico al Cairo, sostenne che Sadat, seppure avesse tentato ogni soluzione, a parte la guerra, per riottenere il Sinai, era restio ad adottare una soluzione bellica per risolvere i problemi del suo paese. Per Adams, il presidente egiziano era "uomo di

⁵²⁹ Yergin, Daniel. *The Prize. The Epic Quest for oil, Money and Power*. Touchstone, New York 1991, p.597.

⁵³⁰ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.297.

⁵³¹ *Ibidem*, p.298-99.

⁵³² Szulc, Tad. *Op. cit.*, p.728.

pace”, consapevole per di più delle disastrose conseguenze che probabilmente una nuova guerra con Israele avrebbe comportato.⁵³³

2.2 Gli Stati Uniti e la guerra di ottobre.

Così, Egitto e Siria riuscirono effettivamente a garantire un effetto sorpresa per l'attacco coordinato che intendevano lanciare su Israele. Alle dieci, ora di Gerusalemme- le quattro del mattino a New York- del 6 ottobre, il giorno dello Yom Kippur, Golda Meir convocò l'ambasciatore USA, Kenneth Keating, per informarlo che fonti “del tutto affidabili” avevano indicato come la guerra fosse imminente: l'attacco era previsto per il tardo pomeriggio. Le famiglie del personale sovietico presente in Egitto erano state evacuate. Il primo ministro israeliano tuttavia non perse il suo aplomb, anzi si premurò di sottolineare come il gabinetto, riunitosi per decidere il da farsi, avesse stabilito di non lanciare un attacco preventivo, anche se erano state richiamate “alcune riserve”. La prova delle buone intenzioni israeliane stava nel fatto che non fosse stata decisa una mobilitazione generale. Il primo ministro chiese che questa informazione venisse trasmessa agli egiziani e all'URSS, cui doveva essere riferito anche che Egitto e Siria sarebbero senz'altro usciti sconfitti da uno scontro con Israele. Lo stato ebraico era convinto che i due paesi arabi non potessero che condividere questa sicurezza; per questo esso ritenne necessario rassicurare il mondo di non avere intenzione di lanciare un attacco: solo l'idea che tale ipotesi fosse possibile, infatti, avrebbe potuto spingere Egitto e Siria a effettuare le manovre militari in atto.

In effetti, mille sovietici avevano lasciato l'Egitto, mentre le forze egiziane erano in stato di allerta e l'esercito siriano era stato posizionato sulle alture del Golan. Keating inviò un telegramma a New York, che venne analizzato in un memorandum di William Quandt.⁵³⁴ L'eventualità di attacco fu solo una delle ipotesi passate al vaglio. La situazione al Cairo appariva tranquilla: era possibile che l'evacuazione dei sovietici fosse solo un segnale di crisi nelle relazioni fra URSS e Egitto. Re Faisal aveva consigliato a Sadat di tagliare i legami con Mosca; forse, con il pretesto di una minaccia bellica, il presidente egiziano stava accogliendo quel suggerimento. I servizi di intelligence favorivano quest'ipotesi. Sisco, comunque, prese sul serio l'avvertimento israeliano, e irruppe nella suite al trentaquattresimo piano delle Waldorf

⁵³³ DBPO, series III, vol. IV. NFW 3/322/1. September 7, 1973. Cairo dispatch 1/1

⁵³⁴ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files- Middle East. Middle East War Memos & Misc. Oct. 6, 1973 – Oct. 17, 1973 to Middle East War Memos & Misc. VOL II Oct 18, 1973. Box 664. October 6, 1973, Memorandum to Scowcroft from Quandt. *Arab-Israeli Tensions*.

Towers, quartier generale del segretario di stato a New York per l'Assemblea Generale dell'ONU.⁵³⁵ A tale riguardo, Kissinger afferma:

Sapevo che nessuna manovra diplomatica avrebbe funzionato se si fosse stati alla presenza di un attacco arabo premeditato. Ma la mia lettura era ancora influenzata dai coerenti rapporti israeliani, confermati dai nostri stessi dispacci, che un tale attacco era praticamente impossibile. Così mi immersi in un periodo frenetico di intensa attività diplomatica per evitare uno scontro, convinto più che per metà che le azioni egiziane e siriane scaturissero da un'interpretazione sbagliata delle intenzioni israeliane.⁵³⁶

Così, alle sei del mattino il segretario di stato telefonò a Nixon in Florida, e in seguito contattò telefonicamente i propri colleghi egiziano e israeliano per esortarli alla moderazione. Inoltre, Kissinger chiamò Dobrynin, che era “addormentato” e “confuso (o almeno faceva finta di esserlo)”.⁵³⁷ Kissinger inviò telegrammi a Hussein di Giordania e a Faisal perché usassero i propri buoni uffici. Avvisò anche il segretario generale delle Nazioni Unite Kurt Waldheim.

Alle otto, le 2 del pomeriggio ora israeliana, partì l'attacco congiunto di Egitto e Siria, che diede inizio alla guerra di ottobre, chiamata anche del Kippur o del Ramadan, battezzata da Il Cairo e Damasco operazione Badr, poiché l'attacco cadde nel 1350° anniversario della battaglia che fece guadagnare a Maometto l'ingresso alla Mecca. Gli americani, attenti come sempre alla correttezza lessicale, privilegiano la dicitura “guerra di ottobre”; ad essa mi sono adeguata nel testo.

Settecento carri armati siriani aprirono il fuoco sulle alture del Golan, mentre l'artiglieria egiziana colpiva la linea Bar-Lev, costruita dagli israeliani lungo il canale di Suez.⁵³⁸ Alle 8.35 Kissinger richiamò Nixon per avvisarlo che la guerra era cominciata. Durante questa crisi, il segretario di stato ebbe quasi totale autonomia nella gestione delle reazioni statunitensi alla guerra di ottobre.⁵³⁹ Poche ore prima, egli aveva dato istruzioni a Scowcroft perché indicesse per le 9 una riunione del Washington Special Action Group, l'unità di crisi approntata per l'emergenza, che riuniva rappresentanti del NSC, dei dipartimenti di stato e della difesa e della CIA. Questo primo incontro del WSAG fu del tutto inconcludente: l'intelligence continuava a sostenere che non ci fossero prove di un attacco coordinato di Egitto e Siria contro Israele. Anzi si continuò a sostenere che fosse stata quest'ultima a colpire; secondo James Schlesinger, segretario per la difesa, in vent'anni non c'era stata una sola occasione in cui lo stato ebraico non fosse stato il primo a dare inizio alle ostilità. Si udì solo una voce discordante: quella di

⁵³⁵ Isaacson, Walter. *Op. cit.*, p.512.

⁵³⁶ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.451.

⁵³⁷ *Ibidem*

⁵³⁸ Fraser, Thomas G. *Op. cit.*, p.105.

⁵³⁹ Foreign Affairs Oral History Program. Ambassador Alfred Leroy Atherton jr., oral history interview, Georgetown university library, Summer 1990 11, Interviewed by Dayton Mak, pp.200-238.

Alfred Leroy Atherton, assistente di Sisco, che sostenne, correttamente, come gli israeliani non avrebbero mai scelto il giorno più sacro della loro religione per iniziare una simile impresa.⁵⁴⁰ In ogni modo, il malinteso non poté andare avanti ancora a lungo. L'attacco era partito simultaneamente sui due fronti. Notizie di una battaglia navale nel Golfo di Suez erano inesatte: la verità era che gli egiziani stavano tentando di attraversare il canale, dopo aver intaccato la linea di difesa israeliana grazie ai macchinari acquistati in Germania occidentale. Certi di una rapida vittoria israeliana, gli Stati Uniti avevano come obiettivo quello di evitare una sconfitta troppo umiliante da parte degli arabi, che non solo avrebbe ulteriormente diminuito le possibilità di una soluzione diplomatica della questione mediorientale, ma avrebbe anche implicato il rischio di un intervento sovietico a difesa dei propri alleati. Le difficoltà di Nixon rendevano la situazione ancora più delicata: era importante non dare l'impressione di una presidenza indebolita. Tuttavia il momento era critico. La questione delle registrazioni che il presidente aveva trattenuto per "questioni di sicurezza nazionale" stava per finire il suo iter giudiziario, mentre il vicepresidente, Spiro Agnew, era coinvolto in uno scandalo. Per tutta la durata della crisi, Nixon sarebbe stato completamente assorbito dalla questione del Watergate, lasciando a Kissinger praticamente mano libera sul Medio Oriente. Anche in seguito il segretario di stato sarebbe stato il protagonista assoluto della vicenda; mentre la sua stella avrebbe brillato sempre più, quella del presidente non avrebbe fatto che offuscarsi.

Presto fu chiaro che il mito dell'invincibilità israeliana non rispondeva alla realtà. Il successo degli eserciti arabi avrebbe posto una nuova priorità agli americani: quella di impedire a paesi alleati dei sovietici di sconfiggere un suo alleato. All'inizio del conflitto, gli americani ritenevano che gli arabi sarebbero andati incontro ad una veloce disfatta, e consideravano essenziale impedire alla situazione di deteriorarsi al punto di spingere l'URSS ad intervenire a difesa dei propri clienti. Tuttavia, quando fu chiaro che il rischio non era quello di una sconfitta araba, ma piuttosto di un disastro per Israele, la percezione USA delle proprie priorità mutò. La sopravvivenza di Israele era un obiettivo ineludibile. Esso si accompagnava, però, alla volontà di mantenere relazioni distese con i paesi arabi moderati e con la necessità di non mettere in pericolo la distensione. Kissinger, dopo l'iniziale momento di confusione "procedette a manipolare la situazione per servire quelli che erano percepiti come gli interessi a lungo termine degli Stati Uniti".⁵⁴¹ Il mantenimento della distensione era uno di questi interessi. I commenti dell'epoca si concentrarono sul fatto che la guerra dimostrava la duplicità

⁵⁴⁰ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.458.

⁵⁴¹ Szulc, Tad, *Op. cit.*, p.725.

o la cattiva fede dei sovietici.⁵⁴² Non è chiaro da quanto i sovietici fossero al corrente dei piani di attacco. Secondo Kissinger, l'Unione Sovietica “non arrivò ad incoraggiare la guerra ma non fece alcuno sforzo per fermarla”.⁵⁴³ Secondo Sadat, durante i primi giorni di combattimento i sovietici tentarono di convincerlo a fermare il conflitto, arrivando a mentire, sostenendo che la Siria avesse già chiesto un cessate il fuoco. Comunque, quando la situazione sul campo si dimostrò nettamente in favore dei suoi alleati, Mosca modificò il proprio atteggiamento, che inizialmente era dettato dal timore di un altro disastro come nel 1967. In realtà, comunque, anche l'URSS riteneva il proseguimento della distensione una priorità assoluta, come sarebbe stato chiaro soprattutto alla fine del conflitto. In ogni caso, gli USA non desideravano neppure mantenersi neutrali rispetto al conflitto, soprattutto se l'Unione Sovietica avesse parteggiato apertamente per i propri alleati.

La prima questione che si pose fu quella della strategia da adottare alle Nazioni Unite. Un dibattito all'Assemblea Generale, dominata dai paesi del Terzo mondo e dai non allineati, sarebbe stato senz'altro controproducente. Tuttavia anche il Consiglio di Sicurezza poteva porre qualche problema, soprattutto in vista del cruciale obiettivo di non inimicarsi i paesi arabi moderati. Una risoluzione che proponesse un ritorno alle linee precedenti al combattimento non sarebbe stata accettata dai paesi arabi finché essi avessero mantenuto l'iniziativa sul piano militare, mentre una che invocasse il ritorno ai confini precedenti la guerra dei sei giorni avrebbe costretto gli USA a porre il veto.⁵⁴⁴ La strategia migliore sarebbe stata quella di una risoluzione congiunta con l'Unione Sovietica che suggerisse un cessate il fuoco sul posto piuttosto che un ritorno alle linee precedenti allo scoppio delle ostilità; quest'opzione, però, sarebbe stata accettata solo una volta iniziata la controffensiva israeliana, che veniva stimata per le successive settantadue ore. Così, la vera strategia USA, nelle prime ore del conflitto, fu quella di aspettare.⁵⁴⁵ D'altronde anche i sovietici sembravano voler adottare una simile posizione; un messaggio da Mosca trasmesso da Dobrynin mentre Kissinger stava rientrando a Washington, nel primo pomeriggio, dichiarò che il suo paese stava “prendendo in considerazione, così come voi, i possibili passi che possono venire intrapresi”. Mosca ribadì la sua posizione attendista un'altra volta verso le 6 del pomeriggio.⁵⁴⁶ A quel punto Kissinger presiedette un ulteriore incontro del WSAG, dove la situazione sul

⁵⁴² Bell, Coral. *Op. cit.*, p.80.

⁵⁴³ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, *cit.*, p.469.

⁵⁴⁴ NARA. Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Institutional (“H”) Files. Meeting Files (1969-1974) Washington Special Action Group Meetings. WSAG Meeting Middle East 10/19/1973 to 10/7/1973. Box H-093. October 9, 1973. Telegram from Scali to Kissinger.

⁵⁴⁵ Si veda NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files- Middle East. Middle East War Memos & Misc. Oct. 6, 1973 – Oct. 17, 1973 to Middle East War Memos & Misc. VOL II Oct 18, 1973

Box 664, October 7, 1973. Memorandum of Conversation, Kissinger and Mordechai Shalev, Israeli Charge.

⁵⁴⁶ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, *cit.*, p.473-4.

terreno venne esaminata. Sul fronte siriano, i combattimenti continuavano. Israele si stava preparando per un contrattacco sulle alture del Golan il giorno successivo. Tuttavia sul canale di Suez la situazione appariva meno rosea. L'esercito egiziano stava trasferendo ulteriori truppe sulla riva orientale del canale. In ogni caso, nulla sfidava la ferma convinzione che Israele avrebbe presto respinto gli assalitori.

Il secondo giorno di combattimenti vide ancora le forze israeliane sulla difensiva, in attesa della mobilitazione completa delle riserve. Tel Aviv condivideva la preferenza USA per un momentaneo temporeggiare, anche all'ONU. A Washington l'aspettativa era quella di un rapido ripetersi della situazione del 1967. Il problema dei rifornimenti a Israele, pertanto, non appariva come urgente. Tuttavia già dal secondo incontro del WSAG della giornata, quando venne ricevuta una richiesta da parte israeliana per dell'equipaggiamento militare, fu chiaro che tale questione sarebbe stata estremamente scottante per gli Stati Uniti. In quell'occasione Kenneth Rush, che rappresentava il dipartimento di Stato mentre Kissinger vestiva i panni di consigliere per la sicurezza nazionale, sostenne che non fosse necessario mandare immediatamente rifornimenti a Israele. Egli sostenne che non ve ne era una vera necessità. Secondo Isaacson, il Pentagono, rappresentato da Schlesinger "la cui mente incisiva e ego suscettibile" lo rendevano il "nuovo rivale" di Kissinger nell'amministrazione, era ancora più sfavorevole all'idea.⁵⁴⁷ Trasportare materiale in Israele avrebbe fatto crollare l'immagine degli Stati Uniti come "onesto mediatore". Kissinger sostiene di aver dissentito da questa posizione, poiché, anche se era persuaso che Israele avrebbe vinto la guerra prima del possibile arrivo di materiale dagli USA, mandarle aiuti sarebbe servito come leva per farle accettare una soluzione diplomatica dopo la fine delle ostilità.⁵⁴⁸ L'apparente mancanza di urgenza, comunque, fece sì che per il momento la questione fosse lasciata in secondo piano. Tuttavia, come sarebbe stato evidente a breve, quella dei rifornimenti sarebbe diventata una questione esplosiva, in cui la posizione di Kissinger non fu affatto limpida come egli sostiene nelle sue memorie. In effetti, egli afferma di aver dato indicazioni a Schlesinger, alle 13.30, per cominciare a prendere accordi con Israele per la consegna di munizioni e equipaggiamento altamente tecnologico presso la base navale in Virginia a velivoli commerciali israeliani, ordini che sarebbero stati confermati alle 15.45. Già a questo punto il Pentagono avrebbe tentato di rallentare i tempi delle consegne, ma senza successo.⁵⁴⁹ In tarda serata gli USA richiesero formalmente un incontro del Consiglio di Sicurezza, per riuscire a discutere una risoluzione di cessate il fuoco dopo che Israele avesse cominciato il contrattacco, ma prima della disfatta totale delle armate arabe. Questo momento, si stimava, sarebbe arrivato il martedì. Le riunioni del WSAG si

⁵⁴⁷ Isaacson, Walter. *Op. cit.*, p.513.

⁵⁴⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.478.

limitarono a discutere della situazione sul terreno, senza rilevare particolari preoccupazioni, anche se si allestì un piano per l'evacuazione delle ambasciate.⁵⁵⁰ Un memorandum di Quandt analizzò l'eventualità di effettuare rifornimenti bellici verso Israele, sostenendo che, “per i segnali che darebbe ai sovietici e agli arabi” non era il momento di prendere impegni per consegne di materiale. “Anche dopo i combattimenti, non vogliamo essere i primi a impegnarsi in un'opera massiccia di rifornimento”; le richieste più limitate, al contrario, appartenevano ad una categoria diversa e avrebbero potuto venire soddisfatte, poiché la segretezza era possibile, e necessaria.⁵⁵¹ Kissinger scrisse un messaggio a Ismail in risposta al telegramma, ricevuto il giorno precedente, che chiariva le richieste egiziane. Quel messaggio viene definito come “amichevole”, consapevole “dei limiti di ciò che era possibile ottenere”, e spinse Kissinger a rivalutare l'intelligenza politica di Sadat, capace di non perdere mai di vista “il cuore della questione”.⁵⁵² La risposta fu piuttosto circospetta, tesa soprattutto a mantenere aperta la linea di comunicazione con l'Egitto. L'idea che il ritiro di Israele dai territori occupati dovesse precedere l'inizio dei negoziati di pace chiaramente non era accettabile per lo stato ebraico. Tuttavia Kissinger si limitò a verificare se questo fosse davvero il significato della richiesta egiziana, o se piuttosto si imponesse un accordo di principio su questo punto. Inoltre chiese chiarimenti su un messaggio ricevuto dallo Shah dell'Iran, in cui si assicurava che Sadat volesse la pace e fosse disposto ad accettare forze ONU sui territori che Israele avrebbe liberato.⁵⁵³ Il Wall Street Journal, oltre a sottolineare la fiducia israeliana di riuscire presto a respingere gli assalitori, rimarcò come il fatto che il conflitto si combattesse non in Israele, ma nei territori occupati non facesse che confermare il valore di questi ultimi per gli abitanti dello stato ebraico. Sharon sostenne “meglio combattere lì che in Israele”.⁵⁵⁴

I rapporti arabi e israeliani rispetto all'andamento dei combattimenti differivano nettamente. Muhammed Hassan el-Zayat, ministro degli esteri egiziano, aveva dichiarato di non avere la certezza di poter vincere la guerra; “ma non si combatte perché si è sicuri di vincere, si combatte perché si è nel giusto”.⁵⁵⁵

Cominciarono anche a venire percepiti i rischi di un ricorso arabo all'arma del petrolio. Il flusso di greggio avrebbe comunque potuto subire guasti, poiché un importante oleodotto passava

⁵⁴⁹ *Ibidem*, p.486.

⁵⁵⁰ NARA. Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Institutional (“H”) Files. Meeting Files (1969-1974) Washington Special Action Group Meetings. WSAG Meeting Middle East 10/19/1973 to 10/7/1973 Box H-093. October 8, 1973.

⁵⁵¹ NARA. Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Institutional (“H”) Files. Meeting Files (1969-1974) Washington Special Action Group Meetings. WSAG Meeting Middle East 10/19/1973 to 10/7/1973 Box H-093. October 8, 1973. Memorandum for Kissinger from Quandt and Donald J. Stukel.

⁵⁵² Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.482.

⁵⁵³ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1173. October 8, 1972. Telegram from Kissinger to Hafiz Ismail.

⁵⁵⁴ Wall Street Journal, October 8, 1973. *Shattered Calm*

proprio sotto le alture del Golan e avrebbe potuto venire danneggiato dai combattimenti. Inoltre, quel giorno si apriva a Vienna un incontro fra i paesi dell'OPEC e le compagnie petrolifere.

Per tutta la giornata, Israele comunicò notizie confortanti sui combattimenti. Il temuto dibattito all'Assemblea Generale venne evitato, mentre l'URSS continuò a temporeggiare rispetto a una risoluzione di cessate il fuoco al Consiglio di Sicurezza. Il fatto che gli arabi non la richiedessero a gran voce, come sarebbe stato ragionevole se davvero i rapporti provenienti dal campo di battaglia fossero stati corrispondenti al vero, non turbò la quiete dominante a Washington. Quella sera Kissinger pronunciò un discorso programmato da tempo alla conferenza *Pacem in Terris*, in cui ribadì la sua ferma fiducia nella distensione. L'Unione Sovietica non conduceva più la sua politica estera "come in una guerra civile internazionale".⁵⁵⁶

La notte fra l'8 e il 9 di ottobre cambiò del tutto la prospettiva. La verità era che la linea Bar-Lev, difesa solo da seicento riservisti, era caduta già la sera del 6. Il genio egiziano aveva installato ponti e traghetti sul canale, permettendo alla seconda e terza armata egiziane di schierarsi sulla riva orientale, senza però arrivare ad esporsi al fuoco israeliano come era avvenuto nel 1967 ma mantenendosi in sicurezza nel raggio della propria contraerea. I siriani dal canto loro erano riusciti ad occupare posizioni importanti sul monte Hermon, causando a Israele notevoli perdite di uomini e aerei. Inizialmente, tuttavia, gli USA ritennero che i successi arabi fossero dovuti alla sorpresa. Israele si sarebbe ripresa presto; pensare di rifornirla via mare era del tutto inutile, e anche un ponte aereo, oltre che incredibilmente costoso, sarebbe stato superfluo e avrebbe danneggiato l'immagine statunitense. Il 9 le perdite israeliane arrivarono a cinquecento carri armati e quarantanove velivoli. Dinitz chiamò Kissinger due volte nel cuore della notte per chiedergli se gli USA potessero rifornire il suo paese, lasciando il segretario di stato piuttosto perplesso, dato che la sera prima nulla aveva turbato l'ottimismo imperante. La questione venne affrontata in un incontro la mattina successiva, in cui fu presente anche il generale Gur, *attaché* militare. I due israeliani procedettero ad illustrare una situazione sul campo ben diversa da quella prospettata fino a quel momento, enumerando le elevatissime perdite israeliane in termini di uomini e di mezzi. Kissinger dichiarò di "non capire" come ciò fosse potuto accadere. "La nostra strategia era di aspettare fino a mercoledì sera, quando pensavo che l'intero esercito egiziano sarebbe stato distrutto".⁵⁵⁷ Nelle sue memorie, Kissinger sostiene di aver da subito deciso di non poter rifiutare la richiesta di aiuto israeliana. Una sconfitta di Israele da parte di paesi alleati

⁵⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁵⁶ Press Release, Department of State, October 8, 1973, no. 362.

dall'Unione Sovietica sarebbe stata di certo “un disastro geopolitico” per gli USA.⁵⁵⁸ Altrettanto rovinosa si sarebbe potuta rivelare una lunga guerra d'attrito, che la scarsa popolazione israeliana difficilmente avrebbe potuto sopportare senza un sostegno degli Stati Uniti, che avrebbero corso così il rischio di trovarsi invischiati in un nuovo Vietnam. In privato, Dinitz disse a Kissinger che Golda Meir era pronta a recarsi a Washington per difendere la necessità di rifornimenti immediati direttamente con Nixon, proposta che rifletteva un certo grado di panico.

La questione dei rifornimenti a Israele è complessa. È interessante notare come la letteratura ne abbia dato letture molto diverse, a seconda che si basassero o meno sul resoconto fornito dallo stesso Kissinger. Anche se i documenti, pur non disponibili nella loro interezza, tracciano un quadro che contraddice la versione del segretario di stato, è comunque interessante considerare i racconti contrastanti e la questione nel dettaglio.

Nelle fasi iniziali del conflitto, come è stato ricordato, la certezza di un rapido contrattacco israeliano, unito al desiderio di non provocare i sovietici né inimicarsi gli arabi, fece adottare un atteggiamento attendista agli USA. A partire dalla notte fra lunedì e martedì le ingenti perdite israeliane e le forti pressioni di Dinitz causarono un cambiamento nella posizione USA. Secondo Kissinger stesso, e coloro che ne sposano la versione dei fatti, a quel punto ebbe inizio “il duello Kissinger-Schlesinger”.⁵⁵⁹ Sebbene i documenti suffraghino la letteratura che sostiene una versione profondamente diversa dei fatti,⁵⁶⁰ è interessante prendere comunque in considerazione i resoconti che danno per buona l'ostilità del dipartimento della difesa e la strenua lotta di Kissinger per ottenere che i rifornimenti raggiungessero Israele, se non altro perché all'epoca furono in pochi a sfidarne la verosimiglianza. Secondo Maurice Ferro, Kissinger “difendeva la necessità dell'aiuto materiale agli ebrei; Schlesinger si ostinava nel suo rifiuto”. Secondo questa lettura, l'approvazione di Nixon, sotto richiesta pressante del segretario di stato, di un piano per la sostituzione di tutti gli aerei israeliani abbattuti si scontrò contro l'ostruzionismo del Pentagono e del segretario della difesa, che “all'attivismo” di Kissinger opponeva la propria “forza di inerzia”. Le conversazioni fra Kissinger e Dinitz

⁵⁵⁷ Memcon, October 9, 1973, K, Dinitz, General Gur, military attache. The White House

⁵⁵⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.493.

⁵⁵⁹ Ferro, Maurice, *op. cit.*, p.152. Per questo tipo di resoconto, si veda lo stesso Kissinger, *Years of Upheaval*, cit., pp.495-507, ma anche Kalb, Marvin and Kalb, Bernard. *Kissinger*. Little, Brown & Co., Boston 1974. Luttwak e Laquer, che pure danno una versione pro-Schlesinger, in qualche modo sposano l'idea di una battaglia burocratica. Luttwak, Edward N. and Laquer, Walter. *Kissinger and the Yom Kippur War*. “Commentary” no.58, September 1974, pp.33-40, Hainimaki praticamente non considera la questione. Hanhimaki, Jussi *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford 2004, p.308.

⁵⁶⁰ Golan, Matti. *The Secret Conversations of Henry Kissinger. Step-by-Step Diplomacy in the Middle East*. Quadrangle, New York 1976; Szulc, Tad, *Op. cit.*; Sheehan ha scritto il suo libro con la collaborazione di Roy Atherton e Harold Saunders, collaboratori di K che avevano cercato la sua previa approvazione, ritirata poi dopo la pubblicazione del libro, come spiegato nella prefazione pp.x-xi: Sheehan, Edward R. F. *The Arabs, Israelis and Kissinger. A Secret History of American Diplomacy in the Middle East*. Readers' Digest Press, New York 1976.

riflettevano questa “battaglia contro la burocrazia americana”. Secondo questa lettura, solo un ordine presidenziale diretto, il 13 ottobre, riuscì a spezzare la resistenza dei militari.

L'altra versione sostiene che fu lo stesso Kissinger a creare ed agitare lo spettro di queste fantomatiche battaglie burocratiche, incolpando il Pentagono, al fine di mascherare il fatto che era lui stesso a favorire un ritardo nei rifornimenti a Israele, per creare un clima favorevole alla diplomazia. Questa sua tattica venne stroncata dall'ordine presidenziale.

Il ritardo dei rifornimenti sarebbe dovuto servire ad ottenere il risultato ritenuto ottimale per il proseguimento del processo di pace: Israele avrebbe dovuto uscire dal conflitto “sicura ma danneggiata”.⁵⁶¹ Bundy non mette in dubbio la volontà di Kissinger di prestare soccorso agli israeliani in difficoltà, ma sostiene che la sua priorità fosse quella di minimizzare la pubblicità data alla cosa.⁵⁶² Le recriminazioni riguardo agli ostacoli posti dal Pentagono furono riconosciute dallo stesso segretario di stato come ingiuste, tese a proteggerlo dalle critiche israeliane.⁵⁶³ Kochavi aggiunge un'ulteriore possibile motivazione all'operato di Kissinger: nei primi giorni del conflitto, egli avrebbe richiesto, in cambio dei rifornimenti americani, che Israele e la comunità ebraica negli USA ritirassero il loro sostegno per l'emedamento Jackson-Vanik.⁵⁶⁴

Anche se non tutti i documenti sono accessibili, il fatto che molti dei partecipanti a questa vicenda abbiano trascritto le proprie conversazioni telefoniche e preso appunti agli incontri rende possibile affermare con una certa convinzione che questa seconda versione è quella che risponde maggiormente ai fatti. Anzi è interessante notare con quanta abilità Kissinger riuscì a perseguire la propria strategia preferita senza patirne alcuna conseguenza.⁵⁶⁵ Nixon non partecipò al processo decisionale in atto, preso com'era dalle vicende del Watergate e dalle dimissioni di Spiro Agnew che arrivarono il 10, quando accettò questa soluzione per un caso di evasione fiscale per evitare le ben più gravi accuse di corruzione. Poco dopo il presidente avrebbe licenziato Ellior Richarson e Archibald Cox nel “massacro del sabato sera”. Insomma Kissinger ebbe la possibilità di prendere decisioni cruciali senza nemmeno consultare Nixon, pur mantenendo l'apparenza che fosse il presidente a decidere davvero. Durante i primi giorni del conflitto, Kissinger avrebbe detto a Schlesinger: “Il risultato migliore sarebbe se Israele ne uscisse un poco in testa ma perdesse del sangue nel processo, e gli USA rimanessero pultiti”.⁵⁶⁶

⁵⁶¹ The Insight Team of the Sunday Times. *The Yom Kippur War*. 2nd edition, Ibooks, New York 2002, p.254.

⁵⁶² Bundy, William. *Op. cit.*, p.436.

⁵⁶³ Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, *cit.*, p.502.

⁵⁶⁴ Kochavi, Noam. *Insights Abandoned, Flexibility Lost: Kissinger, Soviet Jewish Emigration, and the Demise of Détente*. “Diplomatic History”, vol. 29, no. 3, June 2005, p.519.

⁵⁶⁵ Si vedano Quandt, William B., *op. cit.*, e Morris, Roger. *Uncertain Greatness. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. Harper & Row, New York 1977.

⁵⁶⁶ Isaacson Walter. *Op. cit.*, p.514.

L'idea di ritardare il cessate il fuoco doveva servire per il momento in cui il contrattacco israeliano avesse rovesciato la situazione sul campo. Quando finalmente la situazione reale fu chiara, vi fu persino qualche apprensione di un ricorso al nucleare da parte israeliana. "Israele stava perdendo la guerra per mancanza di rifornimenti".⁵⁶⁷ Nel frattempo, l'Unione Sovietica aveva montato un ponte aereo per rifornire gli eserciti dei suoi due alleati, sulle cui proporzioni c'è un generale disaccordo. Per Isaacson, esso interessò solo la Siria e fu di proporzioni modeste, fornendo solo munizioni e carburante.⁵⁶⁸ L'idea di una simile iniziativa a favore di Israele venne discussa e ponderata a lungo nel WSAG. Secondo Quandt, le "urgenti richieste di armamenti da parte di Israele fanno sorgere un acuto dilemma in merito all'agire troppo presto o troppo tardi rispetto alla nostra successiva capacità di rapportarci agli arabi o agli israeliani in ogni futuro sforzo per la pace". Un'azione troppo precoce o troppo visibile avrebbe assicurato attacchi contro cittadini americani o persino un embargo petrolifero; al contrario però, non intervenire in un momento di acuta necessità per Israele avrebbe impedito la possibilità di influenzarne l'operato dopo la fine della guerra.⁵⁶⁹ Il problema pratico che sorse fu la preferenza, condivisa da molti, per l'uso di aerei civili, che però Israele aveva grandi difficoltà a procurarsi. Kissinger incolpò il Pentagono per la mancata consegna dei cinque nuovi jet Phantom Fighters già promessi a Israele. Quando fu chiaro che la situazione era davvero drammatica (Dinitz comunicò agli USA che il suo paese aveva munizioni solo per altri tre giorni di combattimenti), Schlesinger decise che a quel punto sarebbe stato meglio effettuare le consegne con velivoli militari americani. Le residue esitazioni di Kissinger vennero rovesciate dall'ordine preciso di Nixon, che diede infine il via a un massiccio ponte aereo. I voli americani, accolti in Israele da benedizioni ed acclamazioni della folla, cominciarono ad atterrare quasi ogni ora. La frequenza dei voli rischiava di creare qualche tensione con il governo del Portogallo, poiché gli aerei americani facevano scalo alle basi delle Azzorre, usando fino a otto volte al giorno anche l'aeroporto civile di Santa Maria.⁵⁷⁰

Il ponte aereo causò ulteriori tensioni nei già difficili rapporti fra Nixon e il Congresso. Il rischio era che il budget per la difesa venisse decurtato di un ammontare pari al costo del

⁵⁶⁷ Bundy, William. *Op. cit.*, p. 435.

⁵⁶⁸ Isaacson, Walter. *Op. cit.*, p.519.

⁵⁶⁹ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files- Middle East. Middle East War Memos & Misc. Oct. 6, 1973 – Oct. 17, 1973 to Middle East War Memos & Misc. VOL II Oct 18, 1973. Box 664. October 9, 1973. Memorandum from Quandt for Kissinger.

⁵⁷⁰ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 16, 1973. Telegram from American embassy in Lisbon to Secretary of State. *Use of Santa Maria Airport.*

rifornimento a Israele.⁵⁷¹ Il Congresso stava infatti discutendo quella che sarebbe diventata la risoluzione 542, tesa a limitare i poteri presidenziali in politica estera.⁵⁷²

Alle Nazioni Unite, intanto, la situazione si era ulteriormente complicata.⁵⁷³ Kissinger abbandonò il principio di una tregua che implicasse il ritorno alle linee precedenti lo scoppio delle ostilità, accettando invece l'idea sovietica di un cessate il fuoco sul posto. L'obiettivo, a quel punto, divenne quello di attendere il momento perfetto: Israele avrebbe dovuto recuperare abbastanza territorio, senza però che gli arabi arrivassero a subire un'altra sconfitta umiliante.⁵⁷⁴ La proposta sovietica, avanzata il 10 ottobre, di sponsorizzare una risoluzione di cessate il fuoco venne definita un atto "molto responsabile".

Il 14, domenica, fu una giornata drammatica per gli eserciti impegnati nei combattimenti. Una massiccia offensiva da parte egiziana attraverso i passi Mitla e Giddi per sfondare nel Sinai diede vita a una delle maggiori battaglie di carri armati della storia militare, anche se il risultato fu piuttosto squilibrato: a fronte della perdita egiziana di più di duecentocinquanta carri, Israele ne aveva persi solo dieci. In ogni modo, parte della terza armata dell'esercito egiziano riuscì a restare sulla sponda orientale del canale, seppure a rischio di rimanere tagliata fuori dal resto dell'esercito.⁵⁷⁵

Nell'ottica di minimizzare i danni che il ponte aereo verso Israele potesse aver causato alle relazioni coi paesi arabi, Kissinger e Nixon incontrarono il 17 ottobre i ministri degli esteri di Arabia Saudita, Marocco, Kuwait e Algeria.⁵⁷⁶ Kissinger riportò i risultati di quel colloquio alla successiva riunione del WSAG. Posto che il ponte aereo dovesse essere mantenuto ai massimi livelli, poiché gli arabi dovevano avere chiaro che "il ricatto è un gioco perdente", Kissinger sostenne che nulla faceva pensare alla possibilità dell'uso dell'arma del petrolio. La priorità era che nessuno "zelante" agisse nel Consiglio di Sicurezza prima che i tempi fossero maturi. Le cose, comunque, stavano andando per il meglio. Come riportò l'ammiraglio Moorer, anche se i sovietici avevano cominciato prima a rifornire i propri alleati, gli Stati Uniti avevano già superato in quantità i rifornimenti consegnati. I rifornimenti venivano effettuati anche via mare; era necessario caricare il maggior numero possibile di navi e farle partire, per non

⁵⁷¹ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files- Middle East. Middle East War Memos & Misc. Oct. 6, 1973 – Oct. 17, 1973 to Middle East War Memos & Misc. VOL II Oct 18, 1973. Box 664. October 17, 1973. Memorandum from William E. Timmons to Alexander Haig.

⁵⁷² Il senato rovesciò il veto presidenziale e approvò la risoluzione il 7 novembre 1973. Per il testo della legge, si veda <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/warpower.htm>

⁵⁷³ NARA Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Institutional ("H") Files. Meeting Files (1969-1974) Washington Special Action Group Meetings. WSAG Meeting Middle East 10/19/1973 to 10/7/1973. Box H-093. October 13, 1973. Memorandum to Kissinger from David H. Popper. *Our UN strategy in the present crisis*.

⁵⁷⁴ Isaacson, Walter. *Op. cit.*, p.523.

⁵⁷⁵ Bundy, William. *Op. cit.*, p.437.

correre il rischio di continuare i rifornimenti anche una volta che un cessate il fuoco fosse stato concordato, per non causare ulteriori problemi nei rapporti con gli arabi. Moorer sottolineò come gli israeliani avessero richiesto rifornimenti per diecimila tonnellate; poiché quattromila erano già state consegnate, in una sola settimana gli Stati Uniti avrebbero soddisfatto l'intera richiesta israeliana. Proprio in quel momento arrivò la notizia della decisione, presa dai paesi dell'OAPEC, di tagliare del 5% la produzione ogni mese fino a che Israele non fosse tornata ai suoi confini pre-1967.⁵⁷⁷

In generale, comunque, gli arabi reagirono in modo molto moderato al ponte aereo statunitense. Nixon precisò a Kissinger che il ponte aereo serviva per conquistare da parte israeliana la fiducia necessaria a rendere possibile un accordo di pace. Kissinger sostenne che la decisione di rifornire Tel Aviv rappresentava il culmine della crisi gestita in maniera migliore in tutto il tempo in cui il presidente era stato in carica. “Abbiamo lanciato un ponte aereo massiccio eppure [...] tu stai qui a ricevere i complimenti degli arabi nel giardino delle rose”.⁵⁷⁸ Quali furono i numeri di questo ponte aereo? Kissinger riportò al suo staff che, fino al sabato notte, l'unico materiale ad essere consegnato in Israele da velivoli El Al era stato l'equivalente del carico di sei Boeings. Nel frattempo, i voli sovietici erano arrivati a duecentoottantaquattro, mentre la situazione israeliana era talmente disperata che, per non perdere munizioni, gli aerei da combattimento venivano fatti atterrare ancora carichi, procedura “molto rischiosa”.⁵⁷⁹ L'operazione di rifornimento, che ufficialmente non venne mai chiamata “ponte aereo”, al 2 di novembre, per periodi di ventiquattr'ore, in tonnellate, aveva interessato il seguente quantitativo di materiale:

	27 ottobre	28 ottobre	29 ottobre	30 ottobre	31 ottobre	1 novembre	2 novembre
Sovietici	410-564	330-456	320-432	180-252	100-120	40-48	10-12
Esercito USA	858	846	792	640	739	739	579
El Al	370	171	309	85	52	258	148

⁵⁷⁶ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files- Middle East. Middle East War Memos & Misc. Oct. 6, 1973 – Oct. 17, 1973 to Middle East War Memos & Misc. VOL II Oct 18, 1973. Box 664. October 17, 1973. Memorandum of Conversation.

⁵⁷⁷ NARA Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Institutional (“H”) Files. Files Meeting Files (1969-1974) Washington Special Action Group Meetings. WSAG Meeting Middle East 10-25-73 to WSAG Meeting Middle East 10-17-73 [2 of 2] Box H-092. October 17, 1973. Memorandum of conversation.

⁵⁷⁸ NARA Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Institutional (“H”) Files. Files Meeting Files (1969-1974) Washington Special Action Group Meetings. WSAG Meeting Middle East 10-25-73 to WSAG Meeting Middle East 10-17-73 [2 of 2] Box H-092. October 17, 1973. Memorandum of conversation.

⁵⁷⁹ NARA RG 59 Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s Staff Meetings, 1973-1977. Box 1. Secretary’s staff meeting, October 15, 1973.

Cumulativamente, compreso il periodo precedente le date indicate, il 2 novembre l'Unione Sovietica avrebbe consegnato fra le 11840 e le 15240 tonnellate di materiale, gli Stati Uniti 14781, El Al 3709.⁵⁸⁰

L'altra questione fondamentale restavano i rapporti con l'URSS. Se il 10 ottobre i sovietici si erano dichiarati pronti ad accettare una risoluzione di cessate il fuoco al Consiglio di Sicurezza, il ponte aereo statunitense causò qualche malumore. Il 12 Kissinger, in conferenza stampa, affermò piuttosto enfaticamente che "la distensione non è morta".⁵⁸¹ I commenti prevalenti pendevano per un'interpretazione opposta. Il ponte aereo sovietico lasciava pensare a una preparazione cominciata prima degli attacchi. Se, come molti indizi parevano confermare, l'URSS era al corrente delle intenzioni arabe da tempo, e non aveva fatto nulla per avvertire gli USA, il concetto stesso di distensione si prestava ad essere messo profondamente in discussione. "Nessuna distensione che abbia un significato è possibile finché i sovietici saranno pronti a intraprendere questo tipo di avventure".⁵⁸²

Anche se gli aiuti statunitensi permisero il contrattacco israeliano, che presto venne coronato da notevole successo, l'andamento dei combattimenti durante i primi giorni del conflitto aveva definitivamente cambiato le cose in Medio Oriente. Il senso dell'onore arabo era stato riaffermato, mentre Israele non avrebbe più potuto trincerarsi nell'illusione di essere invincibile. Grazie al ponte aereo americano, Israele riuscì a passare al contrattacco il 15. Le truppe israeliane guidate dal generale Ariel Sharon lanciarono un'offensiva che le portò ad attraversare il canale di Suez, arrivando a soli ottanta chilometri dal Cairo. Le previste elezioni israeliane dovettero essere rimandate. La guerra aveva rafforzato il governo, anche perché l'attacco nel giorno dello Yom Kippur aveva dato conferma della correttezza degli assunti politici che avevano guidato Israele fino a quel momento: soprattutto l'impossibilità di dare fiducia agli arabi e la necessità di mantenere i territori occupati.⁵⁸³ (Anche se si potrebbe sostenere che, in assenza di quei territori occupati, la guerra non avrebbe avuto motivo di iniziare).

Il 19 ottobre, venerdì, Breznev scrisse una lettera a Nixon per invitare Kissinger a Mosca per discutere del cessate il fuoco. In alternativa, Breznev avrebbe inviato Gromyko a Washington. La terza armata egiziana era ancora sulla riva orientale del canale, ma a nord una divisione

⁵⁸⁰ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. November 2, 1973. National Military Command Center Memorandum for the White House Situation Room. *Recapitulation of Airlift Deliveries to Israel*.

⁵⁸¹ La mattina di venerdì 12 ottobre conferenza stampa di K- detente is not dead

⁵⁸² 17 ottobre 1973, wall street journal, The Mideast confrontation.

⁵⁸³ 16 ottobre, Wall Street Journal, In the midst of war, Israel finds it hard to think of politics.

israeliana era riuscita ad attraversarlo, minacciando di tagliarla fuori e isolarla.. L'Unione Sovietica aveva bisogno di dimostrare tutto il proprio sostegno ai propri clienti mediorientali, e avrebbe potuto arrischiarsi a mosse non solo diplomatiche se quest'incontro fosse fallito. Secondo Bundy:

Brezhnev era ovviamente sotto grandi pressioni da Sadat [...] perché la guerra fosse fermata immediatamente. Dal punto di vista di Kissinger, il ritardo in un cessate il fuoco, causato dalla sua decisione di andare a Mosca piuttosto che negoziare a distanza, era favorevole a Israele, un utile modo per bilanciare gli attacchi personali che in patria venivano lanciati contro di lui per il ritardo nei rifornimenti statunitensi a Israele.⁵⁸⁴

Mentre Kissinger era in viaggio, Nixon si rivolse al congresso per richiedere due miliardi e duecento milioni di dollari per aiutare con urgenza Israele.

Secondo Isaacson, quest'invito s'inserì perfettamente nella strategia di stallo ordita da Kissinger, che a quel punto desiderava dare a Israele qualche altro giorno per assestare la situazione sul campo. Inoltre questo era per il segretario di stato “un appello quasi irresistibile. Ancora una volta, gli veniva chiesto di partire in segreto nel mezzo della notte per giocare il ruolo del ranger solitario in cerca della pace”.⁵⁸⁵

In volo per Mosca, Kissinger venne informato di un telegramma inviato da Nixon a Brezhnev, in cui si affermava che il segretario di stato aveva la “piena autorità” del presidente per negoziare un cessate il fuoco con i sovietici. Lungi dal lusingarlo, questo messaggio irritò Kissinger, che desiderava la possibilità di doversi riferire al presidente per mantenere la situazione di stallo riguardo al cessate il fuoco per qualche ora ancora.⁵⁸⁶ In effetti il messaggio di Nixon per Kissinger venne redatto da Scowcroft, che affermò di avere smussato i tratti più aspri del pensiero del presidente, che aveva poi approvato questa sintesi della sua visione della situazione.⁵⁸⁷ Oltre a ribadire il proprio pieno sostegno “agli impegni” che il segretario di stato avrebbe deciso di assumere, Nixon riteneva che la principale debolezza della politica estera condotta negli ultimi anni fosse stata l'incapacità di prendere in mano la situazione mediorientale, a causa “dell'intransigenza di Israele, della mancanza di volontà da parte araba di impegnarsi in discussioni su basi realistiche, e della nostra preoccupazione rispetto ad altre aree”. (Originariamente era citata anche la divisione fra Dipartimento di Stato e Casa Bianca, ma questo passaggio fu cancellato dalla versione definitiva del messaggio). Questa volta, considerazioni politiche interne non avrebbero dovuto esercitare “alcuna influenza” sulle

⁵⁸⁴ Bundy, William. *Op. cit.*, p.438.

⁵⁸⁵ Isaacson, Walter, *Op. cit.*, p.201.

⁵⁸⁶ NARA Nixon Presidential Materials Project. National Security Council Files. Henry A. Kissinger Office Files. HAK Trip Files. Box 39. October 19, 1973 Telegram from the President to Kissinger.

⁵⁸⁷ NARA, Nixon Presidential Materials Project. National Security Council Files. Henry A. Kissinger Office Files. HAK Trip Files. Box 39. October 20, 1973. Telegram to Kissinger from Scowcroft.

decisioni USA in merito; il presidente sottolineò con forza di essere pronto ad esercitare su Israele la pressione necessaria, a prescindere dalle possibili conseguenze interne. Il presidente volle che si comunicasse a Breznev che in quest'area, a differenza che sulla questione della clausola sulla nazione più favorita, il presidente era perfettamente in grado di tenere fede agli impegni presi "senza la necessità dell'approvazione del Congresso". Se insieme fossero riusciti ad ottenere la pace per il Medio Oriente, essa avrebbe costituito "senza dubbio una delle stelle più brillanti di quella che speriamo sarà una galassia di pace scaturita dalla relazione Nixon-Breznev". Poiché arabi e israeliani non sarebbero mai stati in grado di risolvere le loro divergenze in modo "razionale", i due capi di stato erano tenuti a "intervenire". Questa convinzione di un possibile ruolo sovietico nel processo di pace venne sottolineata da Nixon non solo nei suoi rapporti coi diretti interessati ma anche nei suoi scambi con Kissinger. Si potrebbe ipotizzare che l'obiettivo di sradicare i sovietici dall'area, così preponderante per il segretario di stato, non fosse condiviso dal presidente. Nixon si raccomandò di comunicare a Breznev che, visto che entrambi avevano clienti piuttosto "difficili", sarebbe stato necessario mantenere i rispettivi impegni in termini "il più generale possibile". Si premurò inoltre di chiedere a Kissinger di sottolineare come la conversazione notturna avuta a San Clemente non fosse stata dimenticata, e che ora realizzava come il segretario generale avesse avuto ragione. Questo messaggio lasciò Kissinger "sconcertato", poiché le istruzioni che conteneva contraddicevano in pieno la strategia di tagliare fuori l'Unione Sovietica, e la sua preferenza, a un accordo di pace complessivo che avrebbe dovuto venire imposto a Israele, per un approccio "passo passo" in cui solo lui avrebbe agito come intermediario.⁵⁸⁸ L'umore presidenziale venne discusso in uno scambio di telegrammi fra il segretario di stato e Scowcroft, il quale sostenne che Nixon fosse "preoccupato per la situazione interna e molto più passivo rispetto alla tua missione e alla crisi in Medio Oriente".⁵⁸⁹ Scowcroft scrisse al segretario di stato anche per scusarsi di non essere riuscito a trattenere la lettera di Nixon a Breznev per apportare le sue modifiche. Poiché il presidente aveva aggiunto a mano una nota con i saluti da parte di sua moglie, non era stato possibile esercitare la "flessibilità che avrei altrimenti avuto per modificare il testo".⁵⁹⁰ Toni e contenuti di questo scambio sono piuttosto eloquenti sull'autorità che Nixon riusciva ad esercitare in quella fase. In effetti lo scandalo del Watergate continuava ad infuriare con rinnovata forza.

Il giorno dopo, Kissinger spiegò di non aver visto il messaggio presidenziale fino a dopo la prima sessione negoziale con i sovietici, e di essere stato "scioccato dal tono delle istruzioni,

⁵⁸⁸ Issacson, Walter. *Op. cit.*, p.524.

⁵⁸⁹ NARA, Nixon Presidential Materials Project. National Security Council Files. Henry A. Kissinger Office Files. HAK Trip Files. Box 39. October 21, 1974. Telegram from Kissinger to Scowcroft.

dalla povertà di giudizio nei contenuti della lettera a Breznev, e dal fatto che nessuno mi avesse informato in anticipo che ci sarebbe stata una dichiarazione per la stampa”. Addirittura tono e contenuti delle istruzioni ricevute vennero definiti “inaccettabili”. Il messaggio a Breznev era stato particolarmente controproducente, poiché il segretario generale aveva potuto usarlo per contestare Kissinger quando questi tentò di prendere tempo affermando di doversi consultare con Washington. “Di conseguenza, la mia posizione qui è quasi insolubile. Se prendessi alla lettera le istruzioni presidenziali distruggerei completamente il piccolo potere negoziale che ancora ho”. L’obiettivo principale era quello di ottenere un cessate il fuoco che gli israeliani potessero accettare, e già questo risultato sarebbe stato “un miracolo”; un accordo globale non era possibile. Era indispensabile fermare i combattimenti; solo in seguito sarebbe stato possibile contemplare la soluzione che il presidente desiderava. Nel frattempo, commenti pubblici andavano assolutamente evitati. Era necessario continuare a procedere in modo misurato, e Kissinger non aveva intenzione di modificare la propria condotta in alcun modo.⁵⁹¹ Kissinger telefonò dunque a Haig, dando voce a tutto il suo scontento a proposito dei messaggi di Nixon. Durante quella conversazione venne messo al corrente del “massacro del sabato sera”: l’attenzione di Nixon era concentrata sugli sviluppi, drammatici, del Watergate. Così, il segretario di stato decise di ignorare le istruzioni contenute nel messaggio presidenziale. Quando Breznev gli riferì di essere a conoscenza dei pieni poteri conferitigli da Nixon, Kissinger rispose che “è pericoloso per un ministro degli esteri in un paese straniero assumere di avere la piena autorità”.⁵⁹² Un eventuale accordo sarebbe comunque stato controllato con il presidente. Il primo giorno, lo scambio si limitò a questioni molto generali; la discussione sostanziale venne rimandata al giorno successivo.⁵⁹³

La notizia del massacro del sabato sera fece temere che i sovietici sarebbero stati spinti a indurire le proprie posizioni. In realtà, la preoccupazione sovietica era causata dal deterioramento della situazione sul campo: gli egiziani non erano in grado di sostenere ancora a lungo il contrattacco israeliano, e i piani di una controffensiva siriana non avevano alcuna possibilità di successo. I sovietici, di conseguenza, erano pronti ad accettare le condizioni poste da Kissinger, secondo una proposta elaborata da Sisco: un cessate il fuoco nell’arco di dodici ore da votare in seno al consiglio di sicurezza, che facesse riferimento alla risoluzione 242 senza però porre richieste di specifici ritiri israeliani; infine, un invito alle parti a negoziati

⁵⁹⁰ NARA Nixon Presidential Materials Project. National Security Council Files. Henry A. Kissinger Office Files. HAK Trip Files. Box 39. October 20, 1973. Telegram from Scowcroft to Kissinger.

⁵⁹¹ NARA Nixon Presidential Materials Project. National Security Council Files. Henry A. Kissinger Office Files. HAK Trip Files. Box 39. October 23, 1973. Telegram from Scowcroft to Kissinger.

⁵⁹² NARA RG 59. Records of Henry Kissinger, 1973-77. BOX 3. October 20, 1973. Memorandum of conversation.

⁵⁹³ Rabinovich, Abraham. *The Yom Kippur War. The Epic Encounter that Transformed the Middle East*. Schocken Books, New York 2004, p.441.

diretti. Secondo Isaacson, Kissinger in quella circostanza condusse “un gioco fragile. Come aveva fatto con i sud vietnamiti, stava negoziando in nome di Israele senza consultazioni regolari”.⁵⁹⁴ Il ritardo di dodici ore in effetti venne giustificato con la necessità di consultare Israele a riguardo.⁵⁹⁵ La prontezza sovietica rispetto alle condizioni poste giocava contro al desiderio di far passare il maggior lasso di tempo possibile, per permettere a Israele di migliorare ulteriormente la propria situazione sul campo (cosa che l'avrebbe anche resa maggiormente disponibile a negoziare). In ogni caso, la prontezza sovietica ad accettare le condizioni poste fece sospettare a Kissinger la reale portata della disperazione egiziana, che i resoconti della situazione sul campo in suo possesso non lasciavano trasparire. Nel frattempo, Ismail aveva comunicato a Kissinger, suo interlocutore a Washington, la posizione egiziana rispetto a una tregua: il cessate il fuoco avrebbe dovuto accompagnarsi a una conferenza di pace tesa ad ottenere un accordo generale, e avrebbe dovuto essere garantito dalle due superpotenze.⁵⁹⁶ La risposta americana fu cortese ma vaga, limitando a ribadire la volontà di usare i propri “buoni uffici” per “facilitare” un accordo.⁵⁹⁷

Alla fine si giunse ad un'intesa per una risoluzione da presentare al consiglio di sicurezza, che la approvò all'unanimità il 22 come risoluzione 338: il cessate il fuoco, sul posto, avrebbe dovuto essere effettivo nell'arco di dodici ore, mentre un negoziato di pace avrebbe dovuto iniziare “sotto appropriati auspici”.⁵⁹⁸

Nel pomeriggio del 22, la riunione dello staff di Kissinger offrì l'occasione ideale per rivedere la posizione USA nel corso del conflitto. Il segretario di stato chiarì che, al contrario delle voci in circolazione, non c'era stata alcuna manovra statunitense tesa a bloccare un attacco preventivo da parte di Israele. Il giorno precedente all'inizio del conflitto, tanto Dinitz quanto le stime di intelligence avevano escluso la possibilità di un attacco. La guerra era stata la dimostrazione chiara che gli arabi avevano “imparato dalla guerra del 1967 più di quanto abbiano fatto gli israeliani”. I nuovi elementi della strategia araba erano stati l'uso massiccio delle forze antiaeree, che avevano annullato considerevolmente la potenza dell'aviazione israeliana; l'uso massiccio di armi anticarro; ma soprattutto migliori leadership e morale, che avevano consentito agli egiziani di non arrendersi una volta circondati. “Di fatto gli arabi hanno usato la stessa tattica che usammo noi alla fine per respingere i colpi tedeschi durante la Seconda guerra mondiale”; l'errore israeliano era stato quello di adottare la strategia tedesca in

⁵⁹⁴ Isaacson, Walter. *Op. cit.*, p.525.

⁵⁹⁵ NARA RG 59. Records of Henry Kissinger, 1973-77. BOX 3. October 21, 1973. Memorandum of conversation.

⁵⁹⁶ NARA, Kissinger Office Files. Country Files. Middle East. Box 131. October 20, 1973. Telegram from Hafiz Ismail to Kissinger.

⁵⁹⁷ NARA, Kissinger Office Files. Country Files. Middle East. Box 131. October 21, 1973. Telegram from Kissinger to Hafiz Ismail.

⁵⁹⁸ <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/288/65/IMG/NR028865.pdf?OpenElement>

quella circostanza: l'uso dell'aviazione come artiglieria per demoralizzare il nemico con attacchi fulminei, strategia che funziona solo se il nemico si arrende. Anche un attacco preventivo da parte israeliana non avrebbe modificato l'esito delle prime battaglie. Il gruppo che si era dedicato alla crisi, composto da Rush, Sisco, David Poppoer, Tom Pickering e Larry Eagleburger, era concorde nella convinzione che gli USA non avrebbero potuto tollerare una sconfitta israeliana. Al contempo, era stato necessario impedire alla politica statunitense di diventare un "ostaggio nelle mani degli israeliani". Per questo, si ritenne cruciale il mantenimento di stretti contatti con i principali paesi arabi, anche per non esasperare l'antiamericanismo nel mondo arabo. Quest'obiettivo era stato raggiunto con successo: i sentimenti antiamericani si erano diffusi meno che nel 1967. Il comportamento degli europei, cui sarà dedicato il prossimo paragrafo, venne esaminato nel dettaglio; in breve, gli alleati si erano comportati come "sciacalli", rifiutandosi di esprimere sostegno per le politiche statunitensi, e schierandosi nettamente con gli arabi. Fino al 13 la strategia USA era stata quella di cercare un cessate il fuoco all'ONU; solo in seguito era stato deciso di cambiare strategia e di cominciare a rifornire Israele. È interessante sottolineare come al suo staff Kissinger non sentisse il bisogno di riportare eroiche battaglie burocratiche, ma esprimesse con semplicità il fatto che tutta la questione del ponte aereo non avesse risposto che, semplicemente, a un calcolo preciso degli interessi USA. La rapidità e la portata dei rifornimenti avevano dato risposta a diverse esigenze: dimostrare a sovietici e arabi che non avrebbero potuto vincere la guerra militarmente, ma anche porre fine al conflitto velocemente, perché più a lungo si fosse protratto, peggio sarebbe stato per gli arabi, rischiando di annullare i fattori positivi conquistati con le prime vittorie. Durante il conflitto, i contatti con gli arabi, con l'eccezione della Siria, erano stati costanti; frequenti quelli con sovietici e cinesi; solo sporadici quelli con gli europei, e solo per "respingere le occasionali incursioni degli sciacalli". La risoluzione 338, introdotta dalle due superpotenze, equivaleva in effetti a un guadagno territoriale israeliano rispetto all'inizio del conflitto. I riferimenti alla 242 erano piuttosto inutili; d'altronde "nessuno, eccetto Joe Sisco, sa cosa significhi". L'elevatissimo numero di vittime, paragonabile in proporzione ai caduti della prima guerra mondiale, non doveva nascondere i successi statunitensi. Gli arabi avevano guadagnato in rispettabilità; ma soprattutto era diventato chiaro che non era possibile escludere gli USA dalla questione. Essere loro nemici non pagava, e non era possibile costringerli tramite alcun tipo di pressioni a fare cose che non desiderassero fare. Per questo l'Egitto non aveva lanciato una campagna di propaganda antiamericana. Questo aveva costituito il principale successo statunitense. Inoltre, anche se i sovietici non si erano comportati in modo "amichevole", "c'era abbastanza nel nostro rapporto per moderarli nei momenti critici". Anche rispetto all'embargo petrolifero le prospettive erano rosee: i paesi

OAPEC (Organization of Arab Petroleum Exporting Countries) lo avrebbero sollevato, poiché: “non provvederemo auspici per i negoziati finché non vi porranno fine”. Certo aver permesso alle valutazioni israeliane di offuscare il proprio giudizio sull’eventualità di un attacco era stato un errore; per questo Kissinger invitò il suo staff a elaborare critiche e suggerimenti da trarre rispetto alla condotta USA durante il conflitto.⁵⁹⁹

Gli israeliani non accolsero bene l’imposizione di un cessate il fuoco stabilita con la risoluzione 338: l’accerchiamento della terza armata, orgoglio dell’esercito egiziano, forte di venticinquemila uomini, stava per essere completato tagliando la sua linea di comunicazione con il resto dell’esercito, la strada fra il Cairo e Suez. Kissinger lasciò intendere loro che violazioni del cessate il fuoco probabilmente non sarebbero state nemmeno percepite. Più tardi, avrebbe sostenuto che le sue intenzioni erano di suggerire un ritardo di ore, non di giorni, nell’applicazione della risoluzione. Di fatto Israele ritenne di avere le mani libere nel continuare i combattimenti. Al ritorno da Mosca, Kissinger si fermò, su invito di Golda Meir, in Israele. A Tel Aviv, Kissinger difese la linea adottata. Rifiutare un riferimento alla risoluzione 242 sarebbe stato “assolutamente impossibile”, ma Israele poteva contare su rassicurazione anche pubbliche che non c’erano stati accordi laterali su una nuova interpretazione di quel testo. Golda Meir esprime la sua gratitudine per il sostegno ricevuto, soprattutto per il ponte aereo, senza il quale “non so dove saremmo”. Tuttavia ribadì come qualche giorno in più avrebbe garantito al suo paese una posizione migliore. Così il segretario di stato USA affermò: “Non avrete proteste violente da Washington se succedesse qualcosa durante la notte, quando io sarò in volo. A Washington non può succedere nulla fino al mezzogiorno di domani”. Meir rispose che il suo esercito non si sarebbe fermato se non l’avessero fatto quelli arabi, ma Kissinger ribadì che non sarebbe stato necessario anche se Egitto e Siria avessero rispettato la tregua da subito.⁶⁰⁰

Durante e in seguito alla risoluzione di cessate il fuoco, gli israeliani chiesero maggiori concessioni e minacciarono una campagna negativa contro il governo USA per essersi unito all’Unione Sovietica nel dettare a Israele i termini della tregua. E, come sempre, gli Stati Uniti docilmente soppressero la propria indignazione, cercando di ammorbidire Israele con la consegna di ulteriori carri armati e aerei.⁶⁰¹

⁵⁹⁹ NARA RG 59 Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s Staff Meetings, 1973-1977. Box 1. October 22, 1973.

⁶⁰⁰ NARA RG 59. Records of Henry Kissinger, 1973-77. BOX 3. October 22, 1973. Memorandum of conversation.

⁶⁰¹ Ball, George W. and Ball, Douglas B. *Op. cit.*, p.75.

Puntualmente, il 23 arrivarono le proteste egiziane e sovietiche per le infrazioni del cessate il fuoco da parte israeliana. Anche se Nixon rispose che la responsabilità gravava sull'Egitto, il completamento dell'accerchiamento della Terza armata era un segnale abbastanza inequivocabile di quale parte avesse tratto vantaggi dall'ignorare la risoluzione ONU. Sadat scrisse al presidente USA chiedendo "formalmente" di intervenire, anche con la forza, per garantire la piena applicazione del cessate il fuoco. Il governo egiziano avrebbe considerato gli americani "pienamente responsabili di ciò che sta accadendo al momento, a dispetto delle vostre garanzie".⁶⁰² Come avrebbe ribadito qualche giorno più tardi, le due superpotenze erano in gran parte responsabili per l'applicazione piena e rapida delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.⁶⁰³ Nella sua risposta, Nixon dichiarò di aver apprezzato i toni franchi del messaggio. Sullo stesso tono, affermò che tutto ciò che gli USA avevano garantito era di impegnarsi in modo costruttivo nel promuovere un processo politico che rendesse possibile la pace.⁶⁰⁴

Le azioni militari israeliane non si fermarono, così come continuarono le proteste da parte sovietica. Dopo un convulso scambio di messaggi, il 24 Dobrynin trasmise un messaggio di Breznev, che invitava a inviare urgentemente truppe sovietiche e statunitensi in Egitto per garantire l'applicazione della tregua. Se gli USA avessero ritenuto "impossibile" un'azione comune, il segretario generale sottolineò come il suo paese si sarebbe trovato a dover considerare "urgentemente" la possibilità di agire in modo unilaterale. La risposta ufficiale di Nixon fu ferma: la proposta sovietica non era "appropriata" alle circostanze, e lo spettro di un'azione unilaterale sovietica era "una questione di estrema gravità, che implicava conseguenze incalcolabili". Tuttavia l'impegno statunitense per il mantenimento della tregua venne ribadito con forza. La vera risposta al messaggio di Breznev, però, era arrivata durante la notte. Nixon in realtà era estremamente preoccupato dagli sviluppi del Watergate.⁶⁰⁵ Come aveva già dimostrato precedentemente con tutta probabilità sarebbe stato pronto ad una piena collaborazione con l'URSS.⁶⁰⁶ Secondo Kissinger, il presidente era "agitato" e "emotivo", bloccato nella "paralisi di un incubo che si materializzava".⁶⁰⁷ Il segretario di stato, al contrario, sapeva che il suo obiettivo di eliminare l'influenza sovietica in Medio Oriente non era compatibile con la presenza di truppe sovietiche sul territorio egiziano. Secondo Isaacson, fu Haig a insistere perché il presidente, "troppo turbato", non venisse disturbato quando arrivò il

⁶⁰² NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. October 23, 1973. Message from Nixon to Sadat.

⁶⁰³ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. October 26, 1973. Message from Sadat to Nixon.

⁶⁰⁴ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. October 23, 1973. Message from Nixon to Sadat.

⁶⁰⁵ Si veda per esempio Hanhimaki, Jussi. *Op. cit.*, p.266.

⁶⁰⁶ Isaacson, Walter, *Op. cit.*, p.529.

⁶⁰⁷ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, p.581.

messaggio di Breznev.⁶⁰⁸ In un incontro ristretto fra Kissinger, Schlesinger, William Colby e Thomas Moorer oltre alla risposta ufficiale riportata sopra venne stabilito di porre in allerta le forze statunitensi presenti nel Mediterraneo. In realtà la decisione fu meno drammatica di quanto le reazioni che suscitò lascerebbero supporre. Le forze USA passarono a un livello DefCon 3, in una scala da 1 a 5. Nel Pacifico, ad esempio, questo era il livello consueto per gran parte della flotta. Una decisione simile, inoltre, era già stata presa all'epoca della crisi giordana del 1970. Kissinger raccomandò la massima discrezione in merito, ma l'allerta di centinaia di migliaia di soldati e riserve difficilmente avrebbe potuto passare sotto silenzio. Schlesinger avrebbe affermato: "Era tipico di Henry credere di poterlo tenere segreto per tutti tranne che per i russi".⁶⁰⁹ Nixon non venne informato di questi sviluppi che la mattina successiva, quando l'Egitto aveva già comunicato di voler ritirare la propria richiesta per forze congiunte delle due superpotenze, sostituendole con truppe internazionali sotto l'egida dell'ONU. Esse per tradizione non comprendono soldati dei paesi membri permanenti del consiglio. Anche Breznev offrì una risposta molto cooperativa, che portò all'approvazione, all'unanimità, della risoluzione 340. Essa ribadiva le posizioni precedenti del Consiglio.⁶¹⁰ Kissinger ritenne questo risultato una prova dell'efficacia della propria strategia. "Ero convinto allora e lo sono ancora che ottenemmo il massimo possibile".⁶¹¹ Tuttavia, osservatori meno indulgenti osservarono che il risultato di fatto dimostrò soltanto un'esagerazione nell'interpretazione delle intenzioni rivelate dall'ambiguo messaggio di Breznev.⁶¹² La conferenza stampa del giorno successivo insinuò a più riprese il dubbio che la drammaticità della scelta fosse stata determinata dalla necessità di distogliere l'attenzione del paese dagli sviluppi sempre più gravi del Watergate. Per il segretario di stato, il solo fatto che una simile ipotesi fosse stata formulata era un chiaro sintomo della condizione del suo paese.⁶¹³ Le difficoltà non erano finite: Nixon avrebbe dichiarato che i sovietici si erano resi responsabili della peggior crisi nelle relazioni fra le due superpotenze dai tempi della crisi missilistica cubana, rischiando di "spezzare il delicato equilibrio [...] fra fermezza e mancanza di provocazioni".⁶¹⁴

Sul campo, il problema fondamentale era quello della terza armata egiziana, circondata in territorio nemico e tagliata fuori dalle sue linee di rifornimento e comunicazione. Sebbene Kissinger affermi che, pur avendo dato a Israele pieno sostegno per tutta la durata del

⁶⁰⁸ Isaacson, Walter, *Op. cit.*, p.531.

⁶⁰⁹ *Ibidem*, p.532.

⁶¹⁰ <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/288/66/IMG/NR028866.pdf?OpenElement>

⁶¹¹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.558.

⁶¹² Garthoff, Raymond L. *Detente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Brookings Institution Press, Washington 1994, 2nd ed, p.443.

⁶¹³ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.597.

⁶¹⁴ *Ibidem*, p.606.

conflitto, la distruzione della terza armata egiziana non rientrasse nelle questioni che il suo paese era disposto ad accettare in nome degli interessi comuni con lo stato ebraico,⁶¹⁵ la situazione era esclusivamente responsabilità di quest'ultimo, e gli USA non erano riusciti ad impedire che essa si deteriorasse a tal punto, anche se l'ipotesi che essi fornissero rifornimenti all'esercito egiziano intrappolato fu ventilata. Fu Sadat a rompere la situazione di stallo, acconsentendo a un dialogo diretto fra i militari dei due paesi se nel frattempo la vita dei suoi uomini fosse stata garantita da un convoglio di rifornimenti non militari. Israele acconsentì. Il 28 ottobre, poco dopo la mezzanotte, al km 101 della strada fra Cairo e Suez si incontrarono il luogotenente generale egiziano, Abdel Gamasy e il generale israeliano Aharon Yariv. Il momento fu di portata storica e mise fine definitivamente alla guerra di ottobre.

Per Isaacson, la guerra fu un trionfo per Kissinger. Israele ne era uscita vittoriosa, ma anche consapevole che la sua superiorità militare non era più sufficiente a garantirne la sicurezza. Egitto e Siria avevano vinto una fondamentale battaglia politica, superando il senso di umiliazione che aveva loro impedito in precedenza di accettare l'idea di un negoziato. Inoltre l'influenza sovietica nella regione era stata drasticamente ridotta, senza però mettere in crisi la distensione.⁶¹⁶ Altri analisti ridimensionano questa visione. Senz'altro nell'immediato Kissinger sembrò uscire trionfante dalla guerra. I risultati ottenuti rispondevano agli obiettivi che si era prefisso. Soprattutto, l'URSS era stata completamente eliminata dal gioco diplomatico mediorientale, senza mettere in pericolo la distensione dei rapporti con gli Stati Uniti. In seguito, impegnato nella "diplomazia della navetta", la stella del segretario di stato avrebbe brillato sempre di più. Tuttavia, come sottolinea Hainimaki, l'estremo unilateralismo USA non sarebbe stato privo di conseguenze.⁶¹⁷ La distensione non sarebbe sopravvissuta a lungo; più nell'immediato, i rapporti con gli alleati europei ne soffrirono acutamente.

⁶¹⁵ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.602.

⁶¹⁶ Isaacson, Walter. *Op. cit.*, p.538.

2.3 L'Europa, la guerra di ottobre e le relazioni transatlantiche.

“Dopo la guerra dei sei giorni, avvertimmo l’America [...] Se non otterrete la pace, ci sarà un’altra guerra. Bene, ora c’è un’altra guerra. Almeno non abbiamo sottolineato: ve l’avevamo detto”. Queste parole di un diplomatico britannico avrebbero costituito “la quintessenza della politica europea durante la guerra del Kippur”.⁶¹⁸

La guerra di ottobre pose l’Europa di fronte a molte difficoltà. Il suo desiderio di poter agire incisivamente in un’area così cruciale per i propri interessi si scontrava con la scarsissima influenza esercitata sugli attori in gioco; la sua volontà di costruire un’identità comune sulla scena internazionale era in conflitto con le persistenti differenze fra i paesi membri (anche se questo sarebbe emerso drammaticamente solo in seguito alla crisi petrolifera); infine, le relazioni con gli Stati Uniti entrarono in quel periodo in una crisi molto grave, che mise in questione tutto il lavoro svolto con tanta difficoltà nei precedenti mesi dell’Anno dell’Europa. Comparando le reazioni europee alla guerra del ’67 rispetto a quella del ’73, il contrasto appare netto. Nel caso della guerra dei sei giorni, gli allora sei membri della comunità adottarono posizioni separate e conflittuali. Come ricordano Greilsammer e Weiler, la Francia aveva condannato Israele, adottando una linea decisamente pro-araba (seguendo una svolta in politica estera che datava dalla fine della guerra di Algeria; fino a quel momento, bisogna ricordare, la Francia era stata fra i principali sostenitori e fornitori di armi per lo stato ebraico); la Germania, dichiaratasi neutrale, di fatto adottò una politica di forte sostegno a Israele; in Italia esisteva una forte spaccatura; mentre Belgio e Lussemburgo tentarono di fare ricorso alle istituzioni internazionali. L’Olanda, invece, sostenne in pieno Israele, pur criticando l’annessione di Gerusalemme est.⁶¹⁹ Tuttavia da subito venne scelto il conflitto arabo-israeliano come terreno di confronto per la neonata CPE. Le differenze persistevano, al di là di un generale cambio di atmosfera a favore del campo arabo, impedendo di considerare una dichiarazione comune in materia. I francesi, però, insistettero molto sul fatto che un riavvicinamento su questo tema era indispensabile prima dell’allargamento, ottenendo, il 13 maggio 1971, l’approvazione di un documento comune sul Medio Oriente che prese il nome del ministro degli affari esteri francese. A causa della resistenza dei membri più ferventemente a favore di Israele, Repubblica federale tedesca e Paesi Bassi, questo documento non venne

⁶¹⁷ Hanhimaki, Jussi. *Op. cit.*, p.329.

⁶¹⁸ The Insight Team of the Sunday Times, *Op. cit.*, p.421.

⁶¹⁹ Greilsammer, Ilan and Weiler, Joseph. *Europe’s Middle East Dilemma. The Quest for a Unified Stance*. Westview Press, London 1987, p.25.

reso pubblico, ma raggiunse comunque la stampa. La dichiarazione Schumann “ammontò a poco più di un collage di idee poco coerenti”.⁶²⁰ Non va tuttavia sottovalutata l'importanza di un primo documento comune in un settore così delicato degli affari internazionali. Esso prevedeva la creazione di zone demilitarizzate ai confini, quelli esistenti prima del conflitto, pattugliate da una forza internazionale che escludesse i membri del consiglio di sicurezza; uno status internazionale per Gerusalemme, e una scelta data ai rifugiati di tornare alle proprie case o venire compensati. Insomma, non si discostava quasi per nulla dalla risoluzione 242. Tuttavia il documento venne attaccato duramente da Israele e “segnò l'inizio dell'acquisizione europea di una reputazione pro-araba”.⁶²¹ A lungo gli europei verranno accusati di formulare le proprie posizioni esclusivamente guardando al petrolio arabo. Tuttavia, il petrolio non era certo l'unico obiettivo degli europei, che in questa circostanza cercarono soprattutto “di flettere i propri muscoli nel contesto della CPE”: di trovare, insomma, una voce comune. Il solo fatto che si giungesse a una dichiarazione comune in politica estera costituì un'importante innovazione. “Andare a quattro zampe doveva venire prima di camminare”.⁶²² È importante sottolineare come i quattro paesi candidati (inclusa la Norvegia) avessero dato la propria approvazione al documento, ma anche come in Germania esso suscitò reazioni fortemente avverse, tanto da spingere Scheel a minimizzarne l'importanza. Dalla dichiarazione Schumann in poi non ci furono altri documenti comuni, ma ogni paese membro stava maturando posizioni sempre meno favorevoli a Israele.

Lo scoppio della guerra di ottobre, come abbiamo visto, stupì gli europei non meno di quanto fosse avvenuto sull'altra sponda dell'Atlantico, sebbene quest'eventualità fosse stata ponderata con maggiore serietà. Sulle prime, le reazioni dei nove parvero replicare quelle del 1967. La Francia da subito assunse una posizione estremamente favorevole agli arabi. Jobert avrebbe dichiarato: “si può definire un'aggressione inattesa il tentativo di tornare a una casa da cui si era stati espulsi con la forza?”.⁶²³ Il ministero degli esteri israeliano avrebbe protestato per l'uso di aerei Mirage, che la Francia aveva originariamente fornito con tutta probabilità alla Libia, che erano stati visti in azione nel Sinai.⁶²⁴

Su una posizione opposta si posizionarono i Paesi Bassi, che condannarono da subito Egitto e Siria per avere dato inizio alle ostilità. Gli altri paesi membri si situavano su posizioni

⁶²⁰ Greilsammer, Ilan and Weiler, Joseph. *Europe's Middle East Dilemma. The Quest for a Unified Stance*. Westview Press, London 1987, p.101.

⁶²¹ Robin, Philip. *Op. cit.*, p.72.

⁶²² Greilsammer, Ilan and Weiler, Joseph. *Op. cit.*, p.28.

⁶²³ Riportato in Wall Street Journal, October 12, 1973. *Changing Mideast*.

⁶²⁴ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 14, 1973. Department of State Operations Center, Situation Report #30.

intermedie, incerti fra l'invocare una posizione comune della comunità o l'affidarsi alle Nazioni Unite. L'8 ottobre gli israeliani chiesero alla Farnesina di condannare l'aggressione dei paesi arabi, ma gli italiani, "consci dei limiti delle proprie azioni", desideravano vivamente una concertazione con gli altri otto membri della comunità.⁶²⁵

Allo scoppio del conflitto, non vennero previste riunioni speciali all'interno della CPE, anche se Heath e Brandt si incontrarono il giorno successivo e discussero della situazione. Riuscire ad elaborare una posizione comune a nove sulla guerra in corso e sulle prospettive per la pace avrebbe costituito "un enorme passo in avanti" per il processo di integrazione.⁶²⁶ Tuttavia, i nove non discussero la questione prima dell'incontro, già programmato, dei ministri degli esteri nell'ambito della CPE, l'11 e 12 ottobre. Il dibattito si rivelò piuttosto inconcludente. L'unico risultato concreto fu la diffusione di un "appello", piuttosto vago, in cui i nove governi della comunità, dichiarandosi "preoccupati" per la ripresa dei combattimenti in Medio Oriente, si rivolgevano alle parti perché deponessero le armi. La tregua avrebbe "risparmiato nuove tragiche prove alle popolazioni affette dalla guerra" e al contempo avrebbe permesso l'apertura di un negoziato "appropriato", in un contesto "adeguato", che avrebbe permesso di trovare una soluzione basata sulla risoluzione 242.⁶²⁷ La Francia si era imposta sulla sua volontà di non fare riferimento ad un ritiro sulle posizioni iniziali, e si riteneva "molto soddisfatta".⁶²⁸ La formulazione di quest'appello, peraltro di pochissime righe, non apportò certo nulla di nuovo o rivoluzionario alla posizione europea sul Medio Oriente. Per le successive settimane del conflitto, nessuna novità sostanziale si registrò nelle posizioni comunitarie, anche se una posizione comune sarebbe stata finalmente elaborata il 6 novembre. Il 16 ottobre, a New York, rappresentanti dei Nove incontrarono i ministri degli esteri di cinque paesi arabi: Libano, Siria, Tunisia, Emirati Arabi Uniti ed Egitto, su richiesta di quest'ultimo. All'appello europeo venne dato il "benvenuto"; l'amicizia dell'Europa con Israele avrebbe potuto essere utile nel persuadere quest'ultima ad adottare posizioni più ragionevoli.⁶²⁹ La sera del 17 ottobre il comitato politico dei nove si riunì per discutere del Medio Oriente. Davignon e Ducci insistettero molto perché si arrivasse a una qualche azione comune, o almeno si convenisse una riunione dei ministri degli esteri. "Di fronte a quest'ardore, ispirato senz'altro da ragioni di politica interna, ma anche dalla soddisfazione di essere associati alla

⁶²⁵ AMAE Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes Cooperation Politique: relations avec le Moyen Orient: dossier general. 38 3804. 8 octobre 1973 Rome. *Conflit Prochain Orient*.

⁶²⁶ New York Times, October 8, 1973. *Europe seeks Unified stance on Mideast*.

⁶²⁷ *Appeal of the Nine Foreign Ministers of 13 October 1973 for a Suspension of Hostilities in the Middle East*. Riportato in Nuttal, Simon J. *European Political Co-operation*. Clarendon Press, Oxford 1992, p.29.

⁶²⁸ AMAE Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes Cooperation Politique: relations avec le Moyen Orient: dossier general. 38 3804. 15 octobre 1973. Circulaire 598, Pauux.

⁶²⁹ AMAE NY, 16/10/73. PO: reunion des 9 avec 5 ministres arabes

grande politica internazionale”, Francia e Gran Bretagna tentarono di ricordare ai loro partner “le realtà diplomatiche e le difficoltà pratiche”. Pur riconoscendo il “valore di un’azione dei nove”, una riunione ministeriale senza la possibilità di una mossa efficace avrebbe presentato numerosi inconvenienti. Il “momento propizio” per un’azione comune non era ancora arrivato.⁶³⁰

Centrali, al contrario, continuarono ad essere le relazioni transatlantiche, che nel corso del conflitto e nel periodo immediatamente successivo alla sua fine avrebbero conosciuto un costante peggioramento. Al di là dei singoli episodi contestati, la crisi fu caratterizzata soprattutto dalla scarsissima consultazione degli Stati Uniti con i propri alleati, che assistevano invece a contatti quasi costanti fra le due superpotenze.

L’Europa, per tutta la durata della crisi, fu tenuta al di fuori dei suoi sviluppi, perché Kissinger era il solo direttore d’orchestra in campo occidentale. Gli Stati Uniti, però, esigevano che i propri alleati europei giocassero un ruolo di ausiliari; detto diversamente, che aiutassero gli americani nella loro azione di assistenza ad Israele e che prestassero loro, al momento opportuno, un certo appoggio diplomatico—senza che gli europei stessi potessero prendere, dal canto loro, la minima iniziativa.⁶³¹

L’Europa però, pur evitando di entrare in prima linea nel gioco diplomatico, non era disposta a prestarsi al piano americano, tantopiù senza essere mai consultati a riguardo. Questo risultò inaccettabile per gli USA, che ritenevano che la disciplina e la solidarietà nell’alleanza non potesse in alcun modo venire messa in discussione in un momento estremamente delicato per la pace mondiale, quando necessitavano di tutta la loro attenzione per fare fronte alle proprie “responsabilità globali”. In sintesi, per Kissinger

Gli europei si sono comportati come sciacalli [a mano, le ultime due parole sono state sostituite, sul documento, con “male”]. La loro condotta è stata una totale disgrazia. Hanno fatto di tutto per compiacere gli arabi. Ci hanno negato appoggio quando ne avevamo bisogno. Hanno proclamato ad alta voce che i russi ci hanno ingannato sulla dichiarazione di principi senza mai menzionare il fatto di averne firmate a loro volta di simili [...] Non erano disponibili ad un’azione comune alle Nazioni Unite. E quando tutto sarà finito [...] è assolutamente imperativo valutare esattamente dove stiamo andando nei nostri rapporti con gli alleati europei.⁶³²

L’aspettativa statunitense di ricevere solidarietà dagli alleati riguardo al Medio Oriente non era suffragata dall’esperienza precedente, come avevano dimostrato le crisi a Suez nel 1956 o in

⁶³⁰ AMAE Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes Cooperation Politique: relations avec le Moyen Orient: dossier general. 38 3804. 18 octobre 1973, Copenhagen. Réunion du comité politique sur le Moyen Orient.

⁶³¹ Ferro, Maurice. *Op. cit.*, p.316.

⁶³² NARA RG 59. Transcripts of Secretary Kissinger’s Staff Meetings. Box 1. October 22, 1973.

Libano nel 1958. Gordon si interroga sui motivi delle profonde divergenze che hanno sempre caratterizzato l'approccio di Stati Uniti e Europa rispetto al Medio Oriente, quando gli interessi fondamentali (sicurezza nell'approvvigionamento del petrolio, stabilità dell'area) coincidono. Essi sono svariati: gli USA si concentrano sul processo, quando l'Europa preferisce guardare ai risultati; gli USA sono riluttanti a porre pressioni a Israele; gli USA focalizzano il proprio intervento sul piano militare, l'Europa su quello economico; le percezioni storiche del conflitto sono diverse, così come le costellazioni politiche e i gruppi di interessi interni; l'Europa, infine, è più vicina all'area e più vulnerabile agli sviluppi che vi avvengono, mentre gli USA hanno un interesse strategico nella salvaguardia di Israele.⁶³³ Rispetto al merito del conflitto mediorientale, per l'Europa la pace non sarebbe stata possibile finché Israele non fosse tornata ai confini precedenti la guerra dei Sei Giorni, rinunciando all'occupazione illegittima di territori che non le appartenevano. Gli Stati Uniti erano i soli a poter esercitare efficacemente pressioni in tal senso; nel frattempo, gli europei ritenevano di poter giocare un ruolo utile soltanto riequilibrando l'appoggio dato dagli USA a Israele cooperando con i paesi arabi, ponendo così fine al loro senso di isolamento. In questo modo, il ricorso alle armi sarebbe stato disincentivato. Leggere questa posizione "europea", che si andò definendo come tale nel corso degli anni, esclusivamente come risultato delle pressioni petrolifere è indubabilmente riduttivo.

Gli Stati Uniti da subito lessero la guerra di ottobre come un episodio della guerra fredda. Fra i loro obiettivi principali, come abbiamo visto, vi era l'eliminazione dell'influenza sovietica dall'area. Per l'Europa, che aveva una percezione più complessa della situazione, questa prontezza a ridurre la questione al confronto bipolare appariva piuttosto rozza. I diplomatici europei d'altronde avevano sempre celato con difficoltà la loro convinzione che dalle diverse amministrazioni americane si fossero distinte per la povera analisi politica e per la mancanza di una generale comprensione della complessa situazione mediorientale.⁶³⁴ Inoltre, il dubbio era che gli USA utilizzassero la situazione per i propri fini interni.⁶³⁵ Il cuore della crisi nelle relazioni transatlantiche che caratterizzò l'anno dell'Europa, il confronto fra gli Stati Uniti e un'entità politica europea "che cercava di stabilire, per quanto in modo imperfetto, una posizione indipendente su questioni di interesse diretto anche per gli USA" trovò in questa fase la sua espressione più chiara.⁶³⁶ In ogni caso, la guerra di ottobre causò negli Stati Uniti

⁶³³ Gordon, Philip H. *The Transatlantic Allies and the Changing Middle East*. Adelphi Paper 322, Oxford University Press, Oxford 1998.

⁶³⁴ Palmer, *op. cit.*, p14.

⁶³⁵ Venn, Fiona. *International Co-operation versus National Self-Interest: The United States and Europe during the 1973-1974 Oil Crisis*. In Burk, Kathleen and Stokes, Melvyn eds. *The United States and the European Alliance since 1945*. Berg, Oxford 1999, p.87.

⁶³⁶ Cromwell, William C. *The United States and the European Pillar. The Strained Alliance*. St. Martin's Press, New York 1992, p.86.

“un senso di irritazione verso gli alleati [...] e la determinazione a monopolizzare gli sforzi per il processo di pace”.⁶³⁷

L'11 Kissinger incontrò Jobert negli Stati Uniti, dove il francese si era recato per intervenire alle Nazioni Unite sul conflitto in corso con un discorso estremamente favorevole al punto di vista arabo (fu in quella circostanza che pronunciò il suo commento sul tentativo di rimettere piede in casa propria).⁶³⁸ Con un certo sarcasmo, Kissinger sottolineò come la posizione francese avesse fatto di Jobert “un grande eroe nel mondo arabo”. Sorvolando, il ministro degli esteri francesi sollevò invece una questione di cruciale importanza: quella dei rifornimenti. Poiché “i siriani stanno venendo riforniti dai sovietici, sarete costretti a fare lo stesso”. Il segretario di stato però evitò di dare una risposta diretta, interrogando invece il suo collega sulle intenzioni francesi rispetto alle Nazioni Unite. Rassicurato sul fatto che non si stava considerando l'ipotesi di introdurre una proposta di risoluzione nel Consiglio di Sicurezza, e in generale sul fatto che “finchè non vi sarà chiesto, non prenderete alcuna iniziativa”, spostò la conversazione sulla questione petrolifera. Per Kissinger, il problema era la mancanza di una strategia in merito, cui si sarebbe dovuto sopperire vagliando ipotesi di azione comune tra i paesi consumatori. Sebbene la proposta non venne approfondita, si sarebbe rivelata cruciale nei mesi a seguire. In merito alle dichiarazioni, Jobert sottolineò come tutto stesse procedendo per il meglio, “proprio come avevo promesso che sarebbe successo”. La replica di Kissinger “finchè facciamo ciò che dite voi”, non cambiò il clima sostanzialmente disteso dell'incontro. Riguardo alla situazione mediorientale, Kissinger sottolineò come né arabi né israeliani apparissero disposti ad accettare le soluzioni possibili, il che rendeva indispensabile un'azione delle superpotenze. Jobert, comunque, non si pronunciò a riguardo. Il 12, un telegramma di Douglas Home alle ambasciate britanniche nei paesi arabi delineò le linee guida da usare nei rapporti coi governi ospiti. La preoccupazione principale era senz'altro quella dell'uso del petrolio come arma politica. Il primo ministro aveva raccomandato di non “dire o fare nulla” che potesse mettere a rischio l'approvvigionamento di petrolio. Il ragionamento da presentare ai governi arabi era il seguente. L'unico governo che avrebbe potuto “obbligare Israele ad accettare una soluzione che non le piaccia” era quello degli Stati Uniti, che però non dipendeva quanto l'Europa dal petrolio mediorientale. Così, a soffrire della scelta di usare il petrolio per fini politici sarebbero stati prevalentemente Europa occidentale e Giappone, che erano già “simpatetici alla causa araba”. Essi non avevano alcun potere di porre pressioni su Israele o sugli Stati Uniti; ma colpire il loro fabbisogno di petrolio

⁶³⁷ Quandt, William B. *The Western Alliance in the Middle East: Problems for US Foreign Policy*. In Spiegel, Steven L. ed. *The Middle East and the Western Alliance*. Allen & Urwin, London 1982, p.11.

avrebbe rischiato di alienare le loro simpatie pro-arabe. Inoltre, mondo arabo e paesi occidentali erano “economicamente interdipendenti”: una frenata nella produzione di petrolio avrebbe fatto subire danni alla stessa maniera a produttori e consumatori.⁶³⁹ Questa linea sarebbe stata seguita costantemente dai britannici nel relazionarsi con i paesi produttori di petrolio.

2.3.1 Le relazioni in ambito NATO: mancanza di solidarietà da parte europea o di consultazioni da parte USA?

Il 15 ottobre, il segretario generale della NATO, Luns convocò una riunione del consiglio, “ristretta e non pubblicizzata”, per la tarda mattinata del giorno successivo. L’intento era quello di discutere le possibilità di un’escalation del conflitto, l’effetto che la guerra avrebbe avuto nelle relazioni bipolari, e la questione petrolifera. Rumsfeld suggerì al dipartimento di Stato che la scelta migliore sarebbe stata quella di adottare un atteggiamento cooperativo e, soprattutto, di essere una guida in quelle delicate circostanze.⁶⁴⁰ Le linee guida inviategli da Kissinger, però, suggerirono una condotta decisamente più dura. La missione USA alla NATO avrebbe dovuto rimarcare con forza come gli estesi sforzi diplomatici statunitensi si fossero accompagnati a una notevole moderazione nel rifornimento di armi a Israele, anche quando la sua situazione appariva grave, nonostante l’Unione Sovietica stesse rifornendo i paesi arabi in modo massiccio. Quest’operazione da parte sovietica era stata letta con estrema gravità dal governo USA, che ne avevano dedotto la necessità di cominciare un’operazione simile verso Israele per “mantenere l’equilibrio militare in Medio Oriente” e non “restare passivi di fronte all’avventurismo sovietico”. Gli alleati NATO erano chiamati a capire e sostenere gli Stati Uniti nelle azioni intraprese per ottenere questi obiettivi, che avrebbero consentito una cessazione delle ostilità in una maniera tale da permettere uno spazio alla diplomazia. Gli europei avrebbero dovuto capire “che le posizioni e atteggiamenti che assumono in questa crisi non potrà che avere effetto sulle nostre future relazioni”. Il momento attuale era un test dell’evoluzione dello “spirito della distensione”. Su questo punto, Rumsfeld avrebbe dovuto assumere in Consiglio una linea “dura, rigida”, senza mai mettersi sulla difensiva riguardo alle azioni statunitensi.

⁶³⁸ NARA Records of Henry Kissinger, 1973-77. BOX 3. October 11, 1973. Memorandum of conversation.

⁶³⁹ DBPO, series III, vol. IV. October 12, 1973. Tel 345 to Jeddah. File destroyed.

⁶⁴⁰ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 15, 1973. Telegram from USmission NATO to secstate. NATO implications of the Middle East conflict.

Siamo disturbati dalle dichiarazioni europee che suggeriscono che gli eventi mediorientali costituiscano un fallimento della distensione fra Unione Sovietica e Stati Uniti e una violazione degli accordi presi [...] Non consideriamo con indulgenza i suggerimenti europei che implicano che gli Stati Uniti siano stati trascinati con leggerezza nella distensione con l'URSS e debbano ora usare quegli stessi rapporti per gestire con l'Unione Sovietica la crisi in Medio Oriente.

La distensione non era mai stata concepita come una politica statica, anzi il suo unico significato sensato era quello di “uno strumento per proteggere i nostri comuni interessi e un mezzo per limitare i tentativi sovietici di danneggiarli”. La priorità dell'alleanza in quel momento era di valutare quale fosse il modo migliore per far capire ai sovietici quanto rischiassero di danneggiare i propri interessi se avessero scelto di danneggiare quelli dell'occidente; era necessario dunque prendere in considerazione l'ipotesi di rallentare o sospendere la CSCE, adottare misure economiche, esercitare pressioni comuni su Jugoslavia e Ungheria. I rifornimenti a Israele erano stati presi con una decisione unilaterale USA, ma ciò non eliminava il fatto che le circostanze attuali costituissero un test fondamentale per l'alleanza, che avrebbe influenzato anche il modo in cui il Congresso avrebbe trattato le questioni correlate in futuro. Il riferimento ai tagli al numero delle truppe stazionate sul suolo europeo non necessitavano di venire resi più espliciti.⁶⁴¹ Come si vede, Kissinger intendeva rendere molto chiaro quanto ritenesse indispensabile la disciplina degli alleati in un momento così delicato per le relazioni bipolari.

La riunione si svolse come previsto, anche se l'ambasciatore USA decise comunque di esprimersi in termini nettamente più miti con gli alleati. Rumsfeld riassunse l'andamento del conflitto e invitò i paesi europei a coordinare le proprie linee di azione “così che insieme possiamo spingere l'Unione Sovietica a mantenere il genere di condotta che abbiamo stabilito insieme come standard per le relazioni fra est e ovest”. I paesi NATO furono molto interessati alla presentazione, e assicurarono il proprio impegno per la solidarietà all'interno dell'alleanza. L'ambasciatore del Belgio, De Staercke, rilevò le difficoltà che derivavano dalla mancanza di una valutazione giornaliera dell'evoluzione militare dei combattimenti. Rumsfeld replicò che il suo paese forniva alla NATO la valutazione dell'intelligence sulla situazione corrente. Il delegato francese, De Rose, sottolineò invece come sussistesse una differenza fra solidarietà “sui fini” e “sui mezzi”. De Staercke rilanciò affermando l'importanza della consultazione per la solidarietà. A queste rimostranze degli alleati (quella era la prima occasione in cui venisse loro offerta una sintesi delle intenzioni statunitensi nel conflitto), Rumsfeld rispose che la posizione USA era quella appena riportata, e che su quella stava offrendo la possibilità di consultarsi. De

⁶⁴¹ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 16, 1973. Telegram from Kissinger to US mission NATO.

Staerke concluse sottolineando come “un aspetto della consultazione è la possibilità di contraddire”.⁶⁴²

A pranzo, la conversazione continuò a concentrarsi sulla questione della mancanza di consultazioni da parte USA. De Rose rilevò come gli Stati Uniti stessero operando sulla base della propria valutazione della situazione mediorientale, chiedendo la solidarietà NATO a sostegno di quest’operato: era normale che gli alleati volessero essere informati su cosa avesse motivato tale valutazione. Rumsfeld continuò a rifiutare le accuse, sostenendo che il suo paese stesse consultando “pienamente” il Consiglio.⁶⁴³ La discussione proseguì in Consiglio il giorno successivo; molte delegazioni avevano già ottenuto linee guida dai propri governi per commentare la relazione di Rumsfeld. Tutti gli alleati sottolinearono la necessità di solidarietà all’interno dell’alleanza e tutti, tranne la Francia, concordarono sul bisogno di tenere d’occhio le azioni di Mosca. Quest’ultimo paese vedeva il pericolo per la distensione, ma non intendeva modificare la propria politica verso l’Unione Sovietica per via dell’operato di quest’ultima in Medio Oriente. De Rose osservò che non c’erano precedenti perché la NATO potesse considerare di agire in relazione a un conflitto esterno all’area coperta dal trattato. Insistette sull’importanza di non permettere alle tensioni scaturite dalla situazione mediorientale di mettere in pericolo la distensione, particolarmente in Europa. “Altrimenti, la politica di distensione sarà in pericolo ogni volta che ci saranno difficoltà nei rapporti fra USA e URSS”. Krapf, ambasciatore della Germania Federale, replicò che la distensione non era divisibile, e si espresse a sostegno dell’operato statunitense. Anche il rappresentante dei Paesi Bassi, Buwalda, ebbe parole di comprensione per gli USA. L’altro tema fu ancora la necessità di ottenere maggiori informazioni dagli Stati Uniti sulla situazione. La delegazione britannica in particolare insistette sulla scarsità di notizie fornite sugli scambi fra le due superpotenze. Rumsfeld suggerì di riesaminare la sua esposizione per avere tutte le risposte necessarie. Inviando la propria relazione sul Consiglio, Rumsfeld sostenne che la discussione era stata “estremamente utile”, caratterizzata da toni e contenuti positivi. Essa sarebbe anche servita a “raddrizzare la schiena degli alleati nel sostenere gli USA o almeno nell’averne una comprensione più simpatetica dell’operato USA”.⁶⁴⁴

Lo staff di Kissinger valutò l’esito di questa riunione nel suo incontro del 19. Springsteen sostenne che la presentazione di Rumsfeld era stata utile come “trattamento shock” per gli europei, un esercizio “educativo”. Essa aveva reso esplicite alcune cose che gli alleati

⁶⁴² NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 16, 1973. Telegram to secstate from Rumsfeld.

⁶⁴³ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 16, 1973. Telegram to secstate from Rumsfeld.

avrebbero preferito non sentire, ma che era necessario venissero dette. Gli europei stavano tentando “di mettere la testa sotto la sabbia” come avevano fatto nel 1967. Ma ora avevano dovuto capire che il coinvolgimento sovietico faceva sì che la questione rientrasse nello scopo del trattato NATO. Newsom riportò di avere incontrato un suo vecchio amico inglese, sconcertato dalla mancanza di consultazioni con il suo paese. Kissinger replicò che ogni volta che avevano provato a consultare la Gran Bretagna, essa si era limitata a spiegare la posizione egiziana. “Non abbiamo bisogno degli inglesi per farci spiegare cosa pensa l’Egitto”. Sisco riferì che l’ambasciatore francese aveva espresso il malcontento del suo paese rispetto alla presentazione di Rumsfeld. All’affermazione di Newsom, che sottolineò l’evidente divergenza di interessi percepita dagli europei, Kissinger replicò che essi non potevano “insistere sempre sull’identità di interessi sulla difesa” mentre si rifiutavano di “discutere di partnership in campo economico e politico”, tenendosi le mani “completamente libere in Medio Oriente nel bel mezzo di una crisi”, criticando gli USA e al contempo aspettandosi di venire consultati.⁶⁴⁵

Secondo Theodore Wilkinson, all’epoca di stanza alla NATO, l’uso delle forze statunitensi in Europa avrebbe dovuto prevedere una consultazione degli alleati, soprattutto visto che l’abito di applicazione esulava dall’area geografica coperta dal trattato. Agire così sarebbe stato anche conveniente per gli USA. All’epoca del Vietnam, il NAC era stato informato delle politiche statunitensi, “non perché volessimo coordinare il Consiglio per spingerlo a prendere un particolare corso d’azione, ma perché era nel nostro interesse influenzare i governi in modo che potesse esserci d’aiuto”. Per Wilkinson, gli USA non erano stati capaci di “manipolare” il Consiglio in modo da servire l’interesse nazionale statunitense, operazione in cui primeggiavano “alcuni dei nostri amici più piccoli”.⁶⁴⁶

Volpe, l’ambasciatore USA a Roma, riportò una breve conversazione avuta con il ministro della difesa, Tanassi. La posizione statunitense era stata ribadita: poiché l’operato USA nella crisi mediorientale era nell’interesse di tutta l’alleanza, teso fra l’altro a mostrare agli arabi che solo l’occidente poteva fornire una soluzione al conflitto, gli alleati europei dovevano fornire la loro piena solidarietà e astenersi dal criticare l’operato americano. Esso non sarebbe comunque cambiato; ma il sostegno alleato sarebbe stato apprezzato.⁶⁴⁷

Il ministero degli esteri della Germania occidentale fece sapere all’ambasciatore USA, Hillebrandt, che un più approfondito resoconto sulle tattiche e scelte politiche USA era

⁶⁴⁴ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 17, 1973. Telegram from Usmission NATO to secstate, *NATO implications of the Middle East conflict: NAC meeting*.

⁶⁴⁵ NARA. RG 59. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s Staff Meeting, box 1. October 19, 1973.

⁶⁴⁶ Foreign Affairs Oral History Program. Ambassador Theodore Wilkinson, oral history interview, Georgetown university library, January 11, 1999, Interviewed by Charles Stuart Kennedy, p.51.

⁶⁴⁷ NATO NPM National Security Council, box 664. October 20, 1973. Telegram from secstate to amembassy Rome. *Meeting with defense minister Tanassi: Middle East*.

necessario prima che tale sostegno potesse venire assicurato. Per molti, la distensione non doveva venire messa in discussione; un rallentamento nei lavori per la CSCE non avrebbe impressionato i sovietici, ma avrebbe potuto mettere in pericolo l'apertura dei lavori per il MBFR, prevista per il 30 ottobre. Krapf asserì che l'incontro alla NATO non aveva lasciato un'impressione favorevole sugli alleati. La sensazione comune era che “gli USA abbiano chiesto il sostegno europeo senza fornire agli alleati nessun fatto riguardo la situazione in corso” o le politiche preseguite. Gli alleati desideravano sì essere d'aiuto, ma anche godere della piena fiducia da parte di Washington. I nove, inoltre, desideravano tenersi in disparte nella speranza di poter giocare un ruolo diplomatico in futuro. I loro interessi non coincidevano con gli interessi statunitensi. Un sostegno incondizionato alle posizioni USA avrebbe potuto precludere un'opzione futura di fornire un contributo costruttivo alla pace.⁶⁴⁸

Il Belgio era più deciso nel voler esaudire i desideri statunitensi. La decisione di sospendere le consegne di armamenti a tutti i belligeranti, e anche a Marocco, Algeria e Tunisia avrebbe potuto essere ritirata. D'altro canto, anche questo paese desiderava che i nove trovassero al più presto una posizione comune sul Medio Oriente.⁶⁴⁹

Un altro sorprendente esempio della scarsità di comunicazione fra le due sponde dell'Atlantico fu legato alla decisione di allestire il ponte aereo per il rifornimento di Israele. Al ruolo dei paesi europei in tali circostanze verrà dedicato un paragrafo a sé stante; colpisce, in ogni caso, la decisione con cui Kissinger indicò ai vari ambasciatori statunitensi di stanza nei paesi NATO di non menzionare in alcun modo il ponte aereo prima che questo divenisse di dominio pubblico.⁶⁵⁰ Il messaggio del giorno precedente, che informava i diplomatici USA dell'operazione in corso, andava mantenuto segreto sino ad allora. Il telegramma serviva a preavvertire le ambasciate della possibilità che i voli USA fossero costretti ad effettuare atterraggi di emergenza in diverse basi su suolo europeo, fra cui Sigonella, ma i governi interessati non avrebbero dovuto in alcun modo venire avvisati in anticipo di quest'eventualità.⁶⁵¹ Così, i governi europei vennero a conoscenza del ponte aereo solo il 15, quando esso divenne di dominio pubblico.

⁶⁴⁸ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 19, 1973. Telegram from amembassy Bonn to secstate. *Initial German reaction to US-ME presentation at NATO.*

⁶⁴⁹ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 18, 1973. Telegram from amembassy Brussels to secstate. *Belgian position on NATO implications of Middle East conflict.*

⁶⁵⁰ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 15, 1973. Telegram from Kissinger to amembassies. *US resupply efforts.*

La mancanza di consultazioni da parte statunitense amareggiò molto gli alleati, che tuttavia limitarono le loro recriminazioni a riguardo. Quando, però, l'assenza di comunicazione coinvolse una decisione potenzialmente gravida di conseguenze per la loro stessa sicurezza, l'allerta, la situazione si fece ai loro occhi nettamente più grave. Gli Stati Uniti non avevano ritenuto necessario informare in anticipo gli alleati della loro scelta. Solo la mattina successiva la NATO ricevette un breve telegramma, che menzionava la decisione presa durante la notte come "misura di precauzione".⁶⁵² Nemmeno in quel caso le rimostranze furono ufficiali; ma in privato, i commenti furono estremamente allarmati e offesi. Un'analista europeo avrebbe affermato: "Gli USA non sembrano consultare l'Europa quando cooperano con l'Unione Sovietica, e non la stanno consultando nel confrontarla. Il sentimento che si sta affermando è che gli americani non ci consulteranno mai". Negli USA, l'impressione era che l'offesa europea in merito alla mancanza di consultazioni sull'allerta mal si conciliasse con la mancanza di sostegno offerto alle politiche statunitensi fino a quel momento. D'altronde, lo stesso Douglas Home, davanti alla Camera dei Comuni, sostenne che non sarebbe stato necessario consultare gli alleati, visto che la NATO non era direttamente implicata nella scelta dell'allerta. I tempi di reazione USA erano stati decisamente rapidi, e il tempo di consultare chicchessia non ci sarebbe materialmente stato. Tuttavia, come disse un diplomatico europeo "non importa che non siamo stati consultati. Non siamo stati nemmeno informati in anticipo di un'importante decisione militare".⁶⁵³ Anche dopo che la crisi fu rientrata, gli USA apparirono riluttanti a fornire piene informazioni sulle motivazioni che li avevano spinti ad adottare quella politica. Sebbene se la stampa fosse molto critica dell'operato USA, ufficialmente gli europei limitarono le proprie recriminazioni, e non condannarono mai la decisione dell'allerta in sé. Eppure il comportamento USA in quella circostanza sembrò confermare i loro peggiori sospetti riguardo alle vere motivazioni dell'Anno dell'Europa. Per la crisi missilistica, Kennedy aveva almeno telefonato a Londra e inviato Acheson in Francia per informare gli alleati del proprio operato. Quando Kissinger si lamentò con lui che "quelli che consultiamo di più ci hanno sostenuto di meno", Cromer replicò seccamente: "Credo tu ti stia riferendo ai russi, Henry".⁶⁵⁴

⁶⁵¹ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 14, 1973. Telegram from Kissinger to amembassies, Rome, Athens and Ankara.

⁶⁵² NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 25, 1973. Telegram from secstate to usmission NATO.

⁶⁵³ New York Times. October 27, 1973. *Alert leaves Europeans Bewildered*

⁶⁵⁴ The Insight Team of Sunday Times, *op. cit.*, p.426.

2.3.2 Le relazioni anglo-americane in rapido deterioramento.

Nel generale contesto del degrado nelle relazioni transatlantiche causato dalla guerra di ottobre, colpisce il rapido deterioramento nei rapporti fra Stati Uniti e Regno Unito. Londra stessa non desiderava venire associata troppo strettamente con l'operato statunitense. La prevista visita di Kissinger in Gran Bretagna durante il mese di ottobre venne cancellata per via degli sviluppi in Medio Oriente; lo stesso Douglas Home aveva suggerito che una tale cancellazione, sebbene non dovesse essere caldeggiata apertamente, avrebbe costituito un "sollievo" per il governo britannico, preoccupato delle possibili accuse di una "collusione" anglo-americana.⁶⁵⁵

Da parte di Washington, la frustrazione maturata durante lo stallo estivo nei negoziati sull'anno dell'Europa portò Kissinger a un'estrema intolleranza rispetto agli atteggiamenti del Regno Unito. Alcuni episodi specifici, poi, fecero colmare la misura della pazienza USA.

Una questione che ebbe riflessi cruciali sulle relazioni anglo-americane, e di riflesso sui rapporti transatlantici in generale, fu il rifiuto da parte della Gran Bretagna di sponsorizzare una risoluzione di cessate il fuoco in Consiglio di Sicurezza nel fine settimana del 13 ottobre. Questo rifiuto causò una frattura senza precedenti nelle relazioni fra i due paesi. Londra spiegò questa scelta affermando che l'Egitto le aveva comunicato di non poter accettare la forma della risoluzione, che non collegava la cessazione delle ostilità con la ricerca di una soluzione generale per il conflitto arabo-israeliano:

sapevamo che semplicemente non sarebbe passata. Avevamo scoperto che l'Unione Sovietica stava dando agli USA informazioni sbagliate e sapevamo che sarebbe stato impossibile far approvare la risoluzione ONU durante il fine settimana in questione. La verità è che avevamo delle informazioni di intelligence rispetto alle intenzioni sovietiche molto migliori di quelle degli americani.⁶⁵⁶

Gli Stati Uniti, in effetti, erano convinti che i sovietici fossero pronti ad accettare la risoluzione in oggetto. In un incontro con Fahmi il 29 ottobre, Kissinger ripercorse quei momenti: gli egiziani erano saldamente sulla riva orientale del canale di Suez, l'Unione Sovietica aveva garantito che erano pronti ad accettare la tregua, e con grande fatica anche Israele si era persuasa. A quel punto, Londra affermò che gli egiziani non erano pronti ad accettare il piano, e pertanto non avrebbero presentato la risoluzione in Consiglio di Sicurezza. Sarebbe stato questo fattore a rendere indispensabile l'inizio delle operazioni di rifornimento a Israele, tenute

⁶⁵⁵ UK NA. FCO 82/307, AMU 3/548/14 The visit of HK to the UK part A. October 11, 1973. Telegram to Washington. For Graham from Overton.

completamente in stallo fino a quel momento. Fahmi replicò che i britannici avevano sostenuto l'opposto col suo paese, affermando che gli USA, in contatto costante con i sovietici, avevano deciso di non portare avanti la proposta risoluzione. A tal proposito chiese all'americano perché il Cairo non fosse stato contattato direttamente. Kissinger rispose che Mosca aveva affermato che Sadat avrebbe accettato la risoluzione solo se fosse stata approvata dal Consiglio di Sicurezza con l'astensione delle due superpotenze. Fahmi replicò che Sadat semplicemente non avrebbe potuto accettare la tregua finché i siriani l'avessero rifiutata.⁶⁵⁷ Il quadro che emerge da quest'incontro è piuttosto confuso. Certo gli Stati Uniti rifiutarono la spiegazione avanzata dai britannici, e ritennero questo rifiuto un'offesa inaccettabile. Washington modulò le sue accuse al Regno Unito su due diverse linee. Da un lato, la recriminazione resa anche pubblica fu che il governo di Londra era stato "troppo codardo per proporre una risoluzione". Quest'accusa era, agli occhi britannici, ancora più "irritante" poiché Kissinger aveva potuto rendersi conto in meno di due giorni dagli eventi in questione che le informazioni in possesso dei britannici corrispondevano in effetti al vero. Dobrynin, che aveva suggerito la disponibilità egiziana ad accettare una tregua, "confessò in seguito a Kissinger che le informazioni in possesso dei russi erano sbagliate". La seconda accusa venne avanzata soltanto in forma privata: Londra avrebbe addirittura consigliato attivamente agli egiziani di rifiutare una tregua in quel momento. Ciò era tanto "insultante quanto stupido", poiché l'approvazione di una risoluzione di cessate il fuoco su proposta del Regno Unito avrebbe costituito per quel paese un grande successo diplomatico.⁶⁵⁸ La chiave per comprendere le intenzioni di Sadat era quella di non poter accettare, in nessuna fase del conflitto, una risoluzione che non mettesse in correlazione la tregua nei combattimenti con la ricerca di un accordo politico.⁶⁵⁹ In seguito, in effetti, Kissinger avrebbe ammesso, seppur con "malagrazia", di essere giunto a vedere la saggezza del rifiuto britannico, alla luce delle posizioni egiziane. Un'altra accusa mossa da Kissinger a Cromer fu di riportare un commento, mosso da un "paese amico". "Un tale Parsons" avrebbe sostenuto che l'unico motivo per mantenere il processo negoziale sotto gli auspici delle due superpotenze era quello di "soddisfare la vanità di Kissinger". Probabilmente Tony Parsons avrebbe sostenuto quest'opinione con gli egiziani a Londra. Ciò era "ridicolo", ed era "intollerabile" che

⁶⁵⁶ UK NA. FCO 82/308 AMU 3/548/14 part B, folio 567, North America. Visit of doctor Kissinger to United Kingdom. 6A 721. November 11, 1973. Note for the record, Ronald Hailes. *Prime minister's dinner with American correspondents*.

⁶⁵⁷ NARA. RG 59. Records of Henry Kissinger, 1973-77. BOX 3. October 29, 1973. Memorandum of conversation.

⁶⁵⁸ UK NA. PREM 15 1768. 1973 Middle East. S 1857. November 14, 1973. Letter to Philip Adams, from Lord Cromer.

⁶⁵⁹ UK NA. PREM 15 1768. 1973 Middle East. S 1857. November 21, 1973. Letter from Adams to Cromer.

Kissinger continuasse a lamentarsi di tali esempi di “gossip di seconda mano” che chiaramente non avevano “alcuna relazione con i fatti”.⁶⁶⁰

Questa vicenda, in ogni caso, fu il primo motivo di grave disaccordo fra le due sponde dell’Atlantico causato dalla guerra di ottobre. Le relazioni transatlantiche sarebbero state caratterizzate per le settimane a venire dai toni irritati e aspri delle dichiarazioni, pubbliche e private, che Kissinger e altri membri dell’amministrazione rilasciarono riguardo agli europei, che non avrebbero “mai più dovuto comportarsi come si stanno comportando ora”.⁶⁶¹ Anche se nel frattempo i lavori sulle dichiarazioni proseguirono (il 18, ad esempio, avvenne a Copenhagen il secondo incontro fra rappresentanti statunitensi e i direttori politici dei nove), il peggioramento dei toni nelle relazioni fra le due sponde dell’Atlantico fu netto e innegabile.⁶⁶²

Il 18, l’ambasciata americana a Londra inviò in patria un interessante rapporto riguardo all’atteggiamento tenuto dagli Europei rispetto al conflitto mediorientale. L’attitudine generale dei nove era quella di “fare del loro meglio per tenersi ai margini del conflitto in corso”. L’assistenza diretta a Israele veniva accuratamente evitata, così come ogni possibile associazione con il ponte aereo statunitense. I problemi posti alla Gran Bretagna, ma anche agli altri paesi membri della comunità, erano legati prevalentemente agli estesi interessi economici e commerciali nei paesi arabi e alla questione dei rifornimenti di petrolio. Riportando una conversazione avuta con James Prior, membro del gabinetto britannico, venne sottolineata l’apprensione del governo di Londra rispetto alle intenzioni sovietiche. Inoltre, emerse la sorpresa britannica di non aver avuto sentore delle preoccupazioni statunitensi rispetto alla solidarietà in ambito NATO e agli atteggiamenti europei. Londra era persuasa di poter giocare un qualche ruolo nel processo di pace, anche se le sue relazioni con Israele non erano delle più serene al momento, ma probabilmente si stava “illudendo”.⁶⁶³

L’amarezza statunitense riguardo ai comportamenti dell’alleato britannico, che fu espressa a più riprese nelle settimane successive, non venne rispecchiata in alcun modo dal comportamento di Londra. Il Regno Unito si sentiva la coscienza assolutamente a posto; ma avrebbe prestato particolare attenzione a non irritare ulteriormente l’altra sponda dell’Atlantico. Così, passò in confidenza a Washington informazioni sulle questioni discusse nell’ambito della CPE. Ad esempio, fu fornito agli USA il testo di una proposta di

⁶⁶⁰ UK NA. FCO 82/310. Meetings between US sec state and S.O.S.F.C.A. 6A721. AMU 3/548/15. November 1, 1973. Letter from Cromer to Greenhill.

⁶⁶¹ NARA Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Institutional (“H”) Files. Files Meeting Files (1969-1974) Washington Special Action Group Meetings. WSAG Meeting Middle East 10-25-73 to WSAG Meeting Middle East 10-17-73 [2 of 2] Box H-092. October 17, 1973. Memorandum of conversation.

⁶⁶² NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 13, 1973. Telegram from secstate to US mission NATO.

⁶⁶³ NARA NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 18, 1973. Telegram from Amembassy London to secstate.

dichiarazione a nove discussa a Londra il 22 ottobre dagli esperti di Medio Oriente. La dichiarazione avrebbe dovuto dare il benvenuto alla risoluzione 338, che forniva l'opportunità di portare una pace "permanente e omnicomprensiva" nell'area. Davignon aveva assicurato che la dichiarazione sarebbe stata rilasciata la stessa sera del 22, o al più tardi il 24. Parigi però desiderava venisse incluso un appello per un'immediata cessazione delle "massicce consegne di armi" ai paesi belligeranti. Il Belgio era disponibile ad accogliere l'aggiunta, mentre Regno Unito, Germania, Lussemburgo e Italia dichiararono che sarebbe stata accettabile solo se emendata. In ogni caso, i danesi si opposero categoricamente, e la Francia allora ritirò il suo appoggio, ritenendo la dichiarazione "inaccettabile" in quanto non costituiva che "una perifrasi" della 338. Questo disaccordo bloccò l'adozione della dichiarazione.⁶⁶⁴

Il 23 ottobre, Cromer tentò di parlare con Kissinger, che però risultò irrecuperabile. Fu dunque a Scowcroft che venne comunicata la totale disponibilità britannica a prendere "qualsiasi misura [...] che potesse risultare utile agli americani" al fine di assicurare il mantenimento del cessate il fuoco.⁶⁶⁵ Lo stesso giorno, Cromer scrisse a Douglas Home, rilevando come negli Stati Uniti non fosse chiaramente percepita l'intensità della dipendenza europea dal petrolio mediorientale. Gli americani avrebbero potuto "essere portati a una consapevolezza più responsabile" della situazione. L'ambasciatore britannico affermò di "conoscere" Kissinger "abbastanza bene" da potergli parlare liberamente della questione.⁶⁶⁶ La risposta del ministro degli esteri britannico fu guardinga. Nella sua sosta a Londra il 22, Kissinger, ufficialmente "troppo stanco", non aveva riferito quasi nulla, ma sulla questione petrolifera si era dimostrato "molto duro". La riduzione della produzione di petrolio minacciava l'unità europea e incrementava il rischio di un rafforzamento sovietico in Medio Oriente. Era importante che gli Stati Uniti se ne rendessero conto, e adottassero una "diplomazia conciliatoria".⁶⁶⁷ L'incontro fra Cromer e Kissinger, il 25, non fu rassicurante. Il segretario di stato sottolineò soltanto di stare cominciando a trarre conclusioni "malinconiche" riguardo all'alleanza atlantica, capace di unità solo "sull'unica cosa che è meno probabile avvenga: un attacco militare all'Europa occidentale".⁶⁶⁸

⁶⁶⁴ AMAE Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes Cooperation Politique: relations avec le Moyen Orient: dossier general. 38 3804. 22 octobre 1973. Experts de Prochain Orient e NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 23, 1973. Telegram from amembassy Brussels to secstate. *EC-9 position on UNSC resolution*.

⁶⁶⁵ UK NA. FCO 93/295. Ceasefires in ME War. E 371. NFW 10/16 part A. October 23, 1973. Telegram from Cromer to FCO.

⁶⁶⁶ UK NA. FCO 93/295. Ceasefires in ME War. E 371. NFW 10/16 part A. October 23, 1973. Telegram from Cromer to Douglas Home.

⁶⁶⁷ UK NA. FCO 93/295. Ceasefires in ME War. E 371. NFW 10/16 part A. October 24, 1973. Telegram from Cromer to Douglas Home.

⁶⁶⁸ UK NA. FCO 93/295. Ceasefires in ME War. E 371. NFW 10/16 part A. October 25, 1973. Telegram from Cromer to FCO.

Gli Stati Uniti, in effetti, avrebbero sempre difeso l'idea di aver consultato costantemente i britannici, tramite contatti "estensivi" con l'ambasciatore, Lord Cromer, cui Kissinger avrebbe parlato, "di persona o al telefono" almeno una volta al giorno. "Non abbiamo fatto una sola mossa senza dirlo agli inglesi": eppure proprio loro si sarebbero resi protagonisti dei peggiori episodi di non cooperazione. "Non erano pronti a fare niente [...] eppure siedono lì e ci vessano alla NATO".⁶⁶⁹

In sintesi, gli USA rimproveravano apertamente a Londra la risposta "inadeguata" all'iniziativa dell'Anno dell'Europa, la mancanza di consultazioni durante l'estate, l'incapacità di "tenere testa" ai francesi. Rispetto al Medio Oriente, le questioni aggravavano ulteriormente il malcontento statunitense verso i britannici: la mancanza di collaborazione in Consiglio di Sicurezza il 13 ottobre, e in generale il comportamento in tale istituzione; le difficoltà sollevate per l'uso delle basi a Cipro e nel Regno Unito; la scelta del governo britannico di non "prestare sostegno specifico al governo USA durante il periodo dell'allerta"; infine, la condivisione di responsabilità per non aver consultato Washington rispetto alla dichiarazione europea sul Medio Oriente. Per Londra, le difficoltà nelle relazioni transatlantiche erano limitate a episodi specifici, e si sarebbero rivelate transitorie. Al contrario, tutti questi elementi avrebbero spinto Kissinger a dichiarare che la *special relation* stava "collassando". Solo a partire dal luglio di quell'anno gli USA erano stati costretti a cominciare a trattare il Regno Unito "come un paese straniero". L'ingresso britannico nella comunità "avrebbe dovuto sollevare l'Europa al livello della Gran Bretagna. Al contrario, aveva ridotto la Gran Bretagna al livello dell'Europa".⁶⁷⁰

Londra naturalmente accolse con "risentimento" le aspre critiche, pubbliche e private, mosse da Washington, ma "evitò costantemente di aggiungere benzina al dibattito pubblico". Secondo Alan James, che all'epoca prestava servizio presso l'ambasciata statunitense nel Regno Unito, il corpo diplomatico USA, pur comprendendo "in pieno" le rimostranze contro gli alleati, "egoisti e troppo prudenti", riteneva lo stato delle cose "deplorabile" e temeva che Washington perdesse di vista i propri interessi più generali. Anche se gli europei si erano comportati in modo discutibile, era importante evitare che ciò avesse effetti deleteri sulla NATO.⁶⁷¹

⁶⁶⁹ NARA. RG 59. Transcripts of Secretary of State Kissinger's staff meetings. Box 1. October 29, 1973.

⁶⁷⁰ UK NA. FCO 93/295. Ceasefires in ME War. E 371. NFW 10/16 part A. October 24, 1973. Telegram from Cromer to Douglas Home.

2.3.3 I rifornimenti USA a Israele: “grande rifiuto” europeo?

Il secondo, cruciale motivo dell'irritazione statunitense verso i nove fu il supposto rifiuto europeo di prestare assistenza al ponte aereo montato per il rifornimento ad Israele. La letteratura, che in generale dedica pochissima attenzione al ruolo e alle posizioni europei durante la guerra di ottobre, quasi unanimemente sottolinea l'importanza di questo fattore. Per Shurmann,

partecipare al ponte aereo statunitense verso Israele avrebbe implicato una tacita accettazione, da parte dell'Europa occidentale, di un nuovo ruolo per la NATO, con un maggiore peso dato al comando meridionale. Non è mai stato chiarito come mai l'Europa occidentale abbia così apertamente sfidato l'alleato americano. Ci sono svariati possibili motivi. Primo fra tutti il desiderio europeo di non offendere i paesi arabi [...] la loro determinazione a non estendere le limitate missioni politico-militari assegnate alla NATO [...] la loro percezione di una paralisi politica a Washington, derivata dal Watergate.⁶⁷²

In realtà la situazione fu ben più sfumata. A dispetto delle recriminazioni statunitensi, ufficialmente non ci fu alcun rifiuto: “i nostri alleati europei non ci rifiutarono l'uso dello spazio aereo o delle basi perché non ne facemmo mai richiesta, eccetto che ai portoghesi”.⁶⁷³ Anche Kissinger lo dichiarò senza possibilità di dubbi. “non rifiutarono perché non avanzammo alcuna richiesta.”⁶⁷⁴ Londra, in effetti, si informò il 15 ottobre se un'eventuale richiesta statunitense in tal senso sarebbe stata avanzata, in vista della riapertura dei lavori parlamentari, quando sicuramente la questione sarebbe stata sollevata. Inoltre si domandava se il territorio britannico fosse usato al momento in alcun modo o se venissero utilizzati materiali lì conservati. Il messaggio implicito era che il Regno Unito avrebbe preferito non essere coinvolto in alcun modo, per non contrastare la politica di “stretta neutralità” perseguita sino a quel momento.⁶⁷⁵ L'ambasciatore USA riassunse la posizione del governo britannico, e di Heath in particolare, sottolineando come fosse ritenuto essenziale evitare che la Gran Bretagna “fosse coinvolta o apparisse di essere coinvolta in ogni modo con Israele o con qualsiasi azione in supporto di Israele o che gli arabi possano ritenere in supporto di Israele”. Alla luce di questo, l'ambasciatore riteneva che il Regno Unito avrebbe rifiutato una richiesta di uso delle basi, anche se, insistendo, sarebbe stato possibile ottenere l'autorizzazione per una

⁶⁷¹ Foreign Affairs Oral History Program. Ambassador Alan G. James, oral history interview, Georgetown university library, January 9, 1995, Interviewed by Charles Stuart Kennedy, pp. 73-84.

⁶⁷² Schurmann, Franz. *Op. cit.*, pp.333-334.

⁶⁷³ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. Briefing Memorandum, November 1, 1973. *European Reactions to the Middle East crisis.*

⁶⁷⁴ NARA. NPM NSC President/HAK memocs, box 1027. November 28, 1973. Memorandum of conversation.

⁶⁷⁵ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. October 15, 1973. Telegram from amembassy London to secstate. *Middle East war. British request for information regarding US resupply of Israel.*

sosta dei velivoli impegnati nel ponte aereo, sulla via del ritorno, per rifornirsi di carburante. Utilizzare le basi senza il permesso del governo di Londra avrebbe causato “un problema politico della più grave portata”. L’ambasciatore concluse raccomandando, in caso si fosse stabilito di richiedere comunque l’uso delle basi, di fornire informazioni più dettagliate riguardo al livello dello sforzo di rifornimento montato dai sovietici.⁶⁷⁶ In letteratura si accenna a una richiesta del governo britannico, che avrebbe posto come condizione per l’uso delle basi la totale segretezza dell’operazione e anche la possibilità di negare di esserne stato messo al corrente. Non ho trovato traccia di questo nei documenti che ho consultato. Quando la questione di quali richieste fossero state avanzate dagli Stati Uniti al governo britannico rispetto all’uso di “attrezzature” nel rifornimento ad Israele venne sollevata in parlamento, il 16 ottobre, la risposta, sulla base della conferma ricevuta dall’ambasciata USA, fu: “Nessuna”, così come alla domanda se fossero stati utilizzati basi o materiali senza l’autorizzazione governativa. I rifornimenti a Israele non avevano minimamente toccato il Regno Unito, ma gli USA non avevano mai avanzato alcuna richiesta, né il governo britannico aveva esplicitamente chiesto che i rifornimenti non interessassero il suolo britannico.⁶⁷⁷

Di certo i britannici non assunsero un atteggiamento cooperativo, anche se neppure in questo caso si può parlare di rifiuto visto che non ci furono richieste; l’irritazione statunitense, comunque, venne amplificata dalla decisione di mettere un embargo alla consegna delle armi a tutti i belligeranti e alla Libia, anche se essa venne tenuta sotto silenzio.⁶⁷⁸ Tale scelta, infatti, privava Israele dei pezzi di ricambio per i carri armati Centurion, di fabbricazione britannica. Il problema venne parzialmente risolto consegnando a Israele i disegni dei Centaurion.⁶⁷⁹ Va anche sottolineato come Londra autorizzò, pur su una base ad hoc, il rifornimento di navi statunitensi a Singapore, il cui governo aveva escluso una tale possibilità per evitare di incorrere in sanzioni da parte araba.

Anche Volpe inviò un telegramma in patria, affermando di ritenere “poco probabile” che il governo italiano potesse approvare alcun tipo di supporto logistico al ponte aereo. Roma era “straordinariamente sensibile” non solo alla certezza di suscitare pubblica indignazione, in particolare da parte dei comunisti, ma anche a causa della sua spiccatissima dipendenza dal

⁶⁷⁶ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174 tel from amembassy London to secstate 16 oct

⁶⁷⁷ UK NA. FCO 46/962. US Requests for facilities during Middle East war. 5A 384. DP 1/304/5 Parliamentary question.

⁶⁷⁸ UK NA FCO 93/226 Consultations by the EEC on Peace negotiations after Middle East war. NFW 2/30, E 371 October 9, 1973. Message from Nixon (Middle East department) to Craig and Parsons. *Arms shipments to battlefield countries.*

⁶⁷⁹ UK NA FCO 93/140. Export of Military equipment from UK to I. E 371, NF R 10/1. October 10, 1973. Record of conversation.

petrolio mediorientale e del netto orientamento filo-arabo di ampi settori della Democrazia Cristiana. Il governo italiano non avrebbe mai voluto rischiare di suscitare il malcontento arabo. Anche in questo caso, l'utilizzo delle basi senza l'autorizzazione non era consigliabile. Nessun problema, al contrario, veniva ipotizzato nell'eventualità di atterraggi di emergenza.⁶⁸⁰ In modo simile, a una richiesta da parte israeliana di acquistare armi statunitensi immagazzinate in Italia Volpe suggerì di dare risposta negativa, vista la scarsa probabilità di un'autorizzazione concessa dal governo italiano e la poca saggezza di un'operazione clandestina. Il rifiuto a Israele avrebbe potuto essere motivato con le conseguenze che tale azione avrebbe comportato per le relazioni italoamericane.⁶⁸¹ Gli alleati, in generale, venivano pensati estremamente "sensibili" rispetto all'idea di essere coinvolti nell'assistenza a Israele. Sempre per quanto riguarda l'Italia, vi fu un problema riguardo alla consegna di coperte provenienti dalle basi USA nella penisola. L'ambasciata statunitense aveva ritenuto probabile un'obiezione in merito, che invece non arrivò, anche perché la questione era stata formulata "con una sfumatura umanitaria": le coperte sarebbero state destinate anche ai prigionieri di guerra arabi.⁶⁸² Di fatto, in effetti, Roma approvò la consegna a Israele di diecimila coperte dell'esercito americano conservate in Italia; seguì la richiesta statunitense di fare presente a tutte le capitali dell'est europeo i pericoli che il ponte aereo sovietico poneva alla distensione; continuò a dimostrarsi estremamente cooperativa rispetto agli interessi USA in Siria (dove non esisteva un'ambasciata americana); infine, rispondendo all'accusa saudita di infrangere l'embargo petrolifero contro gli Stati Uniti rifornendo di carburante le navi della Sesta flotta, il governo italiano dichiarò che non avrebbe modificato il proprio comportamento. In generale, dunque, Roma continuava ad essere protagonista di relazioni "eccellenti" con gli Stati Uniti.⁶⁸³ Di fatto, comunque, gli USA ritennero più opportuno, dopo aver sondato i propri ambasciatori di stanza nei vari paesi europei, evitare situazioni imbarazzanti in cui le loro richieste avrebbero potuto venire rifiutate, e stabilirono che si sarebbero appoggiati solo al Portogallo. I velivoli impegnati nel ponte aereo avrebbero volato fino a Lajes, e si sarebbero riforniti di carburante là, e poi di nuovo sulle portaerei Kennedy, Roosevelt, e Independence, in volo verso Tel Aviv. La Spagna aveva esplicitamente richiesto di non essere coinvolta in alcun modo in quest'attività. Anche i portoghesi si erano dimostrati piuttosto riluttanti ad essere implicati. In caso di atterraggi di emergenza, la richiesta fu che gli aerei tornassero a Lajes, senza toccare gli aeroporti del Portogallo continentale. Escluso l'uso del suolo spagnolo e

⁶⁸⁰ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 16, 1973. Telegram from amembassy Rome to secstate. *Resupply to Israel*.

⁶⁸¹ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 15, 1973. Telegram from Volpe to Kissinger.

⁶⁸² NARA. RG 59. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger's staff meetings. Box 1. October 15, 1973.

della base di Sigonella, si rendeva necessario un maggior numero di aerei carichi di carburante, i quali però a loro volta avrebbero avuto meno spazio per il carburante per gli altri velivoli se fossero stati costretti ad andare molto lontano. Inoltre, se un velivolo fosse stato costretto ad un atterraggio d'emergenza non avrebbe certo avuto il tempo di tornare alle Azzorre.⁶⁸⁴

La richiesta, giunta il 12, non lasciò molto spazio ad un eventuale rifiuto; l'ambasciatore avrebbe dovuto spiegare al primo ministro, Caetano, che durante le successive settimane la base di Lajes sarebbe stata indispensabile per il passaggio di velivoli civili diretti a Israele, carichi di equipaggiamento militare "urgentemente necessario". I voli avrebbero dovuto cominciare la notte stessa. Gli USA esprimevano il loro forte desiderio che tale richiesta non venisse rifiutata.⁶⁸⁵ Lisbona chiese in cambio missili terra-aria da usare nelle guerre coloniali in Africa, e facilitazioni nella legislazione interna USA. A queste richieste venne risposto che fare promesse precise non era possibile al momento, ma che l'aiuto portoghese non sarebbe stato dimenticato. Lisbona replicò che la stessa assicurazione le era stata fatta in occasione del voto contrario all'ammissione della Cina comunista alle Nazioni Unite, ma che si era rivelata una vuota promessa. Il 13 infine Nixon firmò un telegramma molto minaccioso diretto a Caetano, in cui si affermava che un rifiuto in quelle circostanze avrebbe spinto gli USA ad adottare "misure" che avrebbero nuociuto ai rapporti fra i due paesi. La risposta fu positiva, poiché Lisbona "si trovava a dover scegliere tra la rottura con Washington, e il definitivo isolamento, e la possibilità comunque di ottenere una qualche ricompensa".⁶⁸⁶ Nel riportarla, l'ambasciatore sostenne che si poteva sperimentare in quel momento il vantaggio derivante dall'essersi rifiutati di parlare sino a quel momento di consegne di armamenti, che ora avrebbero potuto essere mostrate come una grande concessione. Il Diario das Noticias, principale quotidiano portoghese, riportò il 15 la notizia che voli militari americani transitavano quotidianamente dalla base di Lajes. L'ambasciata invitò il governo portoghese a fare il possibile per evitare che la notizia venisse ripresa da altri giornali e per impedire ai corrispondenti stranieri di riportarla.⁶⁸⁷ Lisbona assicurò che la storia rappresentava "un errore serio e sfortunato del censore governativo" che aveva reso il ministro degli esteri "livido".⁶⁸⁸

⁶⁸³ NARA. RG 59 Briefing Books. Box 181, Briefing book for Henry A. Kissinger's visit to Europe and the Middle East, December 1973. Italy.

⁶⁸⁴ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files- Middle East. Middle East War Memos & Misc. Oct. 6, 1973 – Oct. 17, 1973 to Middle East War Memos & Misc. VOL II Oct 18, 1973. Box 664. October 17, 1973. Memorandum of Conversation.

⁶⁸⁵ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 12, 1973. Telegram from Kissinger to amembassy, Lisbon.

⁶⁸⁶ Del Pero, Mario. *I limiti della distensione. Gli Stati Uniti e l'implosione del regime portoghese*. "Contemporanea", n.4, 2005, p.638.

⁶⁸⁷ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 15, 1973. Telegram from amembassy Lisbon to RUECH/Kissinger

⁶⁸⁸ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 15, 1973. Telegram from Freitas Cruz to secstate.

Alle indagini di un corrispondente locale dell'Associated Press, che voleva sapere se il governo portoghese avrebbe potuto impedire ai voli di transitare da Lajes, venne risposto che durante il periodo di preparazione della base solo gli USA potevano decidere sui voli. In ogni caso, a simili domande il governo portoghese avrebbe potuto convenientemente rispondere che la questione era mal posta, poiché la propria approvazione non era richiesta (anche se questa lettura era corretta solo da un punto di vista "tecnico").⁶⁸⁹ Il 17 ottobre, quando il ponte aereo era ormai a pieno regime, Kissinger ricevette l'ambasciatore portoghese, per ringraziarlo del sostegno ricevuto. "Il governo portoghese", affermò, "può avanzare maggiori rivendicazioni sulla nostra comprensione rispetto alla settimana scorsa".⁶⁹⁰ Anche se non vi si fecero che riferimenti obliqui, era chiaro che la questione cruciale sarebbe stato il sostegno statunitense alla politica coloniale portoghese in Africa. La riunione dello staff del segretario di stato, il 15 ottobre, fu dedicata in gran parte al Portogallo. Kissinger affermò: "il minimo che gli dobbiamo è di comportarci bene con loro. Senza, non avremmo potuto fare il ponte aereo in Medio Oriente. E stanno correndo un enorme rischio per questo, che nessuno dei nostri alleati NATO avrebbe corso in simili circostanze".⁶⁹¹ Il primo esempio di riconoscimento per la collaborazione portoghese si può trovare nelle minute della riunione dello staff di Kissinger il 29 ottobre. Nel considerare il problema della Guinea Bissau, che richiedeva agli USA di riconoscere il suo governo, Kissinger affermò: "non faremo nulla contro il Portogallo, dopo quello che hanno fatto per noi".⁶⁹²

Grecia e Turchia, alleati NATO ma non appartenenti alla Comunità Europea, furono probabilmente gli unici ad opporre reali "rifiuti" agli USA. Il 10 ottobre un portavoce del governo turco, Semith Akbil, escluse il possibile uso di basi NATO nel conflitto mediorientale, poiché esse servivano esclusivamente per la difesa dei paesi membri dell'alleanza. Quelle sul suolo turco erano state allestite "esclusivamente per lo scopo della cooperazione alla difesa della Turchia". Altri utilizzi erano "fuori questione".⁶⁹³ In seguito al passaggio di un aereo americano da una base in Turchia, Kissinger scrisse ad Ankara sottolineando come esso fosse avvenuto solo per fare rifornimento di carburante, non durante una missione; la volontà del governo turco di non essere coinvolto in operazioni che

⁶⁸⁹ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 17, 1973. Telegram secret Lisbon 3804 Ref Lisbon 3793.

⁶⁹⁰ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 17, 1973. Telegram from Kissinger to ambembassy Lisbon.

⁶⁹¹ NARA RG 59 Secretary of State Henry Kissinger's Staff Meetings. October 15, 1973.

⁶⁹² NARA. RG 59. Secretary of State Henry Kissinger's Staff Meetings. October 29, 1973. Sulla vicenda si veda anche Quandt, William. *Op. cit.*, pp.162-3.

⁶⁹³ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 10, 1973. Telegram from ambembassy Ankara to Kissinger.

avrebbero potuto “invischiarlo nella situazione arabo-israeliana” sarebbe stata rispettata.⁶⁹⁴ Il ministro degli esteri, Bayuluken, informò l'ambasciatore statunitense di aver rifiutato il permesso richiesto dall'USSR di sorvolare il territorio turco con aerei civili. L'ambasciatore rispose in modo piuttosto secco che fino a quel momento i voli non erano stati così “civili”. Kissinger scrisse di approvare la fermezza della linea adottata. Tuttavia la convenzione di Montreux non permette di proibire il sorvolo di voli civili.⁶⁹⁵ Il 20 ottobre, Bayulken riportò come un grande successo ottenuto dal governo turco la limitazione del diritto di sorvolo ai velivoli sovietici diretti in Medio Oriente. Il governo statunitense si dichiarò molto “deluso” da quella che leggeva come una discriminazione nei propri confronti.⁶⁹⁶

La notizia che il governo greco avesse rifiutato il passaggio di aerei americani contenenti materiale bellico diretto a Israele venne sulle prime smentita.⁶⁹⁷ Tuttavia poco dopo il ministro degli esteri greco, Palmas, comunicò ufficialmente agli USA che le relazioni “amichevoli” intrattenute dal suo paese con gli stati arabi impedivano la partecipazione “diretta o indiretta” in qualunque azione “rivolta contro di loro”. Quest'affermazione, originariamente pronunciata nell'agosto 1972, si applicava anche alla situazione corrente, andando per di più ad aggiungersi alla scelta di neutralità compiuta da Atene rispetto al conflitto mediorientale.⁶⁹⁸

Grecia e Turchia, dunque, furono i soli paesi ad esplicitare in modo incontrovertibile il loro desiderio di non venire coinvolti nell'operazione di rifornimento a Israele. I nove non furono mai interpellati a riguardo, e dunque non espressero alcun rifiuto. Eppure furono loro a dover sopportare in maggior misura il profondo scontento statunitense.

La segnalazione della scarsa saggezza politica di un utilizzo delle basi senza l'autorizzazione del governo ospitante non era affatto ridondante. In effetti, l'unico altro territorio europeo che venne usato nell'operazione fu quello della Germania occidentale, ma il governo tedesco non ne fu neppure informato. Kissinger sostenne che era stato direttamente il presidente ad ordinare di prelevare materiale dalla Germania.⁶⁹⁹ Il 15, quando ormai il ponte aereo era di pubblico dominio, il ministero degli esteri egiziano interrogò con urgenza l'ambasciata tedesca

⁶⁹⁴ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 13, 1973. Telegram from Kissinger to amembassy Ankara.

⁶⁹⁵ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 16, 1973. Telegram from amembassy Ankara.

⁶⁹⁶ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 20, 1973. Telegram from amembassy Ankara to secstate.

⁶⁹⁷ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. “Athens News” October 13, 1973.

⁶⁹⁸ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 15, 1973. Telegram from amembassy Athens to Kissinger.

⁶⁹⁹ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files- Middle East. Middle East War Memos & Misc. Oct. 6, 1973 – Oct. 17, 1973 to Middle East War Memos & Misc. VOL II Oct 18, 1973. Box 664. October 17, 1973. Memorandum of Conversation.

al Cairo sull'uso di personale e materiale presente in Germania occidentale nel rifornimento a Israele, causando sorpresa e sconcerto nei diplomatici tedeschi, che chiesero alla missione degli USA alla NATO delucidazioni in merito alla risposta da fornire. La missione statunitense a sua volta cercò spiegazioni all'ambasciata a Bonn, sottolineando come una tale operazione avrebbe richiesto una consultazione nell'ambito dell'alleanza atlantica.⁷⁰⁰ Solo in seguito a quest'incidente, il 16, gli Stati Uniti ritennero opportuno informare il governo tedesco dell'uso del suo territorio nell'operazione. Fu richiesto all'ambasciatore in Germania di sollecitare un appuntamento con Scheel per spiegare cosa aveva motivato la decisione di rifornire Israele e la sua urgenza. Era necessario sottolineare come quest'operazione era stata imposta agli USA da quella parallela iniziata massicciamente dai sovietici. "In questi tempi critici, la comprensione e il sostegno degli alleati è di fondamentale importanza". Scheel andava "informato" del fatto che i rifornimenti includevano l'uso di materiali statunitensi stoccati su suolo tedesco, "e che tale movimento di materiali ha già avuto inizio". La velocità con cui era stato necessario far cominciare le operazioni aveva precluso di fornire informazioni più tempestive al governo federale, ma Hilldenbrand avrebbe dovuto esprimere la piena fiducia statunitense di poter contare sulla sua comprensione. Tuttavia, l'ambasciatore non avrebbe dovuto fornire dati precisi sul tipo e sulla quantità di materiale coinvolto, neppure se interrogato direttamente. Non si può non rilevare come una condotta di questo tipo non potesse che essere percepita come estremamente arrogante da parte del governo federale. L'ambasciatore era invitato a non porsi mai sulla difensiva, ma a sottolineare come gli USA stessero facendo "ciò che è necessario"; gli europei "dovranno capire che hanno un interesse come noi ad assicurarsi che l'avventurismo sovietico non funzioni". L'atteggiamento adottato dai nove in tali circostanze avrebbe influenzato in modo decisivo il futuro delle relazioni transatlantiche; questo punto doveva essere assolutamente comunicato al governo tedesco, seppure nel modo che l'ambasciatore ritenesse migliore.⁷⁰¹ Nel frattempo, al porto di Bremerhaven partivano navi, battenti bandiera israeliana, cariche di carri armati, armamenti e munizioni.⁷⁰² Hillendbrand fu ricevuto da Scheel lo stesso 16 ottobre. Il ministro degli esteri reagì in modo estremamente "simpatetico e positivo" al discorso tenutogli seguendo le istruzioni consegnategli. Concordò sul fatto che una consegna massiccia di armamenti da parte sovietica non lasciasse agli Stati Uniti altra scelta fuorchè quella di rifornire Israele. Non c'era stata alternativa; anzi gli USA avevano mostrato un notevole controllo sulla questione. La notizia dell'uso di materiale preso

⁷⁰⁰ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 15, 1973. Telegram from amembassy Bonn to Kissinger.

⁷⁰¹ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 16, 1973. Telegram from Kissinger to US embassy Bonn, *US decision to resupply Israel*.

dal suolo tedesco non parve sorprenderlo: “occasional emergenze” potevano rendere necessario agire “immediatamente” anche in situazioni che normalmente avrebbero richiesto consultazioni preliminari. L’atteggiamento adottato, dunque, fu estremamente accomodante. L’unica richiesta avanzata fu di ricevere il prima possibile, su basi confidenziali, informazioni dettagliate sull’esatto contenuto dei materiali prelevati. Il sostegno e la comprensione da parte della Repubblica Federale, costanti in passato, non sarebbero mancati agli Stati Uniti neppure in quelle delicate circostanze.⁷⁰³ George Muller, che all’epoca era consigliere politico a Stoccarda, fornisce forse l’unico resoconto dettagliato e articolato della vicenda, privo delle distorsioni comuni in letteratura, che possa arricchire il quadro tracciato dai documenti. In un’intervista rilasciata nel quadro del programma di storia orale dell’università di Georgetown, egli raccontò quanto già esposto: nel rifornimento a Israele, vennero utilizzati materiali conservati su territorio tedesco. “Questi erano destinati alla difesa della Germania e non informammo i tedeschi di cosa stavamo facendo”. Non era possibile, però, che il governo federale non si accorgesse delle navi che venivano caricate a Bremerhaven; fu così che vennero iniziate indagini ufficiali. Muller, che esaminava il traffico di messaggi provenienti sia dal dipartimento di Stato che della difesa, sostiene di essersi reso conto che il suo paese stesse “giocando a qualche gioco”, oppure che si fosse verificato un caso di cortocircuito nelle comunicazioni fra dipartimenti di stato e difesa. Le istruzioni date all’ambasciatore Hillebrand gli imponevano di dichiarare cose che “non erano fattualmente vere”. Muller, conscio che la notizia prima o poi si sarebbe diffusa, tentò senza successo di mettersi in contatto coi propri superiori per impedire che Hillebrand si trovasse nella situazione di mentire al ministro degli esteri tedesco, mettendosi “in una situazione impossibile”. Telefonò allora all’ambasciata, dove Frank Cash intercettò l’ambasciatore prima che si recasse al ministero degli esteri, facendo sì che modificasse la forma delle dichiarazioni che si apprestava a rendere, in cui in effetti affermò che un certo numero di navi erano già partite dal suolo tedesco, fornendo anche dettagli in merito, contrariamente alle istruzioni ricevute. Interrogato a proposito del proprio operato, Muller si difese asserendo che l’ambasciatore andasse protetto dal proferire “dichiarazioni ingannevoli”, poiché la credibilità degli Stati Uniti andava tutelata da un errore non necessario.⁷⁰⁴

In ogni caso, le navi continuarono a partire dal porto di Bremerhaven, mentre anche velivoli partivano dal suolo tedesco per partecipare al ponte aereo. Tuttavia era certo che a un certo

⁷⁰² NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1173, October 16, 1973. Telegram from amebassy Bonn to secstate.

⁷⁰³ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 16, 1973. Telegram from amembassy Bonn to secstate.

⁷⁰⁴ Foreign Affairs Oral History Program. Ambassador George Muller, oral history interview, Georgetown university library, May 11, 1994, interviewed by Thomas Dunnigan.

punto l'operazione sarebbe diventata di dominio pubblico, per quanto si tentasse di tenerne segreti i dettagli. Ciò avrebbe reso le installazioni e il personale militare americano in Germania e a Berlino ovest bersagli sensibili per il terrorismo arabo.⁷⁰⁵ Su suggerimento USA, la Repubblica federale decise di adottare con la stampa una linea ferma: l'operazione di rifornimento era condotta esclusivamente dagli Stati Uniti, al cui governo avrebbero dovuto essere rivolte tutte le domande in merito. Ulteriori commenti erano scoraggiati.⁷⁰⁶

Le operazioni proseguirono indisturbate fino all'approvazione della risoluzione ONU che imponeva il cessate il fuoco. Tuttavia a quel punto erano di dominio pubblico, e il rischio di attacchi terroristici non fece che acuire la difficoltà della posizione tedesca. Giustificare il proseguimento delle consegne di materiale bellico era divenuto quasi impossibile. Così fu solo a quel punto che la Repubblica Federale richiese al governo statunitense di fermare le operazioni non autorizzate sul suo territorio.⁷⁰⁷ Alla stampa, Bonn dichiarò di essere appena venuta a conoscenza dei carichi di armi USA effettuati da navi israeliane a Bremehaven.⁷⁰⁸ Il fatto non avrebbe dovuto ripetersi, poiché violava la politica di Bonn di "stretta neutralità".⁷⁰⁹ "Massicce pressioni" da parte dei governi arabi, che sostenevano che la collaborazione del governo tedesco fosse stata cruciale nel consentire il contrattacco israeliano, imponevano l'arresto delle consegne dal suolo tedesco. Un eventuale embargo petrolifero era un'acuta preoccupazione per il governo federale. Bonn chiese al governo statunitense di "ricambiare" l'atteggiamento di comprensione tenuto dal suo governo durante le fasi precedenti del conflitto mediorientale, mostrando comprensione a quel punto per la sua difficile posizione.⁷¹⁰ La richiesta tedesca suscitò "grande preoccupazione" a Washington. Si tentò di far cambiare idea a Bonn, sottolineando quanto gli USA avessero apprezzato la comprensione e la cooperazione tedesche "nel non fare obiezione alle consegne di armi a Israele dai depositi USA in Germania". L'URSS stava continuando il proprio ponte aereo; ciò equivaleva di fatto ad un'azione ostile contro Israele, e l'occidente aveva il dovere di rispondervi con fermezza.

⁷⁰⁵ NARA, Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1174. October 19, 1973. Telegram from Kissinger to embassy Bonn. *Decision to resupply Israel.*

⁷⁰⁶ NARA, Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 19, 1973. Telegram from amembassy bonn to secstate. *Proposed FRG press line on US resupply of Israel.*

⁷⁰⁷ Si veda NARA, Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175, in particolare telegramma 583 da Kissinger all'ambasciata americana a Bonn, 19 ottobre 1973.

⁷⁰⁸ NARA, Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 25, 1973. Telegram from amembassy Bonn to secstate. *Fonoff press announcement on shipments of US military material to Israel.*

⁷⁰⁹ New York Times, October 26, 1973. *Bonn Bids US halt Arms to Israel via Germany.*

⁷¹⁰ NARA, Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 25, 1973. Telegram from amembassy Bonn to secstate. *FRG opposition to US arms shipments.*

L'atteggiamento degli alleati in un tale momento di crisi non sarebbe stato dimenticato.⁷¹¹ Il governo di Bonn, però, a quel punto era inamovibile. Le pressioni dei paesi arabi erano “massicce”; i, timore di venire sottoposti ad un embargo petrolifero particolarmente pronunciato. Gli egiziani erano stati assicurati del fatto che le consegne a Israele sarebbero state fermate al più presto già il 23; a quel punto la credibilità tedesca era in gioco. L'uso di navi israeliane aveva nettamente peggiorato la situazione. La decisione di Brandt era “ferma”.⁷¹²

Il 26, Kissinger ricevette l'ambasciatore della Germania federale, Von Staden. Il segretario di stato sostenne di essere “stupefatto” per la posizione presa dal governo tedesco sulla questione dei rifornimenti a Israele. Il suo paese, affermò, non aveva alcun interesse a perseguire una politica a favore di Israele “per sé”. Il processo di pace che avrebbe avuto inizio una volta che la tregua fosse divenuta pienamente operativa sarebbe stato eminentemente politico, e avrebbe portato gli USA a prendere posizioni non necessariamente gradite allo stato ebraico. Tuttavia, nelle settimane precedenti il suo paese aveva lavorato per evitare una vittoria dei paesi sostenuti dall'Unione Sovietica; se ad essa fosse stato permesso di verificarsi, l'intera regione si sarebbe radicalizzata, con una sconfitta per l'intero blocco occidentale. La “mancanza di comprensione mostrata dagli alleati” rispetto a questo punto aveva spinto gli Stati Uniti a porsi “questioni fondamentali” sull'alleanza. Lui stesso era stato attaccato duramente quando aveva affermato che l'Europa aveva interessi “regionali”. Ora che stava avvenendo qualcosa in un'area di interesse per l'Europa, gli europei si stavano “dissociando completamente”. Era stato loro richiesto semplicemente di mostrare comprensione, ma invece avevano scelto di “isolare deliberatamente” gli USA. Kissinger sperava che l'ambasciatore avrebbe riferito che le sue parole venivano pronunciate “per conto del presidente, che è pronto a rivolgersi su questo punto direttamente al cancelliere”. La questione non era quella delle navi israeliane o di singole consegne di armi. Il punto era che l'operato statunitense in Medio Oriente era stato guidato dalla “difesa degli interessi occidentali in generale”. Per questo i due obiettivi perseguiti erano stati evitare una sconfitta israeliana e prevenire “ulteriori intrusioni sovietiche nella regione”. La maggiore dipendenza europea dal petrolio mediorientale veniva riconosciuta da Washington, che però non riconosceva che questa vulnerabilità potesse essere diminuita “dal vostro dissociarvi da noi in una questione di tale importanza”. Gli arabi erano consapevoli che solo gli USA erano nella

⁷¹¹ NARA, Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 25, 1973. Telegram from secstate to amembassy Bonn. *US arms shipments from FRG to Middle East: FRG concern.*

⁷¹² NARA, Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 25, 1973. Telegram from amembassy Bonn to secstate. *FRG unmoving in opposition to further US arms shipments from FRG to Middle East.*

condizione di poterli aiutare ad ottenere una soluzione politica. La “capitolazione europea agli arabi” non avrebbe migliorato la loro immagine nel mondo arabo, né avrebbe assicurato loro i rifornimenti di petrolio. Essa però avrebbe potuto portare a conseguenza “disastrose” rispetto all’Unione Sovietica, la quale, se avesse avuto successo in Medio Oriente, avrebbe senz’altro deciso di perseguire politiche più aggressive nel resto del mondo. Von Staden tentò di interloquire ricordando come, durante il primo colloquio fra Hillebrand e Scheel, quest’ultimo avesse dimostrato “grande comprensione” rispetto agli obiettivi strategici USA. La Germania occidentale aveva cooperato con gli USA, restando “in silenzio” a lungo. Tuttavia le manovre per i rifornimenti a Israele non potevano passare inosservate. La pressione da parte araba, cominciata “quasi immediatamente”, era andata crescendo col passare del tempo. Ancora, la RFT non si era piegata a tali pressione, né aveva tentato di interferire con le operazioni di rifornimento. Solo dopo il raggiungimento del cessate il fuoco era stato domandato che esse avessero fine, e solo il giorno successivo il governo federale aveva appreso del coinvolgimento di navi israeliane. Questo in particolare aveva reso difficile la posizione tedesca. Se fossero stati direttamente gli Stati Uniti a prelevare il materiale, il governo federale avrebbe potuto affermare di non sapere dove esso fosse diretto. Ciò non era possibile se uno dei belligeranti prelevava armi direttamente dai porti tedeschi. La credibilità di Bonn, nel mondo arabo ma non solo, era in gioco e non era possibile restare in silenzio. Si era tentato di evitare un’eccessiva esposizione mediatica, ma ciò non era stato possibile. La Germania ovest aveva dimostrato “tanta solidarietà quanta le era stato possibile”; anche alla NATO si era dimostrata estremamente cooperativa. Dopo il cessate il fuoco, però, non c’era motivo di proseguire con i rifornimenti a Israele. La questione non doveva diventare un punto di crisi per l’alleanza. Kissinger replicò che nessuna delle questioni emerse fra gli USA e i suoi alleati europei di per sé era di diretto interesse per l’alleanza. L’atteggiamento generale degli europei, tuttavia, sollevava “le più serie domande”. “Più e più volte” gli USA si erano offerti di consultarsi con gli alleati e elaborare “posizioni comuni”. In cambio, tutto ciò che avevano ricevuto era stata la “cospicua dissociazione” degli altri paesi NATO. Kissinger ribadì più volte la sua posizione, la corrispondenza fra gli obiettivi USA e gli interessi generali dell’occidente e la differenza fra i singoli episodi in questione e “il quadro generale del comportamento europeo”, con le sue “disastrose potenziali conseguenze” per l’alleanza atlantica. Von Staden puntò il dito contro il “serio problema di comunicazione” che si era reso evidente, ma Kissinger negò che esso avesse avuto un’influenza più che marginale sul problema. In ogni caso, gli alleati non potevano insistere per avere diritto a relazioni individuali quando la loro attitudine era “leggermente o apertamente ostile”. (Naturalmente quest’ostilità derivava proprio dalla mancanza di informazioni disponibili, ma questo non venne sottolineato

dall'ambasciatore tedesco, che ribadì invece come il suo paese non avesse dato alcun segno di ostilità, fornendo una dichiarazione pubblica solo dopo che la stampa aveva scoperto la presenza di navi israeliane). Il progetto di dichiarazione fra Europa e Stati Uniti era diventato “noioso”, e probabilmente non meritava ulteriori consultazioni. Come storico, Kissinger asserì, non gli era possibile vedere “come l'occidente potesse farcela [...] dichiariamo vittorie quando non ci sono state battaglie. Ci stiamo dissanguando lentamente, senza dare spettacolo”. Tutto ciò gli ispirava “una profonda tristezza”. Quando gli europei avessero superato le proprie difficoltà, probabilmente sarebbe stato troppo tardi. “Non vogliamo una partnership o cooperazione finte. Vogliamo la cosa vera”.⁷¹³

Il 2 di novembre il dipartimento della difesa USA rese noto che Schlesinger avrebbe rinunciato alla sua visita a Bonn, prevista per l'8. Ufficialmente ciò fu dovuto al fatto che, visti gli impegni di Kissinger, in un momento tanto delicato non sarebbe stato prudente che sia il segretario di stato sia quello della difesa fossero stati assenti da Washington. In realtà i tedeschi dichiararono di rendersi conto che il vero motivo della cancellazione della visita era lo scontento USA rispetto agli ultimi avvenimenti. Il governo federale affermò che si sarebbe sforzato “di prendere la cosa con filosofia”.⁷¹⁴

Il 28 ottobre, Brandt scrisse una lunga lettera a Nixon, esprimendo grande preoccupazione per lo stato delle relazioni transatlantiche. La situazione mediorientale poteva essere riportata sotto controllo solo dalle due superpotenze. Pertanto, sarebbe stato “un grave errore” presumere che il governo tedesco non comprendesse appieno “le responsabilità” statunitensi. Bonn era consapevole di chi fosse il suo “alleato principale”; tuttavia il caso in questione non era “di comune responsabilità per l'alleanza”. Il governo federale non era stato informato né tantomeno consultato in anticipo. “I nostri interessi comuni non possono e non devono venire intaccati quando scopriamo deficienze nella comunicazione e nella concertazione”; il governo federale teneva soprattutto a sottolineare la sua piena solidarietà all'alleanza. Il lavoro di preparazione alla visita di Nixon in Europa continuava ad essere della massima importanza.⁷¹⁵

La risposta di Nixon fu altrettanto articolata, ma tutto sommato molto più secca. Era senz'altro vero che non sussisteva alcun obbligo di raggiungere posizioni comuni rispetto al conflitto arabo-israeliano. Gli europei avevano “interessi economici in quell'area” che li

⁷¹³ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. October 27, 1973. Telegram from secstate to amembassy Bonn. Secretary's meeting with FRG ambassador von Staden.

⁷¹⁴ AMAE. Amérique 1971-75. EU 748. 2 novembre 1973. Télégramme de Kosciusko-Morizet. *Mauvaise humeur américaine vis à vis de la république fédérale.*

⁷¹⁵ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. October 31, 1973. Telegram –Brandt's letter, October 28, delivered by ambassador von Staden.

portavano ad adottare posizioni divergenti da quelle statunitensi. Per questo, gli USA non si erano aspettati “pubblico supporto” da parte degli europei, sottoposti per di più a grandi pressioni da parte dei paesi arabi. Tuttavia il presidente era stato “portato a credere” che esistesse un accordo con il governo federale sull’uso di materiale conservato in Germania per i rifornimenti a Israele. Non aveva mai pensato che ciò accadesse “contro i desideri” del governo tedesco; per questo la richiesta di cessare i carichi quando ancora la crisi mediorientale era in corso era giunta come uno shock. Sebbene il presidente USA avesse scritto che l’incidente poteva considerarsi chiuso, solo poche righe dopo riprese l’argomento. Non era possibile sostenere che la questione non rientrasse nella responsabilità comune dell’alleanza, quando l’URSS era stata coinvolta così “profondamente”. “L’alleanza non può funzionare con un doppio standard in cui le relazioni degli USA con l’URSS sono separate dalle politiche che i nostri alleati conducono verso l’Unione Sovietica”. Dissociandosi dagli Stati Uniti sulle politiche mediorientali, gli europei avevano forse tutelato i propri immediati interessi economici, ma ad un grave costo nel lungo periodo.⁷¹⁶

Il 29 ottobre Kissinger disse a Schlesinger di desiderare che i rifornimenti a Israele continuassero ad essere consegnati via mare e via aria, per tutta la settimana successiva. In questo modo sarebbe stato possibile “vendere agli arabi” la loro riduzione o cessazione. “Se puoi vendere l’inevitabile puoi fare miracoli ogni giorno”. Ai tedeschi, però, non si sarebbe dovuto consentire nemmeno di respirare. Dovevano imparare che “esserci d’ostacolo non è gratis”.⁷¹⁷

In generale, le reazioni di Washington alla richiesta tedesca di fermare i carichi che lasciavano Bremerhaven su navi israeliane furono incredibilmente dure, soprattutto se si considera che era in corso anche un ponte aereo da Ramstein, di cui non si fece mai menzione. La richiesta tedesca sarebbe stata un esempio di “debolezza”, che avrebbe dato all’URSS l’impressione di una mancanza di unità occidentale. Ciò avrebbe potuto condurre alle conseguenze “più disastrose”.⁷¹⁸

A Sauvagnargues, Scheel confidò che le reazioni di alcuni altri membri dell’amministrazione, Stoessel ad esempio, erano state maggiormente comprensive. L’ambasciatore francese sottolineò come “tutto l’affare” illustrasse “una certa concezione di partnership e del ruolo subordinato riservato ad un’Europa dagli interessi puramente regionali che né i francesi, né i

⁷¹⁶ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. President’s reply to Brandt letter.

⁷¹⁷ NARA. Kissinger Telephone Conversation Transcripts. October 29, 1973.

⁷¹⁸ NARA. RG 59. Records of Henry A. Kissinger. Box 2. October 25, 1973. Telegram from State to Bonn.

tedeschi possono sottoscrivere”.⁷¹⁹ In effetti, il comportamento statunitense nella guerra di ottobre, la totale assenza di consultazioni, e la durezza delle reazioni alle supposte mancanze europee furono per i nove estremamente rivelatori del reale significato dell’Anno dell’Europa. In seguito, Kissinger giustificò la durezza dell’atteggiamento statunitense sostenendo che esso avrebbe dovuto costituire un messaggio per gli arabi: era inutile cercare di far pressione sugli europei, perché essi non erano nella posizione di poter influenzare le azioni degli USA. Questa spiegazione ex post però non appare del tutto convincente. Nella misura in cui questa durezza nascondeva in effetti un messaggio, era un messaggio rivolto più che altro agli stessi europei: ulteriori sfide alla leadership americana in un’area così delicata non sarebbero state tollerate. Inoltre, l’asprezza dei toni si spiega anche con la frustrazione derivante dai lunghi mesi di attesa durante l’estate. L’assenza di consultazione e persino di informazione agli alleati, le diffuse accuse di non cooperazione (in contrasto con la puntualità degli episodi isolati in cui si era prodotta), la sottovalutazione delle pressioni che operavano sui governi europei, in particolare- ma non solo- in conseguenza alla loro dipendenza dal petrolio mediorientale ci portano a definire la reazione americana come “esagerata”.⁷²⁰ Secondo Bundy, “la riserva di buona volontà” fra le due sponde dell’Atlantico era “ancora ben al di sotto del suo livello normale”; questo avrebbe influenzato le dinamiche transatlantiche in reazione agli eventi in Medio Oriente.⁷²¹

⁷¹⁹ AMAE. Amérique 1971-75. EU 748. 30 octobre 1973. Bonn. Entretien avec M. Scheel. Rapports Europe/Etats Unis.

⁷²⁰ NARA. NPMS. NSC Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. Department of State Briefing Memorandum, November 1, 1973. *European Reactions to the Middle East crisis*.

2.4 Dopo il cessate il fuoco: Stati Uniti e Europa.

Kissinger sostenne che l'unità occidentale avrebbe offerto eccellenti possibilità di imporre una pace "giusta". Ciò era reso impossibile dalla posizione europea, del tutto incapace di distinguere "la tattica a breve termine dal lungo periodo". Non era vero che gli europei non erano stati consultati. (Anche se Kissinger non fornisce alcun esempio di questa supposta consultazione; inoltre, egli continuò ad aggiungere che, se anche lo fossero stati, ciò non avrebbe fatto la minima differenza, il che è evidentemente contraddittorio). Nell'unica occasione in cui agli europei era stato richiesto di "fare qualcosa", cioè di prendere l'iniziativa in Consiglio di Sicurezza, essi avevano rifiutato seccamente. L'attitudine europea, di "placare gli arabi" per assicurarsi i rifornimenti di petrolio, era "miope", "molto scoraggiante", "disastrosa" per loro e per l'intero occidente, ma di certo non causata dalla mancanza di consultazioni.⁷²² Winston Lord scrisse un rapporto sulla gestione della crisi mediorientale in cui, al contrario, puntò il dito contro il grave errore di non avere "almeno mantenuto l'apparenza" di consultare i paesi più piccoli dagli alleati, riconoscendo al contempo che anche gli altri non erano stati mantenuti informati che sporadicamente. "Probabilmente non si sarebbero comunque comportati diversamente, ma almeno non gli avremmo fornito un pretesto per criticarci". In ogni caso, però, l'andamento della crisi era tale da poter suscitare "genuina soddisfazione", soprattutto per l'immagine difesa con successo di imparzialità. Persino l'embargo petrolifero, inevitabile, stava avendo un impatto "tollerabile"; anzi, avrebbe potuto rivelarsi un vantaggio nelle relazioni con gli alleati.⁷²³

In realtà, la guerra di ottobre aveva effettivamente inciso in modo drammatico sulla percezione statunitense dello stato delle relazioni transatlantiche. Gli alleati, pur profondamente delusi dalla mancanza di consultazioni, non avevano percepito differenze profonde, salvo che per la durezza dei toni usati nei loro confronti, davvero senza precedenti. Tuttavia il loro generale desiderio di partecipare in qualche modo al processo di pace non era destinato ad avere alcuna possibilità di successo. Il diffuso malcontento statunitense non si sarebbe riflesso in alcuna modifica della strategia per la pace, incentrata su un ruolo esclusivo USA, che non lasciasse spazio per alcuna influenza da parte sovietica. Finché i nove diedero segni di voler proseguire nella loro ricerca di una comune identità sulla scena internazionale, la crisi nelle relazioni transatlantiche non rientrò.

⁷²¹ Bundy, William. *Op. cit.*, p.419.

⁷²² NARA. RG 59. Secretary of State Henry Kissinger's Staff Meetings. November 19, 1973.

⁷²³ NARA. RG 59. Policy planning council (S/PC) Director's Files (Winston Lord) 1969-1977, BOX 346. November 30, 1973. To the deputy secretary from Lord. *Critique on the Middle East crisis*.

La mattina del 25 ottobre Kissinger istruì la missione USA alla NATO di informare Luns e i rappresentanti permanenti, su una base totalmente confidenziale, della decisione dell'allerta presa la notte precedente. La lettera di Breznev non venne menzionata, ma si sostenne che l'allerta era stata stabilita come "misura precauzionale". Gli alleati NATO venivano invitati a mostrare il loro "pieno appoggio" per gli obiettivi USA: porre fine ai combattimenti e prevenire azioni unilaterali sovietiche, evitando però uno scontro pubblico con l'URSS.⁷²⁴ Il 26 fu convocato un incontro straordinario del Consiglio atlantico per discutere della situazione mediorientale. L'atmosfera fu piuttosto tesa. Il Consiglio si aprì con un resoconto militare dell'allerta. Subito dopo De Rose prese la parola per criticare duramente gli USA per non essersi consultati, né tantomeno aver informato, il Consiglio "dei dettagli dei contatti bilaterali fra USA e URSS", mentre invocavano la solidarietà degli alleati. Essi non sapevano nulla di cosa stesse succedendo fra le sue superpotenze. Soltanto la settimana precedente Rumsfeld aveva invitato gli europei a prendere in considerazione pressioni politiche ed economiche su Mosca e sulle capitali dell'est europeo, riguardo a una questione "al di fuori dell'area geografica della NATO" e senza fornire le informazioni necessarie. Nessun principio imponeva una politica comune della NATO rispetto a questioni esterne all'area geografica del trattato. Il Consiglio aveva messo in chiaro quanto fosse difficile seguire il corso d'azione raccomandato dagli USA senza ricevere le necessarie informazioni. Tuttavia, ancora una volta il giorno precedente gli alleati erano stati tenuti all'oscuro di questioni cruciali. De Rose, retoricamente, domandò: "È questa l'applicazione di una politica che potrebbe essere definita quella del 22 giugno 1973?" Il lavoro intrapreso per una dichiarazione atlantica non pareva più avere senso. Su una linea simile si posizionarono Belgio e Italia. De Staercke asserì che, nel caso in cui vi fosse la possibilità di azioni militari intraprese da uno degli alleati, che potessero avere conseguenze anche sugli altri, sussisteva "un dovere, un obbligo legale e morale, alla consultazione". Questo principio era "del tutto ovvio". Regno Unito e Paesi Bassi, pur senza dissentire, sottolinearono "i problemi speciali" degli Stati Uniti e il loro "bisogno di segretezza". Peck, rappresentante britannico, sottolineò la necessità di trovare un equilibrio fra "ottenere risultati" e "condividere informazioni con gli alleati". I risultati c'erano stati, anche se forse gli USA avevano leggermente esagerato le proprie reazioni: l'allerta, dopo solo ventiquattro ore, non era più necessaria. Rumsfeld si espresse in termini piuttosto generici, dichiarando che l'obiettivo dell'allerta era stato di impedire alle forze sovietiche di introdursi in Medio Oriente, ottenendo anche l'appoggio del Consiglio di Sicurezza ONU in merito. La

decisione era stata presa nell'interesse dell'alleanza, e pertanto avrebbe dovuto ottenere il pieno sostegno degli alleati. Inoltre, i rischi di indiscrezioni con i media erano reali: anche i contenuti della prima comunicazione dell'allerta, data in privato in forma ristretta, erano già giunti alla stampa. In ogni caso, gli sarebbe stato indispensabile cercare istruzioni formali dal suo governo, poichè le critiche francesi erano state mosse sotto istruzioni.⁷²⁵

Anche il pranzo successivo al Consiglio fu caratterizzato da un'atmosfera alquanto tirata. Gli alleati erano "imbarazzati" dal non avere alcuna idea dei contenuti degli scambi bilaterali fra le due superpotenze, "sorpresi" dal non avere ricevuto notifica dell'allerta fino a sette ore dopo la sua decisione, e anche in quell'occasione con scarse informazioni. La sensazione prevalente era di essere stati resi "irrilevanti". Rumsfeld riferì che le relazioni all'interno dell'alleanza non potevano essere descritte che come "tese"; Washington avrebbe dovuto cercare di contrastare questo problema. Innanzitutto sarebbe stato necessario evitare con la stampa commenti che esprimessero una "generale insoddisfazione" con gli alleati, che non avrebbero che contribuito a farli "coalizzare" contro gli USA sulle questioni mediorientali.⁷²⁶

Kissinger scrisse a Rumsfeld approvando il "corretto" atteggiamento non difensivo da questi tenuto durante le discussioni in ambito NATO. In futuro, le istruzioni erano di basarsi sul contenuto del messaggio. In primo luogo, gli alleati non riuscivano a capire la differenza fra due questioni separate: il conflitto fra arabi e israeliani e il rischio di un intervento sovietico in Medio Oriente. Riguardo alla prima problematica, gli alleati generalmente avevano posizioni diverse da quelle degli USA. Non veniva loro richiesto di appoggiare l'operato di Washington, ma solo di mostrare comprensione rispetto alla sua difficile posizione. Tuttavia, l'intervento sovietico era una questione totalmente diversa. I rifornimenti a Israele erano stati necessari per "impedire la vittoria dei clienti sovietici", fattore indispensabile per permettere l'inizio di un processo negoziale. Seguendo questa linea di ragionamento, tuttavia, risultava impossibile distinguere fra questi due temi "diversi". La decisione dell'allerta si inseriva in questo contesto. Anche se il Medio Oriente in effetti non era parte dell'area geografica coperta dal trattato NATO, era impossibile capire come gli alleati potessero ignorare gli eventi di una regione così vicina. Consultazioni puntuali non erano possibili in momenti così gravidi di avvenimenti, ma le linee generali erano sempre state rese note. "Gli alleati sono stati mantenuti informati

⁷²⁴ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. October 25, 1973. Telegram from secstate to usmission NATO. *Message from the secretary.*

⁷²⁵ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175, October 26, 1973. Telegram from USmission NATO to secstate. *US action regarding Middle East, Council meeting.*

⁷²⁶ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. October 27, 1973. Telegram from USmission NATO to secstate. *US action regarding Middle East: permanent reprersentants lunch.*

ragionevolmente bene”, anche se in futuro i meccanismi di consultazione avrebbero effettivamente dovuto essere migliorati. Le divisioni all’interno dell’alleanza erano di beneficio solo ai suoi nemici: “è giunto il tempo di serrare i ranghi”.⁷²⁷

Il 28 ottobre Rumsfeld scrisse un’analisi della situazione nell’alleanza atlantica dopo la crisi causata dalla guerra di ottobre, in cui articolò una lettura molto critica dell’operato del suo paese nella recente crisi mediorientale. Anche se la crisi era stata superata con successo, le mutue recriminazioni, pubbliche e private, avrebbero potuto portare a danni “seri e forse duraturi” agli interessi statunitensi in Europa. Gli USA avevano interpretato il conflitto nell’ambito di una competizione bipolare che avrebbe minacciato la distensione; anche se non esisteva “una visione europea in quanto tale”, in generale per l’Europa il conflitto si inseriva invece nelle dinamiche arabo-israeliane. La minaccia sovietica non era apparsa abbastanza convincente, anche per la mancanza delle informazioni necessarie. “Chiaramente alcuni non erano pronti ad accettare l’interpretazione di Washington basandosi solo sulla fede”. Cessare le critiche agli alleati poste in modo da farli sembrare un “monolite”, cosa che non erano affatto, comprendere la realtà politica che molti governi amici ma insicuri dovevano affrontare, fornire una spiegazione “convincente” delle azioni statunitensi avrebbero contribuito a “costruire una maggiore coesione a sostegno delle azioni statunitensi presenti e future”. Gli USA non avevano utilizzato “al meglio i processi di consultazione dell’alleanza”. La situazione corrente presentava anche il rischio di offrire un’apertura all’URSS, che avrebbe potuto approfittare dei “sentimenti nazionali feriti dell’Europa occidentale”. Le critiche ricorrenti provenienti da Washington alla condotta alleata durante la crisi non erano motivate da alcun rifiuto europeo a prendere determinati corsi d’azione. La risposta comune alle richieste molto generali avanzate nel Consiglio atlantico era stata positiva. Il suggerimento di far notare ai sovietici i pericoli per la distensione insiti nel loro comportamento era stato accolto con prontezza. Con l’eccezione della Francia, gli alleati non erano “contrari a seguire la guida USA”, ma necessitavano di essere informati almeno di alcuni fatti essenziali per prendere delle decisioni e giustificarle con i loro “parlamenti, libere stampe, e elettori”. Questo riferimento in particolare evoca le critiche spesso rivolte all’amministrazione Nixon, di trattare gli alleati europei allo stesso modo dei paesi non democratici. Lo scopo da perseguire era quello di “riportare in auge l’utilità dell’alleanza come uno strumento politico per gli USA”. In primo luogo, era necessario che non venissero più espresse critiche agli “alleati europei” o NATO come se essi costituissero un’unità compatta. Ogni alleato era un caso a sé, con obiettivi e interessi diversi, sensibile a diversi tipi di “pressioni e consigli in Consiglio e nei suoi corridoi”. “Mosse diplomatiche

⁷²⁷ NARA, Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. October 29, 1973. Telegram from secstate to usmission NATO. *Council and the*

confidenziali” avrebbero costituito l’unico modo efficace di “contrastare le critiche USA al comportamento di alleati riluttanti”, mentre un proseguimento della strategia attuale avrebbe spinto molti paesi ad uniformarsi alla Francia. Per la quinta volta consecutiva,⁷²⁸ Rumsfeld richiese dunque al dipartimento di Stato di fornirgli nel dettaglio tutte le informazioni necessarie a spiegare al Consiglio la condotta statunitense durante la guerra di ottobre. Ciò era fondamentale anche per il futuro. Altre volte gli USA avrebbero chiesto agli alleati dimostrazioni di solidarietà: in tali casi, se si desiderava “seriamente” ottenere sostegno, era importante tentare di provvedere in modo tempestivo a fornire al Consiglio “una chiara dichiarazione dei nostri obiettivi politici, alcuni dati fattuali, parte dell’analisi che ci ha spinto a scegliere un determinato corso d’opera e una precisa spiegazione di cosa ci aspettiamo che gli alleati facciano”.⁷²⁹

Rumsfeld, dunque, dava una lettura piuttosto critica del comportamento del suo governo rispetto agli alleati nelle settimane precedenti. È lecito immaginare che fosse il suo costante contatto con gli europei ad avere influenzato il suo pensiero; tuttavia, egli non era l’unico ad esprimere questa lettura. Il primo di novembre un funzionario del Dipartimento di Stato, Seymour Weiss, consegnò a Kissinger una relazione sulla condotta degli europei durante la crisi mediorientale. Il segretario di stato in effetti in più di un’occasione aveva invitato il suo staff a esprimere qualunque critica o riserva sulle politiche perseguite. Nel caso delle dichiarazioni espresse a più riprese riguardo agli alleati europei, Weiss riteneva si potesse parlare di una “reazione eccessiva”. Gli europei di certo erano stati lenti a riconoscere quanto l’operato USA avesse risposto pienamente ai loro interessi. Tuttavia, era importante che Kissinger prestasse attenzione ad alcuni fattori. In primo luogo, la mancanza di informazioni lamentata dagli alleati, a fronte di una continua richiesta di sostegno, era stata effettiva: il livello di notizie comunicate era stato “inadeguato”. Inoltre, le richieste di suggerire ai sovietici che la distensione fosse in pericolo erano state contraddette dalle dichiarazioni pubbliche dell’utilità della distensione stessa nel trovare una soluzione al conflitto. Gli europei poi si erano risentiti delle diffuse accuse di non aver cooperato con gli USA, “quando, in effetti, gli esempi specifici sono stati piuttosto isolati”. Anche la recente richiesta tedesca, pur “sbagliata”, non doveva far dimenticare il precedente atteggiamento cooperativo adottato da Bonn, che aveva consentito a svariati carichi di essere consegnati a Israele partendo dal suolo tedesco. Nessuna richiesta di transito aereo o altro era stata rifiutata, visto che non ne erano

Middle East.

⁷²⁸ Si vedano i telegrammi USNATO 5184, 5179, 5133, 5049 e 5038, NARA, Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176.

⁷²⁹ NARA, Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. October 28, 1973. Telegram from Usmission NATO to secstate. *The Atlantic Alliance and the Middle East crisis.*

state avanzate. Altri alleati, oltre il Portogallo, avevano espresso sostegno per gli USA, “in alcuni casi rischiando forti e negative conseguenze politiche a livello interno”. Inoltre, non bisognava sottovalutare la vulnerabilità europea alle forti pressioni ricevute dai governi dei paesi arabi produttori di petrolio. I timori in merito all’approvvigionamento di greggio erano stati cruciali nella “miopia” di alcune posizioni degli europei, incapaci di capire che la questione non era relativa al merito del conflitto arabo-israeliano, ma piuttosto all’influenza dell’URSS. Fare presente con forza agli alleati le motivazioni dietro alle azioni USA era senz’altro “corretto”, ma la lunga serie di “durissime dichiarazioni pubbliche” minacciava di “avvelenare” le relazioni transatlantiche.⁷³⁰

Dall’altra parte dell’Atlantico, anche De Rose scrisse un rapporto riguardo alla crisi nell’alleanza atlantica scatenata dalla guerra di ottobre. Il grado di “sgretolamento” subito dalla NATO era reso evidente dalle ripetute, pubbliche manifestazioni dello scontento americano, che aveva spinto ad un rinvio di due settimane dell’esame della dichiarazione atlantica senza che si levasse alcuna voce di protesta. La questione era se gli europei ritenessero che gli USA avrebbero dovuto semplicemente “informarli” prima di prendere alcune decisioni, in primis quella dell’allerta, o se, visto che riguardavano il teatro europeo, esse non avrebbero potuto venire stabilite senza “l’accordo del Consiglio”. Per il diplomatico francese, porre l’accento sulla questione dell’informazione sviava dal cogliere l’essenziale. “Ciò che conta per assicurare la presa in considerazione di un punto di vista europeo è che esso esista. La consultazione può costituire una soddisfazione per l’amor proprio, ma non avrà influenza sul corso degli avvenimenti che quando c’è convergenza”.⁷³¹ È certo, però, che la presenza di reali consultazioni avrebbe contribuito a far assumere a molti governi europei un atteggiamento molto più cooperativo con gli Stati Uniti.

Anche la riunione dello staff di Kissinger del 25 ottobre fu quasi interamente dedicata ad un esame delle relazioni transatlantiche. Newsom e Winston Lord furono incaricati di “riconsiderare” gli assunti USA riguardo all’Europa. Kissinger ebbe parole estremamente dure verso gli alleati, il cui comportamento durante la guerra di ottobre lo aveva spinto a chiedersi “cosa in nome di dio sia quest’alleanza”. Gli europei parlavano di interessi indivisibili solo riguardo alla loro propria difesa, ma per affermare questo bastava una dichiarazione unilaterale; non si doveva però parlare di partnership, ma di “protettorato”. Le relazioni transatlantiche andavano riesaminate, poiché tutti gli indicatori puntavano in una direzione

⁷³⁰ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1176. November 1, 1973. Department of State. Briefing Memorandum, To the secretary from Seymour Weiss. *European Reactions to the Middle East crisis*.

estremamente preoccupante: il rifiuto britannico di sponsorizzare una risoluzione il 13 ottobre, il fatto che “su ogni questione francesi e inglesi ci hanno dato più problemi dei russi”, e che nell’anno trascorso non si potesse individuare alcun caso in cui gli europei si erano dimostrati collaborativi. Forse sarebbe stato utile costringerli a preoccuparsi di più della propria difesa, per spingerli a un approccio “più ragionevole” alle relazioni politiche con gli USA. Le difficoltà avanzate dagli europei in Consiglio di Sicurezza erano “del tutto incomprensibili”, “spregevoli”. E non erano un caso isolato. I tedeschi, “piuttosto disponibili” fino alla settimana precedente, quel giorno si erano resi protagonisti di un “oltraggio”. L’atmosfera era delle più tese; l’unica possibilità era di portare la questione a un livello diplomatico più elevato.⁷³² Questo suggerimento venne seguito. Nixon scrisse infatti una lettera durissima a Brandt, datata 30 ottobre. Il cancelliere aveva sua volta scritto al presidente USA, adottando però parole estremamente conciliatorie che invitavano ad un recupero della fiducia fra le due sponde dell’Atlantico.

Dissociandosi dagli Stati Uniti in Medio Oriente, i nostri alleati pensano di proteggere i propri interessi economici immediati, ma solo ad un ingente costo nel lungo periodo. Una distensione differenziata in cui gli alleati sperano di isolare le loro relazioni con l’URSS può solo dividere l’alleanza, producendo alla fine conseguenze disastrose per l’Europa.⁷³³

Anche la riunione del 29 ottobre considerò a lungo i rapporti con gli europei, oltre che la “ribellione” di parte del personale del NSC rispetto alle critiche mosse agli alleati. Springsteen sottolineò come, stampa a parte, gli europei fossero rimasti “abbastanza muti”, eccezion fatta per la dichiarazione di De Rose al Consiglio Atlantico. I tedeschi in particolare si erano dimostrati estremamente desiderosi di riportare la situazione alla normalità. Kissinger affermò di non essere poi così “impaziente di rassicurarli”. McCloskey evidenziò come la maggior parte dell’attenzione si fosse concentrata sulla questione dei rifornimenti a Israele, che non era certo quella più importante. La mancanza di collaborazione in ambito ONU era ben più cruciale. L’idea che i problemi nascessero da un’assenza di consultazioni non era ragionevole, poiché i britannici che erano stati “consultati più o almeno quanto qualsiasi dipartimento del nostro governo [...] sono stati fra i peggiori”. I francesi, invece, erano stati consultati “meno”. Anche i tre giorni di Consiglio NATO vennero portati ad esempio di effettive consultazioni—sebbene non si fossero svolti che alla fine del conflitto. Kissinger comunque riassunse la situazione affermando che i problemi erano due: da un lato, se gli europei fossero stati consultati; dall’altro, che in ogni caso ciò non avrebbe fatto “la minima differenza”. L’atteggiamento di

⁷³¹ AMAE Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes Cooperation Politique: relations avec le Moyen Orient: dossier general. 38 3804. 2 novembre 1973. Bruxelles, *La crise du Moyen Orient et l’alliance atlantique*.

⁷³² NARA, RG 59. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s staff meetings. Box 1. October 25, 1973

estremo egoismo adottato da tutti gli alleati in un momenti di crisi, quando al contempo si stavano “rifiutando di usare la parola partnership in un documento” e in generale non si stavano comportando in modo molto costruttivo, non prometteva bene “per il futuro dell’alleanza”. “Non stiamo cercando di umiliarli. Stiamo solo tentando di metterli di fronte ai fatti della vita, di far sì che si rendano conto che non possono prenderci a calci senza subire danni”. Tuttavia, gli USA si mantenevano più che disponibili alla più stretta cooperazione. Ciò che Kissinger voleva soprattutto evitare era l’impressione di stare “chiedendo scusa”. Aprire un “nuovo e più costruttivo capitolo” nelle relazioni transatlantiche era possibile, ma non se gli europei avessero continuato a “consumare le nostre informazioni e sfoggiarle con gli arabi per dimostare di guardare avanti più di noi”. Includerli degli sforzi per i negoziati di pace, come proposto da Springsteen, era, per Kissinger, da escludere.⁷³⁴

Nonostante gli USA protestassero di aver consultato i propri alleati costantemente durante la guerra di ottobre, per molti di loro il primo momento in cui appresero, almeno in parte, le motivazioni alla base dell’operato statunitense durante la guerra di ottobre arrivò soltanto il 2 di novembre. In quella data Kissinger incontrò gli ambasciatori dei paesi NATO, ripercorrendo i principali avvenimenti del conflitto. Secondo il segretario di stato, l’obiettivo principale che aveva ispirato le azioni americane era stato porre fine alle ostilità in modo da garantire un “ruolo centrale” nei futuri negoziati di pace per gli USA e per l’Europa occidentale, riducendo al contempo l’influenza sovietica. Il ritardo nel proporre una risoluzione ONU era stato dettato dal timore che essa avesse potuto “rivelarsi controproducente”. L’inizio del ponte aereo sovietico, e l’impossibilità di ottenere un cessate il fuoco all’ONU il 13 ottobre, non avrebbero lasciato agli USA altra scelta se non cominciare essi stessi a rifornire Israele. Ciò era stato possibile “solo grazie all’aiuto portoghese”, che non sarebbe stato dimenticato. Dopo il viaggio di Kissinger a Mosca, gli obiettivi centrali della strategia statunitense erano stati raggiunti. Tuttavia, la situazione militare sul campo, che aveva lasciato “gli eserciti nemici su entrambi i lati del canale di Suez separati dalle proprie linee di comunicazione”, non era sostenibile. Quando la tregua “fu rotta”, Washington ricevette “sei o sette iniziative diplomatiche sovietiche sempre più minacciose”. Alla fine, la proposta di una forza comune aveva spinto gli USA ad agire. La NATO sarebbe stata informata dell’allerta “nel preciso momento in cui consegnammo la nostra risposta ai sovietici”. Riguardo alle ripetute espressioni di insoddisfazione statunitense rispetto agli alleati, sarebbe stato un “grave errore” credere che il governo statunitense non avesse ben espresso i propri sentimenti a riguardo. “Intendevamo dire quello che abbiamo detto e lo pensiamo ancora”, non riguardo a

⁷³³ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.716.

⁷³⁴ NARA, RG 59. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s staff meetings. Box 1. October 29, 1973.

un governo in particolare, ma piuttosto come risultato di un accumulo durato “molti mesi”. Il problema attuale non derivava da consultazioni inadeguate, poiché alcune fra le “differenze più profonde” avevano coinvolto i paesi “consultati più da vicino”. Più gli arabi avessero percepito “panico” nell’Europa occidentale, maggiormente sarebbero stati tentati di ritardare i negoziati. Gli ambasciatori accolsero bene il resoconto di Kissinger. Cromer difese la decisione dell’allerta. Kosciusko-Morizet, tuttavia, espresse il fondamentale disaccordo europeo con l’analisi USA quando affermò che il conflitto arabo-israeliano non dovesse venire trasformato in uno scontro bipolare.⁷³⁵ Quest’incontro venne definito dai britannici “una buona mossa tattica”; tuttavia per gli europei esso aveva suscitato il problema di far capire agli USA che tale iniziativa non potesse sostituire le regolari consultazioni NATO. Nel consiglio atlantico era più facile “mobilitare una pressione collettiva”. Anche Londra avrebbe trovato deprecabile se questo tipo di incontro si fosse trasformato in un’abitudine. Inoltre, le ripetute proteste statunitensi, di aver consultato gli alleati con costanza, erano false. Ad esempio, il fatto che la NATO fosse stata informata dell’allerta nello stesso momento in cui era stata decisa “semplicemente non è vero”. Le informazioni passate da Rumsfeld a mezzogiorno del 25 erano giunte solo su forti sollecitazioni, stimolate dalla diffusione della notizia data dalla stampa.⁷³⁶

2.4.1 La dichiarazione di Bruxelles

La dichiarazione del 6 novembre segnò il culmine di un lungo processo in cui i nove tentarono di armonizzare le proprie posizioni, e un nuovo, duro colpo alle relazioni transatlantiche. Nella sua formulazione, un occhio fu sicuramente puntato ai paesi arabi produttori di petrolio. Per Greilsammer, il principale obiettivo europeo era di assicurare le proprie risorse energetiche “ingraziandosi i paesi arabi”.⁷³⁷ In effetti le decisioni dell’OAPEC fecero molto per accelerare questo processo, stimolato principalmente da Francia e Gran Bretagna, che ritenevano indispensabile una dichiarazione comune, purchè fosse significativa, sulla situazione mediorientale. La comunità si sarebbe invece limitata a sottolineare la propria “inefficacia” se si fosse pronunciata sul Medio Oriente in modo da “riflettere un compromesso insipido” necessario per coinvolgere Paesi Bassi e Danimarca.⁷³⁸

⁷³⁵ NARA National Security Council Files, Subject Files, box 664. November 4, 1973. Telegram from secstate to all European diplomatic posts. *Secretary’s meeting on Middle East with NATO ambassadors.*

⁷³⁶ DPBO, series III, vol. IV. November 5, 1973. NFW 10/11. UKDEL NATO tel 736 to FCO. *Kissinger’s briefing on Middle East.*

⁷³⁷ Greilsammer, Ilan and Weiler, Joseph. *Op. cit.*, pp.101-2.

⁷³⁸ UK NA FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after Middle East war. NFW 2/30, E 371. November 3, 1973. Telegram from Matland (UN) to FCO. *Middle East and Europe.*

Il 30 ottobre Sauvagnargues ebbe un incontro con Scheel, in cui discussero gli eventuali contenuti di una posizione comune europea sul Medio Oriente. L'idea cruciale era di concentrarsi sulla definizione di auspici appropriati e garanzie internazionali. L'ambasciatore francese affermò che il suo paese intendeva “in primo luogo suscitare una riflessione, dunque una reazione comune, europea sulla tendenza, che ci appare singolarmente preoccupante, delle due superpotenze a sottrarre all'ONU la soluzione di un problema” che ricadeva perfettamente nelle sue competenze, trattandolo invece “come un semplice caso di applicazione dell'accordo sovietico-americano del giugno 1973”.⁷³⁹

Il 31 ottobre, Pompidou rilasciò una dichiarazione al consiglio dei ministri della Comunità, in cui asserì che procedere nel tentativo di aprire negoziati di pace senza l'Europa sarebbe stato “pericoloso”, poiché l'esperienza aveva insegnato che “il dialogo fra le due superpotenze [...] può servire alla distensione così come condurre ad un conflitto generalizzato”. Inoltre, gli interessi diretti dei paesi europei in Medio Oriente imponevano un loro maggiore coinvolgimento. Di conseguenza, la sua proposta fu quella di stabilire incontri regolari fra i capi di governo europei “allo scopo di comparare e armonizzare i loro atteggiamenti nella cornice della cooperazione politica”. Il primo di tali incontri avrebbe dovuto tenersi prima della fine del 1973, per stabilire una procedura d'emergenza in caso di crisi.⁷⁴⁰

Ancora il 31 ottobre, una fonte confidenziale all'interno del ministero degli esteri italiano mostrò all'ambasciata USA un documento in cui si delineava il possibile ruolo della comunità nel processo di pace mediorientale. Questo documento sarebbe dovuto servire a Moro per prepararsi alla discussione della situazione che i Nove dovevano intraprendere a Bruxelles il 5 e 6 novembre, ma non conteneva che la ripetizione della posizione standard europea a riguardo. Lo stesso giorno, rappresentanti dei nove si incontrarono a Copenaghen per discutere la possibilità di una nuova dichiarazione europea sul conflitto araboisraeliano. Volpe indagò sulle intenzioni concrete della Comunità, e avvertì la sua fonte che qualunque azione avrebbe potuto complicare il compito degli Stati Uniti.⁷⁴¹

Heath scrisse a Nixon una lunga lettera in cui venivano espresse le sue opinioni riguardo alla futura pace in Medio Oriente. In essa la questione delle difficoltà nei rapporti transatlantici venne completamente evitata. I punti maggiormente enfatizzati furono l'importanza di

⁷³⁹ AMAE, Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes Cooperation Politique: relations avec le MO: dossier general. 38 3804. 30 novembre 1973. Bonn, Entretien avec M. Scheel. *Consultations à Neuf sur le Prochain Orient.*

⁷⁴⁰ NARA Nixon Presidential Materials Project. NSC country files. HAK Office files. Country files, Europe. Box 56. October 31, 1973. Service de presse et d'information de l'ambassade de France, New York. *Declaration de M.Pompidou.*

⁷⁴¹ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1178. October 31, 1973. Telegram from amembassy Rome to secstate. *EC Nine coordination on Middle East.*

stabilizzare rapidamente la tregua, di coinvolgere il segretario generale delle Nazioni Unite nei negoziati fra le parti, e la necessità di una “totale demilitarizzazione” di aree sensibili come il Sinai, Gaza, il Golan e la West Bank.⁷⁴² Per Douglas Home, l'Europa era “troppo vasta”, i suoi “interessi vitali” toccati troppo da vicino perché essa stesse in silenzio mentre “grandi eventi” avevano luogo. Una dichiarazione comune dei nove, perciò, era desiderabile e, se si fosse trovato un accordo sui contenuti, “inevitabile”. Il testo sul quale si stava lavorando d'altronde non avrebbe dovuto in alcun modo urtare “la suscettibilità americana”.⁷⁴³

Il 23 ottobre erano stati comunicati all'ambasciatore USA in Francia, Irwin, i punti essenziali della visione francese della pace. La questione fondamentale, per Parigi, era assegnare un ruolo cruciale ai membri del Consiglio di Sicurezza, possibilmente con l'esclusione della Cina. Secondo Irwin, la partecipazione francese al processo di pace che sarebbe derivata da un coinvolgimento delle “grandi potenze” del Consiglio avrebbe “riaffermato la *grandeur* francese”, facendo superare a Parigi l'imbarazzo di essere stata esclusa dal dialogo fra le superpotenze. Inoltre, questo ruolo avrebbe consentito alla Francia di “guadagnare credito” fra gli arabi, dandole la possibilità di difendere i loro interessi durante il processo di pace.⁷⁴⁴

Una questione cruciale nel periodo immediatamente successivo all'approvazione della risoluzione 340 fu la composizione delle truppe che sotto egida ONU avrebbero dovuto sorvegliare il rispetto della tregua: l'United Nations Emergency Force. Il 25 ottobre il Belgio propose una partecipazione comunitaria a questa forza di emergenza, senza suscitare entusiasmo da parte dei suoi partner europei. Francia e Gran Bretagna, d'altronde, erano esclusi dalla partecipazione all'UNEF dalla risoluzione 340. Per Londra, la proposta sarebbe stata “sbagliata”: una dichiarazione a Nove di essere pronti a fare qualcosa che escludeva due di loro sarebbe suonata “bizzarra”. Inoltre, l'apertura a contingenti europei avrebbe portato alla partecipazione di truppe del patto di Varsavia.⁷⁴⁵ “I recenti tentativi di Belgio e Italia di assicurarsi l'appoggio comunitario per le loro manovre tese a soddisfare l'orgoglio nazionale tramite la partecipazione all'UNEF sono del tutto irrilevanti rispetto all'aquisizione di un'influenza europea”.⁷⁴⁶ In ogni caso, a New York si giunse ad un accordo che prevedeva

⁷⁴² NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1178. November 1, 1973. Memorandum for Kissinger from Sonnedfelt & Saunders, *Presidential reply to Prime Minister Heath on the Middle East*.

⁷⁴³ UK NA. FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after Middle East war. NFW 2/30, E 371. November 2, 1973. Telegram from Douglas Home to Cromer. *EPC and the Middle East*.

⁷⁴⁴ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 24, 1973. Telegram from amembassy Paris to Kissinger.

⁷⁴⁵ UK NA FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after ME war. NFW 2/30, E 371. November 3, 1973. Middle East unit, FCO.

⁷⁴⁶ UK NA FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after ME war. NFW 2/30, E 371. November 3, 1973. Telegram from Matland (UN) to FCO. *Middle East and Europe*.

l'invio di truppe da parte di Australia, Austria, Canada, Finlandia, Ghana, Indonesia, Irlanda, Nepal, Panama, Perù, Polonia, Senegal e Svezia.⁷⁴⁷

I francesi non desideravano alcuna riunione particolare dei nove sul Medio Oriente per i primi di novembre, a meno di non avere la totale certezza di poter arrivare a una posizione comune. Nell'elaborazione di una dichiarazione comune, era impossibile ignorare l'influenza del problema del petrolio. Secondo Londra, l'Egitto prendeva "la consultazione politica europea più seriamente degli europei stessi", e premeva moltissimo per una politica comune europea rispetto al Medio Oriente, che dava per scontato avrebbe seguito "linee guida franco-britanniche".⁷⁴⁸ Il governo saudita fece pressioni su Bonn per una dichiarazione pubblica di supporto all'applicazione della risoluzione 242, per bloccare una possibile decisione di imporre un embargo alle esportazioni di petrolio dirette verso la Germania occidentale. L'Arabia Saudita, amareggiata dall'operato statunitense, stava invitando con urgenza i Nove a manifestare pubblicamente la loro posizione sul Medio Oriente, prima che fosse "troppo tardi".⁷⁴⁹

Da un lato, era lecito domandarsi quanto senso avesse dare un segno di forte solidarietà politica quando riguardo ai rifornimenti di greggio si faceva di tutto per proteggere gelosamente il singolo interesse nazionale. Tuttavia, mostrare solidarietà riguardo ai rifornimenti energetici veniva diffusamente ritenuta una mossa controproducente, in quanto avrebbe probabilmente spinto gli arabi a stringere ulteriormente le misure restrittive. D'altro canto, era diffuso il timore che il Mercato Comune si sarebbe presto "disintegrato" se i Nove non avessero trovato il modo di mostrare unità e coesione.⁷⁵⁰ Infine, erano proprio i paesi tradizionalmente più favorevoli a Israele ad essere sottoposti, o a pensare di correrne il rischio, all'embargo petrolifero: proprio per loro una mossa pubblica che compiacesse gli arabi avrebbe portato ai maggiori vantaggi. Inoltre, quegli stessi paesi, Belgio e Paesi Bassi in primo luogo, erano anche quelli tradizionalmente più impegnati nell'integrazione europea.

La dichiarazione del 6 novembre prese le mosse da una bozza approvata all'unanimità dalla riunione della CPE del 2, a Copenhagen, in un incontro definito dai britannici "ragionevolmente incoraggiante".⁷⁵¹ I francesi erano "indignati" dal comportamento delle

⁷⁴⁷ Si veda: http://www.un.org/depts/dpko/dpko/co_mission/unef2facts.html

⁷⁴⁸ UK NA FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after Middle East war. NFW 2/30, E 371. November 4, 1973. Telegram from Adams (Cairo) to FCO, *Middle East and Europe*.

⁷⁴⁹ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box. October 22, 1973. Telegram from amembassy Jidda to secstate. *Saudi warning to EC*.

⁷⁵⁰ UK NA FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after Middle East war. NFW 2/30, E 371. November 5, 1973. Telegram from Pallister to FCO.

⁷⁵¹ UK NA FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after Middle East war. NFW 2/30, E 371. November 1, 1973. Letter from Stark to Craig. *Ambassadorial Meeting of the Nine: Middle East*.

superpotenze, che scavalcavano il Consiglio di Sicurezza, presentando “fatti compiuti” perché venissero approvati automaticamente. Probabilmente, questa era una questione di orgoglio nazionale: ottenere un posto al tavolo negoziale era impossibile, per questo Parigi desiderava mantenere il gioco in mano al Consiglio. Anche Londra riteneva che il processo di pace dovesse svolgersi sotto “l’ombrello ONU”; tuttavia, trovare una soluzione al conflitto arabo-israeliano era “di tale immensa importanza” per gli interessi britannici che di certo non sarebbe stato conveniente ritardarne il processo. Gli Stati Uniti erano gli unici in grado di esercitare un’influenza significativa sui negoziati; insieme a Israele, essi non desideravano un processo che coinvolgesse le quattro potenze del Consiglio di Sicurezza (senza quindi la partecipazione della Cina), perché ritenevano si sarebbe trattato di “tre contro uno”. Per lo stesso motivo gli arabi appoggiavano questa soluzione, ma Londra non riteneva opportuno insistere. Sarebbe stato più sensato puntare sulla presenza del segretario generale dell’ONU, che gli USA sarebbero stati pronti ad accettare. Il Regno Unito si trovava nella difficile posizione di doversi “barcamenare fra francesi e americani”. La scelta migliore era di appoggiare la dichiarazione a nove per ingraziarsi Parigi, spiegando in privato agli americani le motivazioni di questa decisione “addolcendo così l’irritazione che potrebbero provare”.⁷⁵²

La dichiarazione fu comunque l’espressione di una scelta solo “marginale pro-araba”.⁷⁵³ Sottolineando come la prospettiva espressa non costituisse che “un primo contributo” alla ricerca di una soluzione globale al problema mediorientale, che non precludeva un proseguimento del loro dialogo in proposito, i Nove raccomandarono il ritorno alle linee del 22 ottobre, in accordo con le risoluzioni 339 e 340; ciò avrebbe facilitato la soluzione di “altri problemi pressanti”, come quello dei prigionieri di guerra o della Terza armata egiziana. Ricordarono l’importanza della risoluzione 242 “in tutte le sue parti” per l’inizio di negoziati in seno alle Nazioni Unite, con una speciale responsabilità del Consiglio di Sicurezza e del Segretario Generale. Le garanzie internazionali previste dalla 242 avrebbero dovuto essere rafforzate dall’invio di una forza di peacekeeping. I Nove sarebbero stati pronti a fare “tutto quanto in loro potere” per contribuire al raggiungimento di una pace “giusta e durevole”. Un accordo avrebbe dovuto basarsi in particolare su quattro punti: l’inammissibilità di acquisizioni territoriali con la forza, la necessità che Israele ponesse fine “all’occupazione territoriale che ha mantenuto sin dalla fine del conflitto del 1967”, il rispetto per la sovranità e l’integrità territoriale di ogni stato della regione, nonché per il loro diritto “a vivere in pace all’interno di

⁷⁵² UK NA. FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after Middle East war. NFW 2/30, E 371. November 3, 1973. Memorandum, Middle East Unit, FCO.

⁷⁵³ UK NA. PREM 15 1768. 1973 Middle East. S 1857. November 20, 1973. Background Note, Assessment Staff. *The effects of the Middle East War*.

confini sicuri e riconosciuti”; infine, il riconoscimento che una pace giusta e durevole non potesse prescindere dai “diritti legittimi dei palestinesi”.⁷⁵⁴ In gran parte, questa dichiarazione non si discostò dalla dichiarazione Schumann, né da interpretazioni prevalenti all’ONU. Tuttavia essa presentò alcuni fattori di sostanziale novità. Per la prima volta, il riferimento ai diritti dei palestinesi si conformò alla terminologia in uso nei paesi arabi. Anche se non si fece cenno a quali avrebbero dovuto essere, in concreto, questi diritti, l’uso stesso della parola “palestinesi” fu una novità la cui portata non va sottovalutata. La necessità di porre fine all’occupazione israeliana è espressa con grande forza. Inoltre, va sottolineata l’enfasi posta su due questioni profondamente invise a Israele: la questione delle garanzie internazionali e l’idea che i negoziati fra arabi e israeliani dovessero avere luogo in ambito ONU.⁷⁵⁵ Sostanzialmente, veniva data una lettura della 242 che ricordava da vicino quella data dagli arabi. In effetti, fra i Nove ci fu un certo “malessere” rispetto a quanto poteva essere percepito come “*appeasement* degli arabi a spese di Israele”.⁷⁵⁶ D’altronde anche il Parlamento europeo criticò la “debolezza” che traspariva dalla dichiarazione di Bruxelles, interpretata come una concessione in nome degli interessi energetici dei paesi membri.⁷⁵⁷

Un funzionario tedesco avrebbe riferito all’ambasciata USA che la dichiarazione comunitaria doveva servire a garantire che gli arabi “guardassero dall’altra parte” rispetto alle manovre di tutti i paesi europei per ottenere petrolio.⁷⁵⁸ La stampa israeliana esprime appieno l’indignazione di Tel Aviv verso quella che veniva percepita come una “resa al ricatto del petrolio”.⁷⁵⁹ Agli osservatori più critici, gli europei sembravano più interessati al petrolio che alla pace. Golda Meir richiese una riunione di emergenza dell’Internazionale Socialista. Eban dichiarò:

Se alcuni governi al di fuori della nostra regione decidono di non avere il potere o l’inclinazione di correre rischi in Medio Oriente per il bene della sicurezza di Israele, o a difesa dei più ampi interessi occidentali, ciò è certo un loro diritto sovrano. Ma in tal caso spereremmo che rispettassero il sacrificio solitario di Israele e dessero un minimo incoraggiamento ad un altro governo occidentale che ha voluto e potuto agire con efficacia

⁷⁵⁴ ASC. Cooperation politique. 6 Novembre 1973. Communiqué conjoint publié à l’issue de la réunion des ministres des affaires étrangères européens tenu à Bruxelles au Palais d’Egmont.

⁷⁵⁵ Greilsammer, Ilan and Weiler, Joseph. *Op. cit.*, p.31.

⁷⁵⁶ Allen, David. *Political Cooperation and the Euro-Arab Dialogue*. In Allen, David, Rummel, Reinhardt and Wessels, Wolfgang eds. *European Political Cooperation*. Butterworth Scientific, London 1982, pp.69-82.

⁷⁵⁷ Sus, Ibrahim. *Western Europe and the October War*. “Journal of Palestine Studies”, vol.3 n.2, Winter 1974, p.76.

⁷⁵⁸ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files- Middle East. Middle East War Memos & Misc. Oct. 6, 1973 – Oct. 17, 1973 to Middle East War Memos & Misc. VOL II Oct 18, 1973. Box 664. November 5, 1973. Telegram from Kissinger to amembassies.

⁷⁵⁹ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files- Middle East. Middle East War Memos & Misc. Oct. 6, 1973 – Oct. 17, 1973 to Middle East War Memos & Misc. VOL II Oct 18, 1973. Box 664. November 8, 1973. Telegram from Kissinger to amembassies.

per salvare Israele dal disastro e il Medio Oriente da un intervento unilaterale di una superpotenza.⁷⁶⁰

La dichiarazione avrebbe rappresentato “il maggior successo diplomatico arabo” ottenuto fino a quel punto, ottenuto grazie al ricatto petrolifero: i nove si erano “piegati” alla linea francese. Israele rigettò con fermezza la parte operativa della dichiarazione, escludendo che il Consiglio di Sicurezza potesse giocare un ruolo nei negoziati. Una partecipazione francese o britannica era in effetti “inaccettabile”, poiché l’essenza della loro politica era la “totale sottomissione alla politica araba”. Le novità inserite nella dichiarazione, in primo luogo la menzione della parola “palestinesi”, erano del tutto inammissibili per lo stato ebraico.⁷⁶¹

Gli stati arabi, al contrario, si dichiararono in effetti soddisfatti della dichiarazione, che veniva letta come un primo passo verso il riconoscimento dei loro legittimi diritti. Sudan, Libano, Siria, Tunisia e Kuwait scrissero telegrammi compiaciuti ai governi dei Nove, mentre l’Egitto fu più circospetto.⁷⁶² In generale, la ricezione mediatica della dichiarazione fu meno ampia del previsto: il contemporaneo viaggio in Medio Oriente di Kissinger, che il 5 novembre partì per un primo tour della regione, calamitava infatti la maggior parte dell’attenzione.⁷⁶³

Una fonte interna al Quai d’Orsay comunicò all’ambasciata USA che gli egiziani erano stati messi al corrente in anticipo del contenuto della dichiarazione, che era stata ritenuta “accettabile”. I francesi non negarono il rapporto diretto fra il documento e il problema dei rifornimenti di petrolio. Il governo francese era in una posizione “di vantaggio”, avendo ricevuto rassicurazioni totali rispetto ai propri rifornimenti energetici; nondimeno, desiderava essere “utile”. Condividere il petrolio con i paesi europei sottoposti ad embargo non era una possibilità da prendere in considerazione; nessuna richiesta formale sarebbe stata avanzata, poiché gli arabi avrebbero esteso l’embargo all’intera Europa occidentale se la loro volontà fosse stata apertamente frustrata. La dichiarazione andava nel senso di una soluzione “politica” piuttosto che “normativa” a questo dilemma. D’altronde gli europei la ritenevano unanimemente necessaria. Neppure i paesi tradizionalmente pro-israeliani si erano opposti. Gli europei si sentivano “obbligati” a proporre soluzioni che andassero al cuore del processo di

⁷⁶⁰ New York Times. November 9, 1973. *Israelis Charge Europe Yields on Oil*.

⁷⁶¹ UK NA. FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after ME war. NFW 2/30, E 371. November 8, 1973. Telegram from Davar (embassy, Tel Aviv) to FCO.

⁷⁶² UK NA. FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after ME war. NFW 2/30, E 371. November 8, 1973. Telegram from Adams (embassy, Cairo) to FCO.

⁷⁶³ UK NA. FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after ME war. NFW 2/30, E 371. November 8, 1973. Background note, FCO.

pace. Le opinioni europee avrebbero costituito un “corpo” di opinioni internazionali “obiettive” che avrebbero giocato un ruolo cruciale nel garantire il successo dei negoziati.⁷⁶⁴ Proprio durante il suo viaggio, al Cairo, durante una cena, Kissinger commentò la dichiarazione sostenendo di esserne stato colto del tutto di sorpresa. Adams, diplomatico britannico, interloquì per affermare che Douglas Home aveva considerato con attenzione se essa avesse potuto intralciare gli sforzi diplomatici USA. Il commento “piuttosto acido” del segretario di stato fu che al momento “la palla era nel suo campo”, e che gli amici, per quanto ben intenzionati, avrebbero fatto meglio a lasciarla a lui.⁷⁶⁵ In ogni caso, i britannici avevano preavvisato gli americani il 2 di novembre, tramite la propria ambasciata, che una dichiarazione comune europea era “imminente”:⁷⁶⁶ il dubbio era se l’ambasciata non avesse passato l’informazione correttamente, se vi fosse stato un problema di comunicazione nel governo USA, o se Kissinger avesse deciso di fingere di ignorare l’informazione ricevuta.⁷⁶⁷ In ogni caso, la dichiarazione di Bruxelles risultò estremamente invisca a Kissinger. In primo luogo, essa non fu ritenuta l’espressione di una strategia razionale: “mentre i nostri alleati europei non lasciarono dubbi della loro scarsa approvazione per le nostre scelte politiche, non articolavano mai un’alternativa coerente”.⁷⁶⁸ Inoltre, da un punto di vista americano la tempistica della dichiarazione non avrebbe potuto essere peggiore. Per Washington essa costituì un potenziale grave ostacolo per i negoziati di pace in corso, poiché il linguaggio utilizzato era più forte di quello che Sadat stesso si era dichiarato fino a quel momento disposto ad accettare. Nelle parole di Kissinger: “lo stesso giorno in cui arrivai al Cairo, lo stesso giorno che Sadat accettò di rinunciare alla linea del 22 ottobre, il Mercato Comune se ne uscì con una dichiarazione che sosteneva come l’unica soluzione possibile fosse di ritornare alle linee del 22 ottobre, rendendo la posizione di Sadat—non la mia—estremamente difficile”.⁷⁶⁹ Il segretario di stato non era il solo a mostrarsi irritato rispetto alla dichiarazione, al momento scelto per approvarla e alla “supposta” mancanza di consultazione in merito. In generale, la diplomazia di Kissinger e gli sviluppi del Watergate avevano avuto nei quotidiani la maggior parte dell’attenzione;

⁷⁶⁴ NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1178. November 9, 1973 Telegram from amembassy Paris to secstate. *Middle East: French view of EC Nine declaration.*

⁷⁶⁵ UK NA. FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after ME war. NFW 2/30, E 371. November 8, 1973. Telegram from Adams (embassy, Cairo) to FCO.

⁷⁶⁶ UK NA. FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after ME war. NFW 2/30, E 371. November 2, 1973. Telegram from FCO to Washington.

⁷⁶⁷ FCO 93/225 Consultations by the EEC on Peace negotiations after ME war. NFW 2/30, E 371. November 8, 1973. Telegram from Gore Booth to Overton.

⁷⁶⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.716.

⁷⁶⁹ NARA. RG 59, Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s Staff Meetings, 1973-1977. Box 1. November 19, 1973.

laddove la dichiarazione era menzionata, essa veniva imputata soltanto al desiderio di mantenere il flusso di petrolio.⁷⁷⁰

Nel frattempo i nove presero in considerazione l'idea di un approccio comune presso tutte le capitali arabe. Parigi inizialmente si dichiarò contraria, sostenendo che la proposta avesse “toni minacciosi” e che, in ogni caso, la Francia non ne avrebbe ricavato nulla.⁷⁷¹ Un'altra ipotesi considerata era quella di elaborare una nuova dichiarazione, che avrebbe ribadito l'impegno europeo nell'ambito del processo di pace, ma ciò venne escluso per non accrescere l'irritazione statunitense.⁷⁷² D'altronde, anche all'interno della comunità la valutazione della dichiarazione non era più unanimemente positiva. Per il Belgio, essa era “squilibrata” e ostile a Israele, mentre i Paesi Bassi dichiararono ai propri partner che essa “puzzava di benzina”.⁷⁷³

Il 6 novembre, Kissinger scrisse a Jobert ringraziandolo per il consiglio di recarsi a Rabat durante la sua visita del Medio Oriente. Il fatto che tale suggerimento fosse stato accolto dimostrava come il segretario di stato “seguisse sempre” i consigli del francese, e che questa era “una buona abitudine”.⁷⁷⁴ Nel generale deterioramento dei toni nelle relazioni transatlantiche, in effetti, la Francia, pur esprimendo in modo esplicito le posizioni più distanti da quelle americane, rimase in buona parte al di fuori delle peggiori accuse rivolte dagli USA agli europei. Uno dei motivi di questo fatto fu probabilmente la quantità massiccia di armamenti che il governo di Parigi, al contrario delle proprie roboanti dichiarazioni, aveva continuato a consegnare a Israele.⁷⁷⁵ Inoltre, anche se non vi era stato alcun “supporto politico” da parte di Parigi, essa si era dimostrata “pienamente cooperativa”, “del tutto sensibile” alle necessità USA e pronta a dare risposta positiva ad ogni richiesta che Washington aveva avanzato nel periodo del ponte aereo a Israele- prevalentemente riguardo al permesso di sorvolare il territorio francese durante i voli di ritorno.⁷⁷⁶

Il 25 ottobre Kosciuszko-Morizet si recò nello studio di Kissinger, su richiesta del suo ministro degli esteri, per discutere la situazione mediorientale. Il segretario di stato si soffermò a lungo

⁷⁷⁰ UK NA. FCO 93/226 Consultations by the EEC on Peace negotiations after ME war. NFW 2/30, E 371. November 9, 1973. Telegram from Cromer to FCO.

⁷⁷¹ UK NA. FCO 93/226 Consultations by the EEC on Peace negotiations after ME war. NFW 2/30, E 371. EC-9. Common Demarche.

⁷⁷² AMAE. Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes Cooperation Politique: relations avec le Moyen Orient: dossier general. 38 3804. 14 novembre 1973. Note. *La crise du Prochain Orient- entretiens entre M. Pompidou et M.Heath*.

⁷⁷³ AMAE. Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes Cooperation Politique: relations avec le Moyen Orient: dossier general. 38 3804. 13 novembre 1973. Télégramme de Tel Aviv. *Les Neuf à Tel Aviv*.

⁷⁷⁴ NARA Nixon Presidential Materials Project. NSC country files. HAK Office files. Country files- Europe Box 56. November 9, 1973. Telegram from amembassy Paris to secstate. *Letter of Jobert*.

⁷⁷⁵ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 26, 1973. Telegram from amembassy Paris to secstate. *French military supplies to Israel*.

nella descrizione dell'operato statunitense sino a quel momento. Tuttavia, egli sottolineò anche che, su suo ordine, gli USA stavano intraprendendo una “completa rivalutazione” dei propri rapporti con l'Europa. Kissinger sottolineò di non avere rimostranze contro la Francia: era noto quali fossero le sue posizioni. L'ambasciatore affermò che la mancanza di consultazioni era stata cruciale nell'influenzare i rapporti transatlantici. Riguardo all'allerta, Kissinger ribadì la velocità con cui si era dovuto agire. In ogni caso, egli notò “con il massimo candore, forse ve l'avremmo dovuto dire, ma la nostra esperienza con gli europei in questa crisi è che si sono comportati non come amici ma come potenze ostili”. Kosciusko-Morizet sottolineò come la posizione francese sul conflitto arabo israeliano (che per Kissinger non era che un “fattore secondario” della crisi mediorientale”) non fosse cambiata.⁷⁷⁷

Se gli USA tennero la Francia abbastanza al riparo dalle loro rimostranze contro gli europei, non sempre era però vero il contrario. In occasione della riunione del 5 e 6 novembre, ad esempio, rappresentanti USA avevano avvicinato sette fra i Nove (con l'esclusione di Francia e Regno Unito), suggerendo loro confidenzialmente la desiderabilità di una consultazione precedente l'adozione di qualsiasi posizione comune europea rispetto al Medio Oriente. Posto il diverso ambito, questa proposta non era che la riproposizione dell'idea che era sempre stata al cuore dell'Anno dell'Europa visto da Washington. Essa tuttavia fece “infuriare” Jobert, influenzando i toni del suo discorso tenuto al Parlamento francese il 12 novembre.⁷⁷⁸ In quell'occasione, il ministro degli esteri francese denunciò gli USA per non aver consultato i propri alleati durante la guerra di ottobre. Le due superpotenze avevano tentato di monopolizzare il processo di pace mediorientale, facendo dell'Europa “una vittima dimenticata della guerra”.⁷⁷⁹

Il 30 ottobre il New York Times riportò, citando una fonte del Congresso, un'affermazione di Kissinger. Egli aveva dichiarato di essere “disgustato” dalla NATO per il comportamento degli europei durante la crisi mediorientale.⁷⁸⁰ Anche Cromer descrisse l'atmosfera delle relazioni transatlantiche come “molto tesa”. Ciò non era motivato soltanto dalle azioni europee rispetto al Medio Oriente. “L'amministrazione in generale si sente così assediata che verga colpita da ogni parte: e l'Europa offre un buon bersaglio”. La strategia migliore era quella

⁷⁷⁶ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. November 10, 1973. Telegram from amebassy Paris to secstate. *French government comportment during Middle East crisis.*

⁷⁷⁷ NARA. NPMS. NSC Files. Department of State. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1175. October 26, 1973. Telegram from secstate fo amebassy Paris. *Kosciusko-Morizet's call on Secretary.*

⁷⁷⁸ UK NA. FCO 93/226 Consultations by the EEC on Peace negotiations after ME war. NFW 2/30, E 371. November 15, 1973. Telegram from Roper (Luxembourg) to FCO.

⁷⁷⁹ New York Times, November 13, 1973. *French criticize US-Soviet role.*

⁷⁸⁰ New York Times, October 31, 1973. *Kissinger said to express disgust at allies' position.*

di “minimizzare” la portata dei commenti USA, per quanto fosse difficile “non rispondere sugli stessi toni”. In ogni caso, il peggio sembrava essere passato.⁷⁸¹

Il 10 novembre Kissinger inviò a Sisco istruzioni per l'incontro di quest'ultimo con il Consiglio NATO previsto tre giorni più tardi. Se le peggiori manifestazioni pubbliche dei dissidi nell'alleanza erano superate, come nei giorni precedenti avevano sottolineato Luns e singoli membri dell'alleanza, in privato l'irritazione persisteva. Al contempo, “nessuno degli alleati” aveva modificato il proprio “atteggiamento rispetto al Medio Oriente”. La dichiarazione di Bruxelles aveva ulteriormente messo in chiaro che le differenze fra l'approccio dei Nove e quello USA persistevano. Tuttavia in questo messaggio Kissinger si dimostrò più tenero rispetto ai governi alleati; nonostante questi ultimi fossero persuasi che gli USA erano troppo sbilanciati in favore di Israele, non avevano condannato le scelte fatte durante il conflitto; anzi la difesa dello stato ebraico aveva suscitato consensi “fra i governi, i partiti di opposizione e l'opinione pubblica”. “Il problema fondamentale dell'alleanza deriva dal fatto che gli alleati europei valutano il proprio interesse nazionale in un modo sostanzialmente diverso dal nostro”. L'attaccamento “politico e emotivo” a Israele non era condiviso, mentre la dipendenza dal petrolio mediorientale dava agli europei il senso di “essere ostaggio delle politiche arabe”. Anche il ruolo della NATO nella crisi era stato oggetto di dispute. Di certo la crisi non era derivata dalla mancanza di consultazioni, ma piuttosto dal senso europeo “di essere stati ignorati, mentre ci si attendeva che dessero il loro sostegno a scelte nella cui formulazione non hanno avuto voce”. Ciò era stato fonte di grande frustrazione per l'Europa occidentale.⁷⁸² Gli europei, dal canto loro, stavano secondo Washington adottando una strategia di “free-riding” rispetto ai rischi corsi dagli USA. La celebre diplomazia della navetta, che aveva avuto inizio con il primo viaggio di Kissinger in Medio Oriente stava funzionando piuttosto bene. Perché la situazione continuasse ad evolvere in modo positivo, era essenziale parlare “il meno possibile” del petrolio. Esso doveva rimanere scollegato dai negoziati per la pace. Gli europei parevano incapaci di capire questo principio.⁷⁸³

In effetti, l'atteggiamento di Kissinger continuò ad oscillare fra sprazzi di comprensione e il proseguimento delle sue accuse agli europei. Il 20 novembre, Sisco riportò alla riunione dello staff di Kissinger che i britannici gli avevano appena comunicato un “messaggio interessante”:

⁷⁸¹ UK NA. FCO 82/310. Meetings between US sec state and S.O.S.F.C.A. 6A721. AMU 3/548/15. November 1, 1973. Letter from Cromer to Greenhill, *Middle East*.

⁷⁸² NARA Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1178. November 10, 1973. Telegram from secstate to amembassy Beirut. *Briefing paper for Mr. Sisco's November 13 meeting with the NAC on the Middle East*.

⁷⁸³ NARA RG 59 Secretary's staff meeting November 19, 1973. K

il governo siriano avrebbe richiesto la partecipazione di Francia e Gran Bretagna ad ogni eventuale processo di pace. Per Kissinger, la partecipazione europea ai negoziati non avrebbe portato a “nulla di buono”. I nove non fornivano “alcuna informazione riguardo ai loro contatti col mondo arabo”. Per il resto, non mostravano altro se non “un desiderio di prendere posizioni diverse dalle nostre”. Il loro comportamento meritava di “pagare un prezzo”. Essi erano stati consultati “anche troppo”. Stoessels difese la proposta di far comunicare ai governi dei nove una serie di punti, inerenti ciò che gli USA desideravano essi facessero o evitassero rispetto al Medio Oriente. Kissinger replicò che egli viveva ancora “in un mondo di relazioni cooperative”. Ogni informazione data agli europei si sarebbe ritorta contro chi la forniva. Riguardo al Medio Oriente, le relazioni transatlantiche erano pari a quelle fra avversari. Francia e Regno Unito lavoravano “sistematicamente” contro gli USA.⁷⁸⁴ Pertanto, era necessario smettere di “rassicurare” gli europei “in modo compulsivo”. A domande sulla validità della garanzia nucleare statunitense da allora in poi si sarebbe semplicemente dovuto rifiutarsi di rispondere.⁷⁸⁵ Kissinger non era il solo a desiderare che con gli europei si adottassero toni duri. Nixon aveva dichiarato che senza i buoni uffici statunitensi l'Europa si sarebbe “congelata a morte” durante l'inverno a venire. Robert J. McCloskey, portavoce del dipartimento di Stato, affermò che la dichiarazione dei nove era “senza midollo”.⁷⁸⁶

La durezza USA sembrò agire come propellente per l'unità europea. Il 27 novembre, incontrandosi con Pompidou, Brandt abbandonò le sue riserve sulla necessità di un incontro europeo sulla difesa, rinunciando alla clausola che gli Stati Uniti fossero coinvolti nella definizione della problematica.⁷⁸⁷

Secondo Cromer, le divergenze inerenti il conflitto arabo-israeliano, anche se non altrettanto traumatiche di quelle legate alla crisi di Suez nel 1956, avevano agito come uno shock per molti americani “all'esterno e all'interno dei circoli della vita pubblica”. Esse erano state responsabili di un generale ripensamento sulla NATO, ben più di tutte le questioni politiche ed economiche pendenti fra USA e Comunità. Per l'ambasciatore britannico, la ragione di ciò stava nel fatto che per la maggior parte degli americani il conflitto mediorientale andava letto soltanto alla luce del diritto di Israele alla propria sicurezza e del “contenimento delle ambizioni sovietiche”. Per questo le critiche erano state così aspre rispetto alla resa europea di fronte al “ricatto arabo”, frase piuttosto vaga cui nessuno sembrava in grado di associare una

⁷⁸⁴ NARA. RG 59. Secretary of State Henry Kissinger's staff meetings. Box 1. November 20, 1973.

⁷⁸⁵ NARA. RG 59. Secretary of State Henry Kissinger's staff meetings. Box 1. November 27, 1973.

⁷⁸⁶ New York Times. October 27, 1973. *Oil is called a factor.*

⁷⁸⁷ New York Times. November 28, 1973. *Brandt Backs Pompidou on Arms Talks.*

definizione precisa. Fino a quel momento, il Congresso era stato più comprensivo di quanto ci si sarebbe potuti aspettare rispetto alle “mancanze nei metodi di gestione delle crisi e di consultazione” dell’amministrazione Nixon. Il rischio “ovvio e reale” era che il senatore Mansfield si fosse conquistato nuovi seguaci. La situazione era “poco salutare”; in un clima così teso, ogni azione europea tesa a “riparare e rafforzare l’alleanza” sarebbe stata estremamente di aiuto.⁷⁸⁸

Cromer incontrò Kissinger il 24 novembre, per una lunga chiacchierata riguardo alla “profonda insoddisfazione” professata da quest’ultimo rispetto allo stato delle relazioni transatlantiche. Francia e Gran Bretagna stavano deliberatamente tentando di “forgiare l’unità europea” facendo prendere all’Europa le distanze dagli Stati Uniti. La politica europea era quella del “fatto compiuto”; e la situazione non veniva migliorata dai discorsi di Jobert. Cromer replicò che a livello bilaterale gli USA venivano sempre informati di tutto, e che rispetto ai discorsi del francese, difficilmente il suo paese poteva essere ritenuto responsabile. Kissinger rispose che se nessun membro della Comunità si fosse mai opposto alla Francia, essa avrebbe avuto successo nello stabilire il comportamento dell’Europa. Il Regno Unito aveva offerto il proprio “tacito aiuto” alla Francia per “fare ciò che stava facendo”; esso non operava più per bilanciarne l’influenza in Europa. “La Francia ha valutato a sangue freddo di poter portare la Gran Bretagna a condividere una costruzione dell’Europa basata sulla freddezza nei confronti dell’America”, certa che quest’ultima non si sarebbe vendicata. “Questa è stata la peggior decisione da quando le città stato greche si scontrarono contro Alessandro”. L’ambasciatore britannico tentò di riportare il discorso su toni più pragmatici, suggerendo che una maggiore consultazione da parte degli USA in ambito NATO avrebbe contribuito ad evitare alcuni “dei problemi recenti”, ma Kissinger reiterò la sua idea che ciò non avrebbe fatto “molta differenza”. A sostegno di questa visione, il segretario di stato portò il suo incontro con Jobert l’11 ottobre. In quella circostanza, il ministro francese aveva affermato che l’accordo fra le due superpotenze era l’unico modo per giungere alla pace in Medio Oriente, ma quando tale accordo era stato trovato, Parigi aveva rispolverato le accuse di “co-dominio”. La dichiarazione di principi fra Europa e Stati Uniti era un altro esempio. Essa era stata “distrutta”; tragicamente, ciò che era stato concepito dagli USA come un gesto di cooperazione aveva portato alla nascita di una relazione fra avversari. A quel punto “la festa” era “finita”. Negli ultimi tre anni nulla di positivo si era prodotto nelle relazioni transatlantiche. Gli Stati Uniti non potevano accettare “l’idea di doversi consultare su tutto mentre gli europei” non li consultavano “su nulla”, giustificandosi con la “scusa di essere

⁷⁸⁸ DPBO series III, vol. IV, AMU 3/507/1. November 16, 1973. Washington tel 119, to FCO from Cromer. *American attitudes to the NATO alliance in the light of the Middle East war.*

troppo occupati a coordinare le posizioni dei nove”. L’amministrazione corrente era “la più atlanticista possibile”; gli europei non avrebbero avuto miglior occasione per mostrarsi cooperativi. Cromer sottolineò, oltre alle già note difficoltà europee, la differenza fra “espressioni di preoccupazione” e “insulti”.⁷⁸⁹

Cromer in effetti riteneva che i toni scelti da Kissinger sull’argomento riflettessero in larga misura una “reazione personale”. Il suo atteggiamento, “estremamente negativo”, con tutta probabilità non era condiviso da Nixon. Anzi, il segretario di stato probabilmente aveva deciso a scopi tattici di essere “deliberatamente brutale”. Tuttavia, alcune delle sue conclusioni ricordavano da vicino gli scritti accademici di Kissinger, pertanto potevano ragionevolmente suscitare preoccupazione.⁷⁹⁰

Il 28 novembre, Heath, durante una cena con i corrispondenti della stampa USA, aveva rilasciato, secondo Kissinger, commenti piuttosto “al vetriolo” sul comportamento statunitense.⁷⁹¹ Queste osservazioni avrebbero dovuto essere confidenziali, ma com’era inevitabile esse trapelarono sui giornali. In effetti, i toni usati furono piuttosto secchi. Il primo ministro britannico affermò che esitevano “due Europe”. Una era rappresentata dalla NATO, organizzazione della quale gli Stati Uniti formavano parte essenziale, e una dai Nove, fra cui gli USA non erano compresi. Gli americani avrebbero dovuto “sforzarsi di capire la differenza”. L’anno dell’Europa non era possibile in assenza di consultazioni, ma era stato lanciato “senza una sola parola”: gli USA avrebbero mai lanciato un “anno della Cina” senza consultare i cinesi? Per anni l’America aveva incoraggiato gli europei “a unirsi, cooperare, parlare con una voce sola”, ma ora che finalmente ciò stava accadendo essa non sembrava pronta ad accettarlo. Se Kissinger non apprezzava che un danese parlasse per l’Europa a Washington, doveva solo “farci l’abitudine”. Grazie all’Anno dell’Europa, l’Europa aveva cominciato ad esistere. Anche rispetto al Medio Oriente, Heath si adoperò per correggere le percezioni prevalenti, soffermandosi in particolare sulla risoluzione “mancata” del 13 ottobre. Il primo ministro suggerì ai giornalisti di chiedere loro stessi a Kissinger come avrebbe votato su quella risoluzione se fosse stata proposta.⁷⁹² Il segretario di stato USA prese molto male questi commenti. Dichiarò a Cromer di sentirsi “molto irritato”, lamentando di non conoscere

⁷⁸⁹ UK NA. FCO 82/307, AMU 3/548/14. The visit of HK to the UK part A. November 24, 1973. Telegram from Cromer to Douglas Home.

⁷⁹⁰ UK NA. FCO 82/308 AMU 3/548/14 part B, folio 567, North America. Visit of dr k to UK. 6A 721. Brief no 1, Relations between the United Kingdom and the US.

⁷⁹¹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.721.

⁷⁹² UK NA FCO 82/308 AMU 3/548/14 part B, folio 567, North America. Visit of dr k to UK. 6A 721. November 28, 1973. Note for the record di Ronald Hailes. *Prime minister’s dinner with american correspondents*.

alcuna occasione precedente in cui un altro nella sua posizione fosse stato “attaccato personalmente” nel modo in cui “affidabili giornalisti americani” gli avevano riferito.⁷⁹³

Il 29 novembre Douglas Home, uomo estremamente “saggio e corretto”, si dimostrò “sufficientemente preoccupato” rispetto all’andamento delle relazioni transatlantiche da scrivere a Kissinger una lettera in merito.⁷⁹⁴ In essa, il segretario degli esteri affermò: “tentiamo di aiutarvi sempre, ogniqualevolta ci è possibile”. Douglas Home ricordò al suo omologo USA svariati esempi di tale atteggiamento di cooperazione. Però, un “amico e alleato” non si sarebbe dimostrato tale offrendo sostegno “ciecamente” alle politiche statunitensi, anche quando le avesse ritenute “errate”. Nel Medio Oriente, l’unica base possibile per la pace era il ritiro di Israele ai confini precedenti la guerra del 1967. Gli USA erano l’unico paese in grado di ottenere questo risultato, ma non avevano ritenuto possibile o desiderabile esercitare pressioni in tal senso sul proprio alleato ebraico. Le idee europee, o almeno quelle britanniche, riguardo alla pace non si erano modificate negli ultimi anni: non era dunque possibile accusarle di essere frutto del “ricatto arabo”. Le problematiche legate al rapporto fra le superpotenze erano tutt’altra cosa.

Siamo fermamente a fianco degli Stati Uniti sulle questioni fra est e ovest che potrebbero condurre a un serio scontro. In ogni caso di incertezza, il beneficio del dubbio farebbe pendere la bilancia decisamente dalla parte americana. Ma da parte vostra dovrete fare ogni cosa possibile per ridurre l’area di incertezza—cioè prenderci più sistematicamente in confidenza e consultarci durante i periodi che possono condurre a crisi e scontri

L’Europa stava facendo progressi nello sviluppare una voce comune sulla scena internazionale. Tale voce non sarebbe sempre stata “un’eco” di quella statunitense. Ma anche all’interno della Comunità la Gran Bretagna aveva lavorato con costanza perché “gli interessi e desideri americani” non venissero mai “ignorati”. Niente giustificava i timori che le relazioni fra Gran Bretagna e USA stessero “collassando”.⁷⁹⁵

⁷⁹³ UK NA FCO 82/308 AMU 3/548/14 part B, folio 567, North America. Visit of dr k to UK. 6A 7211. December 1, 1973. Telegram from Cromer to Douglas Home. *Kissinger*.

⁷⁹⁴ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.721.

2.5 Le dichiarazioni di principi e la guerra di ottobre.

Il 10 ottobre Kissinger incontrò a Washington Renaat van Elslande, ministro degli esteri belga. Questo colloquio offrì un'eccellente occasione per rivedere la situazione dell'Anno dell'Europa e per riassumere i progressi fatti. Van Elslande ribadì quale successo avesse rappresentato la capacità europea di unirsi e parlare con una voce unica. "Sappiamo che ritenete il documento prodotto molto debole. È comunque importante. Quando si è innamorati, non ci si dice tutto in una volta". Kissinger replicò con le consuete rimostranze: soprattutto, per "quattro mesi" gli europei si erano rifiutati di comunicare con gli USA. Inoltre, il rapporto con la stampa era "disastroso": ogniqualvolta i nove si riunivano, il giorno dopo David Binder avrebbe pubblicato un articolo sul povero stato delle relazioni transatlantiche. (È interessante sottolineare come, in Europa, si rilevasse che Binder era "uno dei giornalisti più vicini al segretario di stato. Pertanto, non era da escludere che, dietro alle indiscrezioni che arrivavano al New York Times, la fonte fosse lo stesso Kissinger."⁷⁹⁶ D'altronde, il rapporto di quest'ultimo con la stampa, e la sua tendenza a manipolare i giornalisti, sono stati discussi a lungo in letteratura).

Il ministro belga tentò di ribadire quanto apparentemente l'unità europea infastidisse gli americani. L'Europa aveva "bisogno di decidere cosa dire prima di parlare con gli USA". Kissinger rispose come di consueto, sottolineando l'esigenza statunitense di "far conoscere" i propri interessi prima che una decisione fosse presa. Finché non ci fosse stato un ministro degli esteri europeo, era necessario discutere di tutto durante i contatti bilaterali. Davignon affermò che gli USA avrebbero dovuto "rendersi conto che l'Europa non è ciò che vuole diventare, ma al contempo gli europei non vogliono essere trattati come meno di ciò che vogliono essere". La bozza francese per la dichiarazione NATO venne giudicata positivamente, mentre venne avanzata la proposta di una dichiarazione "cappello" che facesse da ponte fra le altre due. Davignon sottolineò come, nella proposta per la dichiarazione fra Comunità e Stati Uniti, i nove fossero per la prima volta pronti a impegnarsi per una relazione futura, "prendendo impegni per il futuro quando, in realtà, non erano davvero legittimati a farlo costituzionalmente o legalmente".⁷⁹⁷

⁷⁹⁵ NARA. Records of Henry A. Kissinger. Box 3. November 29, 1973, Message of Douglas Home personal to Kissinger, passed by Cromer.

⁷⁹⁶ AMAE Amérique 1971-75. Etats Unis 748. 5 décembre 1973. Télégramme de Kosciusko-Morizet. *Project de Réunion entre les Neuf et M. Kissinger.*

⁷⁹⁷ NARA. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files- Middle East. Middle East War Memors & Misc. Oct. 6, 1973 – Oct. 17, 1973 to Middle East War Memos & Misc. VOL II Oct 18, 1973. Box 664. October 10, 1973. Memorandum of conversation.

Kissinger avrebbe dovuto incontrare anche altri ministri degli esteri dell'Europa occidentale. In preparazione, Stoessel redasse un rapporto sui progressi dell'Anno dell'Europa. Le prossime riunioni avrebbero offerto una buona occasione per discutere delle procedure, comprese le date per il viaggio presidenziale. Le difficoltà ancora presenti nel lavoro sulle dichiarazioni erano svariate. In primo luogo, la Francia continuava ad opporsi all'uso del termine "partnership", mentre gli altri europei erano pronti ad adoperarlo solo se esso fosse stato definito con precisione. Secondariamente, i nove non intendevano prendere in considerazione di impegnarsi per "consultazioni preliminari", né riconoscere esplicitamente l'interdipendenza delle diverse questioni in oggetto. In ogni caso, le prospettive non erano negative; probabilmente sarebbe stato possibile ottenere una "buona" dichiarazione NATO, basata sulla proposta francese, anche se quest'ultima incontrava l'opposizione di quelli fra i quindici che non facevano parte della Comunità Europea. Essi avrebbero desiderato che la dichiarazione includesse anche questioni politiche ed economiche. Progressi rispetto all'altra dichiarazione dipendevano dalle reazioni europee alle proposte di modifica statunitensi; se belgi e britannici si erano mostrati molto disponibili, la Francia permaneva inflessibile. Rispetto alle questioni procedurali, si stava formando un "consenso crescente" per un incontro a livello governativo presso la sede NATO di Bruxelles, anche se Pompidou non vi avrebbe partecipato, lasciando eventualmente il suo posto al primo ministro, Messmer. Inoltre, alcuni fra i Nove erano "nervosi" alla prospettiva di una rappresentanza ad alto livello di Grecia e Portogallo. Entrambi i problemi sarebbero stati risolti se Pompidou avesse accolto il suggerimento di Brandt, invitando i propri colleghi a Parigi. Quanto al viaggio presidenziale, non era ancora chiaro se esso si sarebbe potuto svolgere in novembre, dove i tempi stretti avrebbero potuto facilitare il raggiungimento di risultati più sostanziali, o se avrebbe dovuto essere rinviato al febbraio 1974. Quest'ultima ipotesi avrebbe offerto il vantaggio della presidenza della Comunità, tenuta a quel punto dalla Germania occidentale. Fra l'altro, la prominenza offerta a Brandt da una tale occasione avrebbe stimolato Pompidou a ospitare l'incontro NATO a Parigi. Questi due convegni avrebbero costituito la preparazione perfetta per un eventuale summit CSCE nella primavera del 1974. Gli effetti che il conflitto in corso in Medio Oriente avrebbero potuto avere sulle questioni legate all'Anno dell'Europa erano a quel punto "difficili da misurare", ma non era da escludere l'ipotesi che quella crisi creasse un'atmosfera "propizia alla riaffermazione della solidarietà atlantica".⁷⁹⁸

Per Parigi, gli emendamenti proposti dagli USA s'iscrivevano in una visione d'insieme "tesa a stabilire che non ci possa essere identità europea se non in seno ad una stretta comunità

⁷⁹⁸ NARA. RG 59, Planning Coordination staff (S/PC) Miscellaneous Files. Box 1. October 10, 1973. Memorandum from Stoessel to the secretary. *The Year of Europe project: an overview.*

atlantica”. La partnership avrebbe comportato un ricorso generalizzato alla consultazione preliminare, mentre alle regole internazionali esistenti sarebbe stato attribuito “un carattere evolutivo”. Ciò non era ritenuto accettabile.⁷⁹⁹

Durante il loro incontro dell’11 ottobre, Jobert e Kissinger parlarono anche dello stato dei lavori per l’anno dell’Europa. In quell’occasione il segretario di stato anticipò il fatto che il suo viaggio in Europa, previsto per il fine settimana successivo, sarebbe probabilmente stato cancellato. Jobert comunque affermò che tutto stesse andando per il meglio. Alla stampa non erano giunte indiscrezioni degli ultimi sviluppi. Il segretario di stato USA ammise che la bozza presentata da Parigi prendeva in considerazione “molte” delle preoccupazioni americane: “è meglio di qualunque cosa avremmo potuto produrre noi”. Il problema principale era stabilire quando e come la dichiarazione NATO avrebbe potuto venire firmata. Kissinger avrebbe preferito che ciò avvenisse prima del luglio 1974, inizio della presidenza di turno francese. L’idea di Brandt, di una riunione dei capi di stato e di governo NATO a Parigi dopo l’incontro con la Comunità a Bruxelles, era buona. Jobert rispose però che la sua attuale risposta a tale suggerimento non avrebbe potuto essere che negativa. Kissinger replicò che, se la dichiarazione non avesse potuto essere firmata al “livello appropriato”, l’intero progetto sarebbe naufragato; tuttavia, la questione non era urgente.⁸⁰⁰

L’idea di mantenere il viaggio presidenziale per l’anno in corso era considerata “plausibile”. Difficilmente in febbraio si sarebbero ottenute dichiarazioni migliori che in novembre; anzi, la possibilità di una visita di Nixon molto presto avrebbe potuto fornire un incentivo notevole ad accelerare i lavori. Come suggerito da Jobert, ritardare avrebbe “suggerito difficoltà”, rischiando di far diminuire l’impatto delle dichiarazioni, soprattutto alla luce delle possibili tensioni che avrebbero potuto scaturire nell’alleanza a causa della crisi mediorientale. Le paure europee rispetto ai rapporti fra le due superpotenze avrebbero potuto peggiorare; o perché gli USA sarebbero stati accusati di aver calcolato male le implicazioni della distensione o, al contrario, per un aumento dei sospetti di co-dominio. La crisi del Watergate e quella scaturita dalle dimissioni di Spiro Agnew rendevano ancora più desiderabile una riaffermazione dell’autorità presidenziale, e al contempo una riaffermazione della solidarietà atlantica di fronte al Congresso, per la questione dei tagli alle truppe.⁸⁰¹

⁷⁹⁹ AMAE *Amerique 1971-75*. EU 748. 8 octobre 1973. Circulaire n.581. *Projet de declaration Europe-Etats Unis. Aspects economiques*

⁸⁰⁰ NARA. RG 59. Records of Henry Kissinger, 1973-77. BOX 3. October 11, 1973. Memorandum of conversation.

⁸⁰¹ NARA Nixon Presidential Material Project. National Security Council Files. VIP Visits. Box 950. October 11, 1973. Memorandum for Kissinger from Sonnendfeldt. *Timing of Presidential Trip to Europe*.

Anche Londra si stava preparando al previsto incontro con il segretario di stato. Ci si aspettava che la visita presidenziale in Europa e in generale i rapporti transatlantici avrebbero costituito una priorità assoluta per Kissinger. Se in pubblico egli e Nixon stavano mostrandosi pazienti con i tempi della risposta europea all'anno dell'Europa, dando segni di "soddisfazione per i progressi ottenuti", in privato continuavano ad essere mostrate "frustrazione e impazienza". Questa dicotomia veniva attribuita, almeno in parte, a "motivi tattici"; tuttavia l'irritazione e il sospetto rispetto a procedure e motivazioni comunitarie erano "reali". Era pertanto indispensabile continuare ad adoperarsi per convincere gli USA di quanto fosse importante che l'ingresso britannico nella Comunità si dimostrasse un successo, e per persuadere Kissinger della necessità di "adeguarsi all'esistenza e procedure della Comunità e dei nove". L'Europa stava "considerando attivamente" gli emendamenti proposti dagli Stati Uniti a New York. Alcuni di essi erano senz'altro accettabili, ma altri avrebbero suscitato grandi difficoltà. Il problema fondamentale erano le formulazioni che implicassero un "diritto di intervenire nella formulazione delle politiche comunitarie in costruzione" per gli USA, o che suggerissero la necessità di creare "nuovi legami istituzionali". Nuove istituzioni non erano ritenute necessarie, e per gli americani insistere su tale questione avrebbe "creato più problemi" di quanti ne avesse potuti risolvere. Anche il dipartimento di Stato si era dichiarato possibilista a riguardo. La soluzione avrebbe potuto essere quella di pensare "in termini di sviluppo piuttosto che di innovazione". Il problema di assicurare un'adeguata considerazione dei punti di vista USA durante la formulazione delle politiche europee era più complesso. La sua risoluzione era "in parte questione di volontà, in parte di buona meccanica, a livelli bassi e ai più alti". Altri incontri simili a quello tenuto a New York il 29 settembre non erano da escludersi, ma non sarebbe stato prudente accettare questa soluzione "come un principio". Finché l'Europa fosse stata nel processo di unificarsi, non sarebbe stato possibile trovare sostituti "efficaci" per le consultazioni bilaterali fra gli USA, la Commissione e gli stati membri della Comunità. Il Regno Unito, dal canto suo, era sempre "pronto a discutere gli affari correnti", spiegando con franchezza le proprie posizioni anche rispetto al modo migliore per ottenere un consenso a livello europeo. Ciò stava "già accadendo", ed era possibile segnalare una simile disponibilità anche della maggior parte degli altri alleati. I punti di vista britannici e statunitensi non coincidevano sempre, ma i punti di vista USA trovavano sempre la piena attenzione dei propri alleati. Nel frattempo erano stati mantenuti adeguati contatti bilaterali. L'incontro del 18 ottobre avrebbe consentito ulteriori progressi. D'altronde la soluzione migliore sarebbe stata quella di raggiungere l'accordo finale su un testo poco prima della visita di Nixon, in modo tale da impedire alla stampa di averne sentore prima della sua pubblicazione. Così l'impatto della dichiarazione sarebbe stato massimizzato. Era importante

capire quando la visita avrebbe avuto luogo, se durante il mese di novembre oppure l'anno successivo. In questo caso, sarebbe stato meglio presentare la decisione come una soluzione conveniente per tutti piuttosto che una conclusione raggiunta dagli USA, causata da insufficienti progressi all'incontro del 18 ottobre. La bozza francese della dichiarazione NATO, "costruttiva e sorprendentemente positiva" stava nel frattempo fornendo la base per lavori soddisfacenti. Il fatto che gli USA avessero stabilito di lavorare sul testo esistente, piuttosto che di avanzare un'altra proposta, era estremamente propizio.⁸⁰²

L'11 ottobre i direttori politici dei nove si incontrarono per concertare le proprie posizioni in vista del secondo incontro con i rappresentanti statunitensi per lavorare alla dichiarazione, previsto per il 18. In origine Kissinger stesso avrebbe dovuto recarsi in Europa in quell'occasione, ma la visita venne cancellata a causa degli impegni legati alla crisi mediorientale. In realtà, le tensioni nelle relazioni transatlantiche cominciavano a intensificarsi. Tuttavia, la situazione appariva ancora piuttosto promettente. Puaux aveva dichiarato di essere stato "piacevolmente sorpreso dallo scoprire che, lungi dall'essere un cavallo di Troia, le idee britanniche si erano dimostrate durante l'estate molto europee".⁸⁰³ Di converso, la proposta francese di una bozza di dichiarazione NATO, e il fatto che gli americani l'avessero accettata come base per i negoziati, suggeriva che ci fossero opportunità per i negoziati transatlantici.⁸⁰⁴ In effetti la riunione del 18 e 19 ottobre, tenutasi a Copenhagen, si svolse in un'atmosfera abbastanza positiva, alla presenza anche della Commissione. Parigi l'avrebbe definita "interessante". Stoeesel e Sonnenfeldt avevano capito che certe parole avevano ormai "acquisito un significato che ne rendeva l'uso difficile", anche se si erano chiesti se non fosse possibile mantenere "l'idea di interdipendenza", pur "sotto altre spoglie". Per Pelen, rappresentante francese, ciò era fuori discussione. I nove avevano reagito in modo "soddisfacente", difendendo le idee francesi e schierandosi contro i concetti di "partnership, globalizzazione e istituzionalizzazione". Un "coro così risolutamente europeo" non aveva quasi richiesto l'intervento francese; la sua "cortese fermezza" aveva spinto la delegazione USA a "battere in ritirata", pur tentando alcune manovre diversive. Sonnenfeldt, ad esempio, avrebbe insistito con alcune delegazioni che rifiutare l'idea di partnership fosse un errore, poiché "erano certi di ottenere un cedimento francese su questo punto". Tuttavia quest'illusione era stata prontamente smentita. La proposta francese per una dichiarazione NATO aveva "disarmato una gran parte delle critiche" rivolte alle intenzioni di Parigi. L'intesa

⁸⁰² UK NA. FCO 82/307, AMU 3/548/14 The visit of HK to the UK part A. October 10, 1973. Draft Steering Brief for Secretary of State's meeting with doctor Kissinger.

⁸⁰³ DPBO, series III, vol. IV. MWE 3/304/6. October 8, 1973. Minute Butler to Acland.

⁸⁰⁴ Hamilton, Keith. *Britain, France, and America's Year of Europe, 1973*. "Diplomacy and Statecraft", 17, 2006, p.883.

fra quest'ultima e Londra era "decisiva", poiché spingeva anche Bonn ad unire le proprie forze, per timore di restare altrimenti isolata. Senza voler prendere "conclusioni affrettate", l'esercizio in corso aveva segnalato "una certa presa di coscienza europea"; tuttavia la diplomazia americana era "molto attiva" e avrebbe potuto rivelarsi "più abile" in futuro.⁸⁰⁵

Il lavoro compiuto dai nove aveva consentito di fare "buoni progressi" sui paragrafi politici della dichiarazione, ma per la parte economica essi non erano stati in grado di elaborare "nuovo linguaggio". Sulla sezione politica, l'accordo era raggiunto o vicino per la maggior parte delle sezioni. Stoessel ribadì più volte quanto apprezzasse gli sforzi compiuti dai nove per venire incontro alle esigenze USA, che avevano consentito molti passi in avanti. Venne discussa una data per l'incontro successivo, ipotizzando la settimana precedente l'incontro dei ministri degli esteri fissato per il 20 novembre, ma non fu possibile raggiungere un accordo a riguardo. Pertanto la questione venne lasciata in sospeso. Stoessel dichiarò che il suo paese intendeva procedere il più velocemente possibile, poiché era ancora possibile che la visita di Nixon si svolgesse nell'anno in corso. Il testo che si stava elaborando era "un nuovo processo, non un fine in sé". Il concetto di partnership era pienamente compatibile con un'identità europea in evoluzione; l'interdipendenza delle diverse questioni era "un fatto", mentre sulle consultazioni gli USA non suggerivano nuovi meccanismi istituzionali, ma erano anzi pienamente flessibili. Evitando "discussioni teologiche" su queste affermazioni, i nove, su proposta britannica, passarono direttamente all'esame del testo. Sulla questione delle istituzioni fu possibile arrivare ad un avvicinamento molto pronunciato. Van Lynden, olandese, definì le "istituzioni esistenti" come "quelle istituzioni che esistono ora o esisteranno in qualsiasi momento". Quest'interpretazione parve ricevere un generale accordo. Si passò poi a discutere le obiezioni USA ai tre paragrafi sulle relazioni fra est e ovest: l'idea di introdurre un equilibrio fra il ruolo dei nove e degli Stati Uniti, un riferimento, diretto o indiretto, agli altri negoziati oltre alla CSCE, e un'enfasi sulla necessità di un lavoro comune fra le due sponde dell'Atlantico sulla distensione. I nove discussero a lungo possibili emendamenti del testo, ma non furono in grado di trovare nuove formulazioni. Puaux anzi intervenne in modo piuttosto secco, affermando che la distensione era "un concetto europeo". Era fondamentale che i nove non accettassero un linguaggio che rendesse il loro ruolo in merito "dipendente dalla cooperazione con gli USA". Starck, il rappresentante britannico, intervenne a sostegno delle parole di Puaux, ma anche per addolcire il loro impatto. Questo però fu l'unico momento di tensione nelle due giornate di lavori. Riguardo alla parte economica, al contrario, non fu possibile trovare alcun nuovo accordo. Le discussioni in merito furono piuttosto brevi.

⁸⁰⁵ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Européennes. Cooperation Politique: relations avec l'Afrique. Relations avec les Etats Unis 1972-1973. 38 3810. 19 octobre 1973. Copenhague, Comité politique.

Anche dopo che gli americani ebbero lasciato l'incontro, non fu possibile trovare alcuna posizione comune. Puaux non diede il suo assenso per nessuna delle proposte di istruzioni da lasciare al COREPER per il proseguimento dei lavori; la presidenza dunque istruì il comitato semplicemente a "far procedere le attività". Questo doveva significare l'elaborazione di nuove proposte per il successivo incontro del comitato politico, previsto per il 12 novembre. Sonnenfeldt chiarì che gli USA non avevano intenzione di influenzare i negoziati in corso in altri contesti, ma che desideravano semplicemente incidere sullo "spirito" col quale essi stessi e i nove si sarebbero avvicinati a tali negoziati.⁸⁰⁶

Gli americani non considerarono in modo così positivo l'esito della riunione del 18 e 19 ottobre. Springsteen, nel riportarne i risultati, ammise che c'era stata "una chiarificazione di vedute". Tuttavia, degli oltre trenta paragrafi della dichiarazione, era stato possibile prenderne in considerazione poco più della metà. Tutta la parte economica era ancora a Bruxelles, dove i rappresentanti permanenti non riuscivano a pervenire ad un accordo. La riunione, inoltre, era stata conclusa senza programmare alcuna data per l'incontro successivo, proprio perché la sezione economica al momento "non era disponibile". In ogni caso, era possibile "tenersi in contatto tramite i canali diplomatici" per elaborare la questione. Kissinger sottolineò come tale risultato implicasse l'impossibilità di un viaggio presidenziale prima della fine dell'anno. Springsteen concordò, affermando "siamo ancora impantanati su alcune di quelle cose [...] come partnership, cooperazione". Il segretario di stato esclamò che ciò era "incredibile [...] una situazione straordinaria". Considerando tutto quello che gli USA avevano fatto per promuovere l'unità europea e le relazioni transatlantiche, era sorprendente che i nove si rifiutassero persino di menzionare il concetto di partnership. In ogni modo, l'unica soluzione era aspettare.⁸⁰⁷

Per Londra, tanto l'incontro con gli americani quanto quello a nove erano andati "bene, molto meglio del previsto". L'atmosfera era stata "facile e amichevole"; le divergenze che permanevano erano state "identificate e discusse", senza che nulla suggerisse lo sviluppo di una relazione fra avversari. L'atteggiamento americano era stato cruciale per ottenere questo risultato; infatti il rifiuto del linkage e dell'istituzionalizzazione delle relazioni transatlantiche era stato accettato "con rimpianto ma senza recriminazioni". Anche l'adozione di termini quali "interdipendenza" e "partnership" non era stata caldeggiata con eccessiva forza, mentre erano stati riconosciuti gli sforzi europei per "riscaldare" il linguaggio usato. "L'unità dei nove li ha chiaramente impressionati e il progresso dell'esercizio li ha educati nei misteri della comunità e

Reflexions sur la première journée des discussions avec les représentants américains.

⁸⁰⁶ DPBO, series III, vol. IV. MWE 3/304/6. October 19, 1973. Telegram from Stark to FCO. *Kissinger exercise.*

⁸⁰⁷ NARA. RG 59 Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger's Staff Meeting, box 1. October 19, 1973.

del suo funzionamento”. Certo la presentazione della proposta francese alla NATO era stato un fattore importante in questo. Stoessel aveva sottolineato più volte come i progressi compiuti a partire dall'estate fossero stati “sorprendenti”: gli americani desideravano “chiaramente portare a termine l'esercizio con successo, anche se ciò implica accettare in larga misura i termini europei”. Il viaggio di Nixon era ancora incerto; se l'opzione 1973 pareva sempre meno probabile, era importante chiarire che gli europei sarebbero stati “pronti appena lo sarà il presidente”. L'elemento più incoraggiante, in ogni caso, erano stati i progressi nell'unità europea. I nove avevano trovato con estrema facilità un accordo sulla distribuzione del lavoro fra la CPE e la Comunità; i direttori politici avevano dato il benvenuto fra loro al segretario generale della commissione, lasciandolo restare anche per le discussioni politiche. Per i britannici, “Chiaramente il punto di svolta è stata la nostra decisione, durante l'estate, di avanzare proposte per la comunità anche se la loro formulazione, se avesse raggiunto la stampa, avrebbe messo a rischio le nostre relazioni con gli americani”. Quando Parigi aveva realizzato la portata di questo cambiamento, si era convertita alla cooperazione a nove. Puaux, addirittura, si era convertito in “un entusiasta della CPE”.⁸⁰⁸

In realtà, Parigi restava il principale ostacolo all'elaborazione di una dichiarazione che soddisfacesse gli USA. Il rifiuto del linkage e l'esclusione totale della creazione di istituzioni nuove restavano condizioni indispensabili per l'accettazione francese dell'elaborazione di una dichiarazione. Ottenere due documenti separati era stato un passaggio importante. Gli europei però avrebbero dovuto continuare ad opporsi “a qualunque procedura di consultazione multilaterale su un determinato argomento prima di avere adottato in quell'ambito una posizione comune”. Nel documento sull'identità europea, ancora in corso di elaborazione, sarebbe stata presente una sezione per enumerare le regole che avrebbero dovuto guidare i nove nel corso del loro dialogo con gli Stati Uniti, delimitando la portata e le implicazioni della futura dichiarazione di principi. Gli sforzi francesi, “per l'essenziale”, avevano avuto successo.⁸⁰⁹

Stoessel e Irwin subito dopo la riunione visitarono Parigi. I due diplomatici americani riportarono i diffusi dubbi statunitensi sulle considerazioni europee rispetto alla distensione. La risposta francese fu secca: a volere “spingere le cose” al punto in cui le aveva volute spingere Rumsfeld a Bruxelles, a voler “imporre la politica americana su un argomento esterno all'alleanza”, il risultato ottenuto, “fatalmente”, era quello di suscitare una reazione negativa. L'idea che la guerra di ottobre avesse dimostrato che la distensione non fosse che “un'illusione”, ripetuta dalla stampa, che tanto aveva irritato gli americani, non era

⁸⁰⁸ DPBO, series III, vol. IV. MWE 3/304/6. October 19, 1973. Telegram from Stark to FCO. *Kissinger exercise*.

necessariamente condivisa dai governi europei.⁸¹⁰

Parigi valutò con freddezza il comportamento britannico. Il Regno Unito si era dimostrato “innanzitutto preoccupato di arrivare ad un testo”. Il contenuto di questo era per esso meno importante che il gesto in sé. Tale preoccupazione rispondeva innanzitutto all’esigenza di portare gli americani a riconoscere l’identità europea che si stava formando tramite un esercizio redazionale stimolato dagli stessi USA. In secondo luogo, a Londra si riconosceva l’ambizione di mantenere, se non una “relazione speciale”, almeno un “dialogo privilegiato” con Washington. Dialogo che avrebbe avuto senso solo se la capitale britannica avesse potuto agire da portavoce per i nove. Infine, la Gran Bretagna condivideva il timore che un presidente indebolito dal Watergate non sarebbe stato più in grado di tenere testa alle tendenze “neo-isolazioniste” crescenti nel Congresso e nell’opinione pubblica. In ogni caso, Londra condivideva alcune riserve sulle intenzioni statunitensi. Le sue reazioni alla proposta di documento del NSC erano state “molto critiche”. La nozione di interdipendenza non si accompagnava ad alcun impegno preciso sul mantenimento delle forze americane in Europa ai livelli correnti. Erano stati proprio i britannici a “respingere la minaccia di globalizzazione” proponendo due dichiarazioni distinte. La proposta estiva avanzata da Londra era “essenzialmente accettabile, prodiga di formule generali di amicizia e cooperazione” ma pronta ad escludere ogni istituzionalizzazione del dialogo. Un testo simile sarebbe stato perfetto, ma era importante che esso non venisse “snaturato” dagli emendamenti. In merito, i britannici avevano, secondo la loro abitudine, “tergiversato” un poco: avevano cercato di sostenere che gli emendamenti proposti non potevano venire “scartati a priori”, e di convincere Parigi che formule come “partnership” erano sufficientemente vaghe da non far scaturire alcun impegno. Tuttavia la fermezza francese li aveva persuasi ad accettare il rifiuto di un tale lessico e a giustificare questa scelta con gli USA. Era però altrettanto vero che il governo Heath non avrebbe obiettato ad una riaffermazione di interdipendenza, né all’istituzionalizzazione di procedure “leggere” di consultazione. Esso comunque non intendeva spezzare la solidarietà europea, e si sarebbe adoperato affinché l’esercizio si fosse mantenuto entro limiti accettabili per la Francia.⁸¹¹

Anche Stoessel valutò che, “in linea con la sua vocazione europea”, la Gran Bretagna era stato il più sensibile, fra i membri della comunità, alle esigenze francesi in merito alla dichiarazione. Così, pur riconoscendo il desiderio statunitense per dei contenuti sostanziali e perché i

⁸⁰⁹ AMAE. *Amerique 1971-75. Etats Unis 748*. 20 octobre 1973. Note. *Cooperation politique, rapports Europe-Etats Unis*.

⁸¹⁰ AMAE. *Amerique 1971-75. Etats Unis 748*. 22 octobre 1973. Note. Visite de M. Stoessel et de l’ambassadeur des Etats Unis.

⁸¹¹ AMAE. *Europe-Grande Bretagne. 1971-Juin 1976*. 356. 29 octobre 1973. Note. *La Grande Bretagne et les rapports Europe-Etats Unis*.

documenti avessero “un peso politico”, Londra si era dimostrata “riluttante” a staccarsi dal fronte dei nove, sostenendo che “un convoglio si può muovere soltanto alla velocità del suo membro più lento”.⁸¹²

Le discrepanze rispetto al Medio Oriente stavano intanto esasperando Kissinger, che arrivò a descrivere la situazione rispetto alla dichiarazione come “una farsa”. Il rifiuto dell’uso del termine *partnership* gli risultava incomprensibile. In ogni caso, un documento di quel tipo sarebbe servito solo a ottenere le prime pagine dei giornali per un giorno. Il “modo riluttante” in cui gli europei stavano affrontando i negoziati lo privava comunque di “qualsiasi significato”. Non si trattava più di una replica del piano Marshall, in cui si avesse il senso “dell’inizio di una nuova era”; ormai era solo questione “di far arrivare il presidente in Europa”. Springsteen riportò l’andamento dei lavori sulle dichiarazioni durante la riunione dello staff del segretario di stato il 25 ottobre. Alla NATO, i negoziati procedevano bene; i francesi si erano dimostrati disponibili a modificare la propria proposta, accogliendo le esigenze degli altri paesi membri, per esempio quella danese di fare riferimento a democrazia e diritti umani. La proposta di Parigi a quel punto non comprendeva tutto quello che gli USA desideravano, ma era più di quanto essi sarebbero stati pronti ad accettare “normalmente”. Per quanto riguardava la seconda dichiarazione, la mancanza delle sezioni economiche rifletteva “una rivalità fra vari elementi della Comunità Europea”. La sezione politica era stata elaborata dai direttori politici, mentre i rappresentanti permanenti si erano occupati delle parti economiche, ma i due non riuscivano a riunirsi. L’ambasciatore danese aveva chiesto quali avrebbero potuto essere le prossime mosse, ma senza avere la sezione economica non sarebbe stato possibile un nuovo incontro. Kissinger affermò di non poter “accettare” l’idea che sulla parte politica ci si era spinti al massimo. Springsteen rispose che le cose stavano così, almeno al livello in cui ci si era mossi fino a quel momento. Era giunta l’ora di spostarsi ad un piano più alto.⁸¹³

Durante l’incontro con gli ambasciatori dei paesi NATO, il 2 novembre, il rappresentante danese, Bartels, chiese a Kissinger se fosse soddisfatto dei progressi fatti in risposta alla sua iniziativa, lanciata il 23 aprile. Il segretario di stato rispose che, sino a quel punto, il lavoro era stato delegato al livello degli esperti e che avrebbe potuto non sollevarsi mai a un piano più alto. Anche se gli USA guardavano al documento prodotto dai nove a Copenhagen come “un grande passo in avanti per gli europei”, i suoi contenuti non erano sensazionali. La disputa sulla parola “*partnership*” era sintomatica del problema. In contrasto, il documento NATO

⁸¹² NARA. RG 59, Planning Coordination staff (S/PC) Miscellaneous Files. Box 1. October 7, 1973. Memorandum from Stoessel to Kissinger.

⁸¹³ NARA. RG 59. Transcripts of Secretary of state Henry Kissinger’s Staff Meetings, box 1. October 25, 1973.

appariva “promettente”.⁸¹⁴ L’insistenza americana sulla questione della “partnership” spinse Douglas Home a dichiarare che la situazione dei lavori sulla dichiarazione stava diventando “leggermente ridicola”.⁸¹⁵

Il 14 novembre il comitato politico dei nove proseguì l’esame della dichiarazione, ma non riuscì a trovare una soluzione per la sezione economica. La richiesta USA di consultazioni preliminari, che avrebbe di fatto giocato “a loro esclusivo vantaggio”, non poteva in alcun modo venire accolta.⁸¹⁶

Secondo il New York Times, la guerra di ottobre aveva rafforzato l’opposizione europea all’uso di termini come interdipendenza o partnership.⁸¹⁷ Lo stesso quotidiano pubblicò entrambi i testi in lavorazione delle due dichiarazioni.⁸¹⁸ La revisione della bozza dava segno di numerose concessioni, come la menzione delle questioni economiche, della divisione dei costi e della necessità di rimuovere le fonti di conflitto economico fra gli alleati. Il nuovo testo conteneva un impegno a “mantenersi reciprocamente informati dell’evoluzione e del progresso delle relazioni fra est e ovest”. La presentazione del nuovo testo, accolto generalmente molto bene, era il primo progresso nei lavori sulla dichiarazione in più di tre settimane, in seguito alla mancanza di consultazioni riguardo all’allerta.⁸¹⁹

Cromer scrisse una lunga lettera descrivendo la situazione. Anche se Walter Stoessel, “anima gentile”, aveva affermato che le acque delle relazioni transatlantiche non erano agitate che in superficie, tutti coloro che lavoravano a Washington avrebbero dovuto “tuffarsi piuttosto in profondità per raggiungere acque calme e serene”. Anche se l’amministrazione statunitense era enorme e presentava al suo interno grandi differenze, a volte ordini dall’alto spingevano tutti i suoi membri ad uniformarsi, e a quel punto l’ordine era stato di mostrare tutto il malcontento USA verso la Comunità, la NATO e, ad un livello “sorprendente”, la Gran Bretagna. Per quanto gli europei fossero compiaciuti dei progressi ottenuti sulla dichiarazione, gli americani ne erano stati delusi. Si diceva che Hal Sonnendfelt avesse sostenuto che, con pochissimi cambiamenti, gli USA avrebbero potuto firmare un documento analogo con l’Unione Sovietica.⁸²⁰

⁸¹⁴ NARA NSC box 664. Anche in saunders box 1176. 4/11/73. Telegram from secstate to all european diplomatic posts. Secretary’s meeting on ME with NATO ambassadors

⁸¹⁵ UK NA, MWE 2/34 canada/kissinger S 1868. October 24, 1973.

⁸¹⁶ AMAE Amerique 1971-75. EU 748. 14 novembre 1973. Relations Europe-Etats Unis. *Rèunion entre le comité politique des Neuf et les représentants américains.*

⁸¹⁷ New York Times, November 9, 1973. *Common market said to resist US on Joint statement.*

⁸¹⁸ New York Times, November 19, 1973. *French Draft for NATO Declaration of Purpose* e New York Times, November 9, 1973. *Text of the Modified Draft of US-Common Market Statement.*

⁸¹⁹ New York Times, November 19, 1973. *French Present New NATO Ideas.*

⁸²⁰ DPBO, series III, vol. IV. AMU 3/507/1. November 2, 1973. Letter from Cromer to J.O. Wright. *Relations between the US and the EEC.*

I rapporti trasatlantici, almeno ai massimi livelli “dove conta”, erano in un “estremo cattivo stato”. La speranza era che avessero raggiunto il culmine di una parabola. Nixon e Kissinger avevano chiarito di essere profondamente risentiti dal fatto che, secondo il loro punto di vista, in un grosso scontro fra USA e URSS l’Europa, con l’eccezione del Portogallo, aveva scelto di “cambiare marciapiede”. La dipendenza europea dal petrolio mediorientale era riconosciuta, ma non accettata “come una giustificazione”. I negoziati per le dichiarazioni sarebbero senz’altro stati contagiati da questo clima negativo. “In superficie” esse continuavano a procedere “abbastanza bene”, anche se il desiderio americano di vedervi maggiore sostanza e un lessico “più ispirato” non andava sottostimato. Stava agli europei prendere un’iniziativa che potesse “sollevare le relazioni transatlantiche dal loro presente, pericoloso stato”. Certo non sarebbe stato facile, a quello stadio, inserire elementi nuovi nella dichiarazione. “Dal punto di vista americano, l’Europa si è sempre limitata a rispondere, e per di più in modo esitante. I progressi fatti a New York e Copenhagen [...] non hanno molto spessore agli occhi americani”. I problemi dell’alleanza non erano dovuti al Watergate, né era possibile attendere la sorte di Nixon, tanto più che Kissinger quasi sicuramente sarebbe rimasto alla guida del dipartimento di Stato anche con un nuovo presidente. Gli americani erano in “uno stato mentale” estremamente “suscettibile”: irritarli senza necessità sarebbe stato stupido. Pertanto, era desiderabile che il prossimo summit europeo di Copenaghen non si concentrasse solo sul Medio Oriente, anche perché gli USA non avevano bisogno di “consigli inutili”.⁸²¹

Una questione che seguitava ad essere ritenuta cruciale era quella del coinvolgimento del Giappone. I britannici stabilirono di affrontare la questione solo se gli USA l’avessero sollevata. Sebbene il Giappone dovesse effettivamente venire incluso nella collaborazione fra Europa occidentale e Stati Uniti, soprattutto in ambito economico, farlo aderire alle due dichiarazioni transatlantiche era fuori discussione. Lo stesso Tanaka, primo ministro giapponese, aveva dichiarato durante la sua recente visita in Europa che tale legame trilaterale sarebbe cresciuto gradualmente. Una dichiarazione fra la Comunità e il Giappone invece sarebbe stata una buona idea, ma l’atteggiamento di Tokio permetteva di affrontare tale questione solo una volta terminati i lavori transatlantici.⁸²² Anche con il Canada era in considerazione una dichiarazione bilaterale.⁸²³

Kissinger fu particolarmente infuriato da quest’offerta, fatta “dietro la schiena” USA dopo aver rifiutato una dichiarazione trilaterale. L’impressione era che gli europei stessero

⁸²¹ DPBO III IV Letter cromer to Brimelow, AMU 3/548/13, 6 novembre 1973. US and Europe: permanent secretaries’ monthly meeting

⁸²² UK NA. FCO 82/307, AMU 3/548/14 The visit of HK to the UK part A. October 11, 1973. Memorandum from Overton to Evens.

“deliberatamente tentando di isolare” gli Stati Uniti. L’unica scelta era di far loro “pagare un prezzo per questa azione”. Finchè i nove avessero mantenuto un tale “atteggiamento competitivo”, era fuori di questione ammetterli a piene consultazioni. Gli USA non avevano avuto sentore preliminare della proposta europea a Tokio, di cui erano venuti a conoscenza tramite l’ambasciatore danese lo stesso giorno in cui era stata avanzata. Kissinger sottolineò di non aver avuto idea delle “formali” intenzioni europee, anche se Stoessel ammise di aver saputo che l’idea “stava fluttuando”. In ogni caso, in una circostanza che coinvolgeva così direttamente un’iniziativa USA, ci si sarebbe aspettati una discussione anticipata. Stoessel affermò che una dichiarazione fra Europa e Giappone non avrebbe avuto alcun contenuto sostanziale, ma Kissinger invece sostenne che i nove intendevano darvi maggiore “concretezza”. “In altre parole, sono pronti ad offrire al Giappone cose in un contesto bilaterale che non sono preparati ad offrirgli in un contesto trilaterale”.⁸²⁴

Springsteen scrisse a Kissinger un lungo rapporto sui possibili prossimi passi nell’elaborazione delle dichiarazioni. Un nuovo incontro con la Comunità avrebbe dovuto venire perseguito solo se i suoi scopi fossero stati chiari. “Nulla al di là di cambiamenti minori” avrebbe infatti potuto esser ottenuto al livello dei direttori politici, in assenza di sforzi bilaterali precedenti. Diversamente, un nuovo incontro avrebbe visto proseguire la situazione di stallo, a meno che gli USA non fossero preparati ad accettare il testo così com’era. A Home e a Jobert era stato detto che il testo della comunità avrebbe potuto essere “meno che soddisfacente” se quello NATO fosse stato decisamente buono. Francesi e britannici sicuramente si sarebbero mossi partendo da tale convinzione, aspettandosi che gli USA non continuassero a insistere sulle questioni lasciate in sospeso a Copenhagen. Era vero che sarebbe stato possibile “ottenere qualcosa di più”. Le questioni cruciali restavano le stesse: linkage, partnership e istituzionalizzazione. La prima questione era complicata dal linguaggio adottato fino a quel momento. Si sarebbe dovuto proporre invece qualcosa come: “concordano che i negoziati fra loro su diverse questioni e in diversi contesti dovrebbero venire condotti con spirito positivo e sulla base dei numerosi interessi e obiettivi comuni”. Anche la seconda questione era complicata da fattori lessicali; probabilmente Parigi non avrebbe mai accettato l’uso del termine. In merito all’istituzionalizzazione dei legami futuri, sarebbe stato opportuno tentare

⁸²³ Si veda UK NA. MWE 2/34 Canada/Kissinger S 1868.

⁸²⁴ NARA. RG 59. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s Staff Meetings, box 1. November 20, 1973.

di fare accettare agli europei almeno menzione del possibile “adattamento dei mezzi esistenti di cooperazione e consultazione”.⁸²⁵

In generale, la crisi mediorientale aveva prodotto “significative nuove tensioni” nelle relazioni transatlantiche. “Per gente che ha urlato come maiali infilzati quando hai fatto riferimento ai loro interessi regionali, difficilmente avrebbero potuto dare una migliore dimostrazione della miopia dei propri interessi”. Quest’atteggiamento era esemplificato dai commenti di Frank a Hillenbrand, quando aveva sostenuto che la Germania occidentale aveva mostrato comprensione per gli interessi USA (“come se loro non fossero coinvolti e ci stessero facendo un favore”), e a quel punto erano gli Stati Uniti a dover mostrare comprensione per gli interessi tedeschi. Francesi e britannici, comunque, non erano da meno. “Il problema è che mentre il comportamento europeo, obiettivamente oltre che dal nostro punto di vista, è stato miope e peggio, gli europei sono ugualmente convinti che i loro interessi sono diversi dai nostri e non li abbiamo presi in considerazione”. Gli Stati Uniti si rifiutavano di prendere in considerazione che, almeno in qualche misura, gli interessi europei potessero effettivamente differire da quegli statunitensi, o che, pur di fronte a interessi simili, i Nove potessero portare a termine in buona fede una valutazione differente della modalità migliore per salvaguardarli. Una crisi aperta nelle relazioni transatlantiche, comunque, non rientrava negli interessi USA: la migliore strategia era di mantenere aperti i giochi sulle dichiarazioni e continuare a ritenere possibile un viaggio presidenziale. Rispetto a tale questione, Pompidou aveva lasciato intendere di non rifiutare la proposta di Brandt, ma di considerarla subordinata ai risultati dei lavori sulle dichiarazioni. Il problema della tempistica restava cruciale.⁸²⁶

Gli europei, dal canto loro, sembravano adeguarsi alla posizione francese. Parigi era “stupefatta” dall’insistenza statunitense riguardo a questioni che erano state “esplicitamente” scartate dai nove.⁸²⁷ Tuttavia, tanto la Gran Bretagna quanto la Germania occidentale, pur condividendo alcune delle riserve sulle esigenze statunitensi, rilevavano che l’esercizio negoziale svolto sino a quel momento con gli USA era stato utile, e desideravano mantenere, in un modo o nell’altro, contatti regolari con l’altra sponda dell’Atlantico. Il problema cruciale, dunque, era evitare che questi legami non cominciassero ad assumere i contorni di una “istituzionalizzazione” dei rapporti.⁸²⁸ D’altronde, i tedeschi si affrettarono a rassicurare Parigi: nell’incontro fra Scheel e Douglas Home, tenutosi a Londra il 28 novembre, non era stato detto “nulla che potesse contraddire” le posizioni raggiunte sino a quel momento dai nove. La

⁸²⁵ NARA NPM. NSC files. Subject files. Box 322. Memorandum for Kissinger from Sonnendfeldt. *US-EC Declaration: Next Steps*.

⁸²⁶ NARA. RG 59. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s Staff Meetings, box 1. November 20, 1973.

⁸²⁷ AMAE Amérique 1971-75. Etats Unis 748. 28 novembre 1973. Circulaire n.739. Relations Europe-Etats Unis. *Visite a Londres de M. Scheel*.

procedura adottata per i negoziati sulla dichiarazione, per quanto efficace, non sarebbe in alcun modo stata mantenuta. Secondo Bonn, però, era necessario migliorare le modalità di consultazione comunitaria. Era necessario sollevare i direttori politici almeno in parte dalla necessità di pervenire a posizioni comuni; anche se la proposta di un segretariato politico permanente non era stata accettata, questo problema andava affrontato. In parallelo, bisognava prendere in considerazione il fatto che, in caso di crisi molto gravi, potesse essere necessario rafforzare i canali di comunicazione con Washington. Per cominciare, tanto Bonn quanto Londra desideravano al più presto un incontro fra Kissinger e i nove. Il segretario di stato USA, d'altronde, aveva dichiarato a Cromer che avrebbe accettato un simile invito.⁸²⁹ La Francia, al contrario, non vedeva favorevolmente un incontro del genere, prevalentemente poiché esso avrebbe rischiato di mettere in luce le divergenze esistenti fra i nove. L'ambasciatore britannico a Parigi, Tomkins, chiese di essere ricevuto per affrontare l'argomento di quest'iniziativa immaginata dal suo paese. Essa aveva avuto origine nei recenti colloqui fra Kissinger e Lord Cromer, durante i quali il segretario di stato aveva dato voce al suo profondo scontento verso gli alleati europei, accusati di "rifiutarsi di cooperare con gli USA". Secondo il diplomatico britannico, Kissinger si sarebbe "aspettato" un invito, da parte dei nove, ad incontrarlo in occasione del prossimo consiglio NATO, previsto per l'11 e 12 dicembre. Londra riteneva impossibile "non fare nulla". I francesi, al contrario, non ritenevano opportuno un tale incontro. Della situazione internazionale si sarebbe discusso a quindici, in quei giorni, aggiungere un incontro a dieci sarebbe stato ridondante. Bisognava attenersi a quanto stabilito dai direttori politici: i nove si sarebbero "prestati", se Kissinger l'avesse richiesto, ad una discussione sulla dichiarazione a margine del consiglio atlantico.⁸³⁰

Il 20 novembre, a Copenhagen, i nove avevano in effetti raggiunto l'accordo che un incontro con Kissinger dovesse scaturire da una richiesta di quest'ultimo. Douglas Home, però, aveva trovato l'appoggio di alcuni dei paesi più piccoli nel ritenere che fosse opportuno non "offendere" il segretario di stato USA, prendendo loro stessi l'iniziativa di un invito.⁸³¹ Dei paesi minori, solo l'Irlanda dichiarò di essere favorevole ad un simile incontro solo se le discussioni si fossero limitate alla dichiarazione.⁸³² La questione di quest'incontro continuò a svolgersi come un balletto. L'ambasciata danese comunicò il 3 dicembre di aver ricevuto una telefonata da Stoessels: Kissinger era pronto ad incontrare i nove, durante il pomeriggio

⁸²⁸ AMAE. Amérique 1971-75. Etats Unis 748. 28 novembre 1973. Note pour Londres.

⁸²⁹ AMAE. Amérique 1971-75. Etats Unis 748. 29 novembre 1973. Note. *Relations Europe-Etats Unis*.

⁸³⁰ AMAE. Amérique 1971-75. Etats Unis 748. 30 novembre 1973. Note de De Courcel. *Entretien entre le secrétaire général et l'ambassadeur de Grande Bretagne*.

⁸³¹ AMAE. Amérique 1971-75. Etats Unis 748. Proposition britannique de rencontre Neuf-M. Kissinger.

⁸³² AMAE. Amérique 1971-75. Etats Unis 748. 5 décembre 1973. Télégramme de Harcourt, Dublin.

dell'11, ma solo se avesse ricevuto un invito.⁸³³ Il 4, Roma si dichiarò favorevole all'idea che la Danimarca si incaricasse di tale compito, lasciando agli USA la scelta se effettuare una riunione “politica” piuttosto che “tecnica”, tesa comunque a fare avanzare i lavori sulla dichiarazione.⁸³⁴

Di fronte a quest'impostazione, che stava guadagnando consensi fra i nove, l'ambasciatore francese a Washington richiese un incontro con Kissinger. Le istruzioni trasmesse a Kosciusko-Morizet da De Courcel erano chiarissime. Al segretario di stato non sarebbe dovuto rimanere “alcun dubbio”: organizzare ciò che sarebbe sembrato “una cooperazione politica a dieci” era del tutto impossibile. L'idea di un incontro incentrato sulla dichiarazione non avrebbe dovuto essere sollevata che se Kissinger vi avesse fatto cenno per primo. In tal caso, era necessario sottolineare che Jobert non avrebbe potuto arrivare a Bruxelles, l'11, che per la cena a quattro.⁸³⁵

Kosciusko-Morizet ritenne di trasmettere alla sua capitale due punti fondamentali rispetto alla posizione del segretario di stato. In primo luogo, egli non intendeva porsi della condizione di “chiedere” una riunione con i Nove. In secondo luogo, l'oggetto dell'incontro non avrebbe dovuto essere la dichiarazione in senso tecnico, ma piuttosto lo stato dei rapporti transatlantici in generale. In queste condizioni, la Francia non avrebbe potuto ritenere soddisfatte le condizioni stabilite a nove per un incontro con Kissinger a Bruxelles. “L'evidente mancanza d'interesse americano” rendeva una tale riunione “ancora meno opportuna”.⁸³⁶ Gli altri europei, però, accolsero con grande “nervosismo” la posizione di Parigi a riguardo. Per gli italiani, l'Europa rischiava di trovarsi del tutto “isolata” nella sua posizione rispetto alla questione mediorientale, senza essere nemmeno riuscita a dare agli arabi “piena soddisfazione”. Solo gli Stati Uniti erano in grado di sbloccare la situazione. Parigi, però, riteneva che discutere di Medio Oriente a dieci sarebbe equivalso a “una politica della rassegnazione e in una certa misura dell'abdicazione”. Essa avrebbe costituito un'accettazione di “tornare alla prima crisi nel girone americano, conferendo al segretario di stato il ruolo di leader e solo negoziatore”. L'unica cosa appropriata da discutere in una tale sede sarebbe stata la dichiarazione fra Comunità e USA; al massimo, la sera, com'era tradizione e a quattro, la situazione tedesca.⁸³⁷ Nel corso dell'incontro, venne affrontata anche la questione mediorientale. Come di consueto, Kosciusko Morizet sottolineò la necessità del “sostegno

⁸³³ AMAE Amérique 1971-75. Etats Unis 748. 3 décembre 73. Télégramme de Kosciusko-Morizet. *Rencontre de M. Kissinger avec les ministres des affaires étrangères des Neuf.*

⁸³⁴ AMAE Amérique 1971-75. Etats Unis 748. 4 décembre 1973. Télégramme de l'ambassade italienne à Copenhague à la présidence de la Communauté.

⁸³⁵ AMAE. Amérique 1971-75. Etats Unis 721. 3 décembre 1973. Télégramme de De Courcel à Kosciusko-Morizet.

⁸³⁶ AMAE. Amérique 1971-75. Etats Unis 748. 4 décembre 1973. Note. *Réunion entre M. Kissinger et les Neuf.*

⁸³⁷ AMAE. Amérique 1971-75. Etats Unis 748. 5 décembre 1973. Note. *Relations Europe-Etats Unis.*

della comunità internazionale” per il proseguimento del processo di pace. Kissinger rispose che negoziare un accordo sarebbe stato un “affare sporco”. Nessuno aveva interesse ad immischiarsi; egli non capiva perché “così tanti” insistessero a tal punto per parteciparvi.⁸³⁸

Il 7 dicembre il COREPER riprese in mano l’esame del progetto di dichiarazione, esaminando i risultati dell’incontro del 18 ottobre con i rappresentanti USA. Davignon propose un “suggerimento di ordine tattico”: la comunità avrebbe dovuto concentrare tutti i suoi sforzi a far accettare agli Stati Uniti il paragrafo 9, dedicato ad una “definizione ragionevole del problema generale della cooperazione e delle consultazioni reciproche”. In cambio di un assenso americano al testo proposto, i nove avrebbero accettato la maggior parte degli emendamenti USA. Questa proposta venne rifiutata, poiché il paragrafo 9 non era “negoziabile”. Di massima venne mantenuto il testo comunitario, salvo qualche emendamento formale. Venne raggiunto un accordo su quasi tutti i paragrafi, con l’eccezione di quello dedicato a scienza e tecnologia. Gli USA erano più interessati alle applicazioni industriali che alla ricerca, mentre per i nove era vero il contrario; la questione se nominarli entrambi, solo la ricerca, o nessuno dei due non poté essere risolta in quella sede.⁸³⁹ Il testo, pertanto, non poté essere trasmesso al comitato politico: la situazione rimaneva bloccata.

Nel frattempo, i nove si stavano dedicando all’elaborazione di un altro documento: quello sull’identità europea. Essa avrebbe dedicato qualche riga anche ai rapporti con i paesi terzi, che avrebbero dovuto fondarsi sul rispetto della decisione di procedere verso l’identità europea. Alla sicurezza assicurata dall’ombrello nucleare statunitense e alla presenza di truppe americane sul suolo europeo non esistevano alternative. I legami esistenti fra i nove e gli Stati Uniti, inoltre, erano “così stretti” che non era possibile immaginare che l’Europa si costruisse in opposizione ad essi. Però era necessario che essa definisse la propria identità autonomamente, “come un’entità distinta e originale”. Questa proposta venne discussa a Copenaghen il 20 novembre, quando fu stabilito che il documento sarebbe stato pubblicato in occasione del summit previsto per il 14 e 15 di dicembre.⁸⁴⁰

Secondo il New York Times, la dichiarazione sull’identità europea significava che “il richiamo americano per una nuova carta atlantica ha prodotto invece una nuova carta europea”. Le

⁸³⁸ AMAE. Amérique 1971-75. États Unis 748 KM- 3 décembre 1973. Télégramme. *Entretien avec M.Kissinger.*

⁸³⁹ AMAE. Amérique 1971-75. États Unis 748. 7 décembre 1973. Télégramme. *Projet de déclaration États Unis-Europe.*

⁸⁴⁰ AMAE. Europe Relations Exterieures Communautés Europeennes. Cooperation politique. Reunions ministerielles du 16 mars 73 au 10-11 juin 74. 38 3792. 22 novembre 1973. Circulaire 722. *Reunion ministerielle des Neuf, Copenhague.*

indiscrezioni indicavano che il documento non contenesse che “una strizzata d’occhio” ai legami transatlantici.⁸⁴¹

Un anno più tardi, Kissinger avrebbe rilasciato al New York Times una lunga intervista sull’anno dell’Europa. James Reston, il simpatetico intervistatore, fu il primo a paragonare il discorso del 23 aprile all’offerta del piano Marshall, e ad accusare gli europei di non aver fornito una risposta adeguata. Kissinger rispose ribadendo l’importanza del suo discorso al Waldorf Astoria. L’Europa, però, era “enormemente assorbita da se stessa”, e incredibilmente preoccupata di difendere il difficoltoso processo di formare una propria identità. Per questo cominciò “un astruso dibattito teologico”. La situazione venne esasperata dalla guerra di ottobre.⁸⁴² Erano stati però gli USA ad ignorare per primi i propri solenni proclami di rinnovato impegno rispetto all’alleanza atlantica. Washington si era “tuffata in uno sforzo unilaterale per trattare questo primario interesse comune, il Medio Oriente, come se fosse un problema puramente americano e sovietico-americano”. La povertà delle consultazioni aveva confermato i sospetti europei sulle intenzioni americane. “Se il Mercato Comune, sempre più potente, deve dare il suo assenso a consultarsi con Washington prima di prendere decisioni che possano danneggiare gli USA, Washington deve dimostrare nelle azioni oltre che con le parole che la consultazione è una strada a doppio senso”.⁸⁴³

Questo fattore fu senz’altro determinante nell’influenzare lo stato delle relazioni transatlantiche in seguito alla guerra di ottobre. Da parte statunitense, si era giunti a percepire cosa significasse davvero l’esistenza di un’Europa unita, dotata di una propria identità internazionale. Questo dato, e il fatto che i nove avessero scelto di esprimere il proprio punto di vista sul Medio Oriente, mettendo in pericolo l’equilibrio nelle relazioni bipolari, aveva fatto infuriare gli USA, che decisero di dare voce a tutto il proprio scontento per reintrodurre un certo grado di disciplina nell’alleanza. Gli europei, dal canto loro, in larga misura non percepirono nel proprio comportamento alcun motivo che avesse potuto scatenare il malcontento americano. Le consultazioni da parte USA non c’erano state, confermando la visione che i nove avevano sempre avuto dell’anno dell’Europa. Finché i nove sarebbero riusciti a mantenere un fronte relativamente compatto, essi avrebbero continuato a lavorare insieme, e a irritare profondamente Washington con iniziative autonome. Tuttavia, questo fronte comune aveva già cominciato a sgretolarsi sotto i colpi della crisi energetica. Proprio nella risposta a questa crisi gli USA avrebbero trovato il modo di riaffermare definitivamente

⁸⁴¹ New York Times. November 29, 1973. *Identity Paper for Europe seen*.

⁸⁴² New York Times. October 13, 1974. Interview of Kissinger by James Reston.

⁸⁴³ New York Times. November 10, 1973. *Atlantic “Partnership”*.

la propria leadership, mettendo fine all'anno dell'Europa come si era svolto fino a quel momento.

In ogni caso, la guerra di ottobre aveva “relegato l'anno dell'Europa alla periferia della diplomazia internazionale”.⁸⁴⁴ A partire dalla metà di ottobre, le dichiarazioni transatlantiche apparivano una questione decisamente secondaria.

⁸⁴⁴ Hamilton, Keith. *Op. cit.*, p.884.

3. L'energia e la fine della crisi transatlantica

Europe, humiliated in its nonexistence, was nonetheless the target of the second front in the Middle East war. (Michel Jobert)⁸⁴⁵

3.1 L'energia: un problema di lunga data.

Il secondo dopoguerra fu senza dubbio l'era del petrolio: per Yergin, esso costituì un “re indiscusso [...] Il suo regno fu un'era di fiducia, di crescita, di espansione, di un'incredibile performance economica”.⁸⁴⁶ Fra il 1948 e il 1972, il consumo mondiale di petrolio aumentò di cinque volte, causando “il maggiore balzo in avanti economico di qualunque gruppo di paesi nella storia moderna”.⁸⁴⁷ Tuttavia, perché questo regno continuasse, sarebbe stata necessaria la sopravvivenza di alcune condizioni piuttosto peculiari: la crescita era basata su un flusso di questa materia prima abbondante, stabile e a basso prezzo. Esso a sua volta era garantito dal fatto che erano le compagnie petrolifere, in mano ai paesi consumatori, e non ai produttori, a decidere le condizioni di vendita e distribuzione, poiché il mercato si mantenne fino alla fine degli anni Sessanta caratterizzato da una sostanziale mancanza di equilibrio fra domanda e offerta. Fu solo all'inizio degli anni Settanta che la domanda cominciò a pareggiare l'offerta disponibile. I prezzi bassi nei decenni precedenti avevano eliminato qualsiasi incentivo per un utilizzo efficiente del petrolio, il cui consumo era aumentato a velocità vertiginosa. Al contempo, le riserve petrolifere statunitensi stavano cominciando ad esaurirsi, costringendo anche gli USA a rivolgersi al mercato mondiale per soddisfare le proprie esigenze. Sebbene gli Stati Uniti si rifornissero anche da paesi come la Nigeria e il Venezuela, era soprattutto il Medio Oriente, con la sua vertiginosa crescita produttiva, a soddisfare l'aumento della domanda. Il momento era propizio per i paesi produttori. Il primo a prendere in mano la situazione fu Gheddafi, che nel 1970 costrinse le compagnie petrolifere ad accettare un accordo che “cambiò decisamente l'equilibrio di potere fra i paesi produttori e le compagnie petrolifere”.⁸⁴⁸ In effetti, la Libia fu seguita dopo poco dall'Iran, da altri paesi del Golfo e dal Venezuela. Le compagnie non riuscirono ad impedire ai paesi OPEC di assumere sempre maggiore controllo sulla materia prima di cui erano ricchi, spesso imponendo accordi di “partecipazione”, proprietà comune fra stato e compagnie, sotto minaccia di

⁸⁴⁵ New York Times, *Spurs to European Unity: Mideast war and Strains in Atlantic ties*. Nov. 17, 1973

⁸⁴⁶ Yergin, Daniel. *The Prize*, *op. cit.*, p.541.

⁸⁴⁷ Maugeri, Leonardo. *Not in Oil's Name*. “Foreign Affairs”, Vol.82 No.4, July/August 2003, p.166.

⁸⁴⁸ Yergin Daniel. *The Prize*, *op. cit.*, p.580.

nazionalizzazione. Così, i paesi produttori riuscirono ad assumere un controllo via via significativamente maggiore su prezzi, livello di produzione e distribuzione. La questione dei prezzi era particolarmente significativa in un contesto di crescente domanda: per aumentare il proprio indotto, i paesi produttori non erano più costretti ad aumentare la produzione. I bassi prezzi del petrolio che avevano fino ad allora sostenuto la crescita economica occidentale erano al tramonto.

Da qualche tempo, di conseguenza, i paesi consumatori di petrolio si erano attivati per discutere misure comuni in ambito energetico, pur senza grandi risultati. In effetti, la gravità della situazione non era compresa appieno; il problema della sicurezza degli approvvigionamenti energetici era visto come una questione a lungo termine di “prestigio nazionale”, più che come un possibile rischio immediato per i propri rifornimenti.⁸⁴⁹ Tuttavia, per l'Europa la situazione era particolarmente a rischio, visto che la sua crescita economica non dipendeva semplicemente dal flusso costante di petrolio importato, ma dalle importazioni provenienti dai paesi arabi.⁸⁵⁰ I paesi della comunità presero in considerazione a lungo l'eventualità di lanciare una politica energetica comune. Il carbone, che era stato alla base dei primi passi del processo di integrazione, da tempo aveva cessato di essere la risorsa energetica principale. Tuttavia il petrolio continuava ad essere abbondante ed economico, mentre il fallimento totale dell'embargo dichiarato dai paesi arabi nel 1967 rassicurò l'Europa, come del resto gli altri paesi consumatori, rispetto alla sicurezza del flusso di greggio. La commissione, comunque, si fece portavoce a più riprese della necessità di adottare una politica comune in quest'ambito; i paesi membri, tuttavia, erano restii a delegare le proprie prerogative sovrane. Inoltre, la situazione variava molto fra i Nove, accomunati soltanto da una generale, altissima dipendenza dal petrolio mediorientale. La Gran Bretagna, ad esempio, dipendeva dal Medio Oriente per i propri rifornimenti energetici per il 52%; aveva una prospettiva di ulteriore miglioramento della propria situazione grazie alla scoperta di giacimenti di gas nel Mare del Nord e pertanto le erano invise tutte le proposte che mirassero ad una condivisione di tali risorse in caso di emergenza. Alcune compagnie petrolifere di grande importanza avevano sede a Londra, ma non avevano rapporti molto stretti con il governo britannico. La Francia aveva da tempo adottato un sistema estremamente dirigista in ambito energetico, caratterizzato da un elevato intervento pubblico e da una pubblica partecipazione nelle principali compagnie petrolifere, e puntava molto sul nucleare per lo sviluppo di un'autonomia produttiva in ambito energetico. La Germania, al contrario, era stata caratterizzata da un

⁸⁴⁹ Prodi, Romano e Clò, Alberto. *Europe*. In Vernon, Raymond ed. *The Oil Crisis*. Norton & co., New York 1976, p. 74.

⁸⁵⁰ Bicchi, Federica. *From Security to Economy and Back? Euro-Mediterranean Relations in Perspective*. Paper disponibile su ies.berkeley.edu/research/bicchiconvergenceofciv.doc

sistema che si basava sulla massima libertà del mercato fino agli inizi degli anni Settanta, quando il governo tedesco aveva cominciato ad interrogarsi sull'opportunità di un maggiore interventismo in quest'ambito. La presenza di una produzione interna di carbone, che il governo tedesco desiderava proteggere, contraddiceva tuttavia la dottrina ufficiale della libertà di mercato.⁸⁵¹ Gli olandesi, patria della Shell, una delle principali compagnie petrolifere, erano in favore di politiche che favorissero il ruolo delle compagnie. L'Italia, infine, dipendeva dal petrolio mediorientale per il 79%, fatto che la rendeva il più vulnerabile fra i paesi membri della Comunità. L'ENI costituiva l'esempio più evidente del tentativo europeo di raggiungere un'indipendenza rispetto alle grandi compagnie petrolifere, ma non riuscì ad evitare la necessità di uno stretto coordinamento con queste ultime.⁸⁵² Il summit comunitario dell'ottobre 1972 trattò anche il problema dell'energia; i capi di stato e di governo stabilirono di portare le proprie riserve all'equivalente di novanta giorni di consumo di petrolio, mentre la commissione annunciò che avrebbe elaborato un piano per aumentare questi stock a centoventi giorni.⁸⁵³ Nel novembre del 1972, i paesi europei membri dell'OECD approvarono un piano di misure di urgenza in caso di improvvisa penuria di petrolio. In caso l'apposito comitato avesse approvato l'adozione di tali misure, a maggioranza di due terzi, sarebbe scattato un piano di spartizione e allocazione delle risorse petrolifere. Il novanta per cento di ogni prodotto di derivazione petrolifera toccato dalla crisi sarebbe stato distribuito automaticamente ai paesi membri in proporzione ai consumi in tempi normali, mentre il restante dieci per cento sarebbe stato oggetto di una "allocazione speciale" decisa caso per caso dal comitato. Per essere beneficiari di tale allocazione straordinaria, i paesi interessati avrebbero dovuto dimostrare di aver messo in atto un piano di misure sostitutive all'uso del petrolio. Questa gestione comune delle risorse non avrebbe toccato gli stock precedenti all'adozione del piano, né il greggio destinato ad alimentare le raffinerie; inoltre, se un paese membro non avesse dato il suo assenso nel comitato, avrebbe avuto la possibilità di chiedere la revisione delle decisioni prese.⁸⁵⁴ Questo piano, tuttavia, non fu applicato quando la crisi petrolifera effettivamente scoppiò.

Il 19 aprile 1973, la Commissione europea pubblicò un documento interamente dedicato alle questioni energetiche. In esso si affermava che lo scopo primario di una politica energetica comune fosse quello di assicurare "la sicurezza dei rifornimenti". A questo fine, sarebbe stato necessario avviare una politica di cooperazione tanto con gli altri paesi consumatori quanto

⁸⁵¹ Hagger, Wolfgang. *Western Europe: the Politics of Muddling through*. In Hurewitz, J.C. ed. Oil, p. 36.

⁸⁵² Si veda Koheler, Beate. *Le relazioni euro-americane e la CPE*. In Bonvicini, Gianni (a cura di). *La politica estera dell'Europa. Autonomia o dipendenza?* Istituto Affari Internazionali, Roma 1980, pp.105-116 e Clò, Alberto e Prodi, Romano, *op. cit.*

⁸⁵³ Turner, Louis. *The Politics of the Energy Crisis*. "International Affairs", vol. 50, 1974, p.406.

con i produttori, nonché organizzare il mercato interno secondo regole comuni.⁸⁵⁵ Le ripetute raccomandazioni della Commissione, però, non riuscirono a portare a grandi risultati.⁸⁵⁶ Il Consiglio dei ministri del 22 maggio 1973, per la prima volta da tre anni dedicato all'energia, non riuscì a pervenire ad alcun accordo significativo fra i paesi membri. La Francia rese esplicite le proprie obiezioni alla creazione di una politica energetica comune, impedendo l'approvazione di un mandato per Henry Simonet, commissario per l'energia, che desiderava ottenerlo per negoziare con gli USA e l'OECD. Parigi obiettava che questi negoziati andassero condotti dai paesi membri, non dalla comunità, e comunque non prima che i Nove avessero elaborato una politica comune. L'unica misura concreta che il Consiglio riuscì ad approvare fu l'impegno dei governi a adottare provvedimenti legislativi che permettessero loro di agire in caso di emergenze energetiche.⁸⁵⁷ La Commissione fu incaricata di elaborare proposte specifiche entro la fine dell'anno rispetto a tutte le altre questioni rimaste in sospeso.⁸⁵⁸

In generale, per l'Europa il problema della sicurezza energetica era strettamente collegato ai rapporti intrattenuti con i paesi produttori. Il petrolio faceva del Medio Oriente "l'unica area esterna al mondo sviluppato di importanza critica per la sicurezza e la prosperità future della Comunità". Per i Nove, sarebbe stato presto necessario scegliere se affrontare il problema individualmente, cooperare a livello comunitario, o scegliere invece una collaborazione anche con Giappone, Stati Uniti, Canada. Altre scelte necessarie avrebbero riguardato lo sviluppo di fonti di energia alternative, la migliore strategia negoziale con i paesi produttori (direttamente o tramite le compagnie), e l'approccio da adottare con i paesi OPEC. Per Londra, le aree in cui una politica comune a livello comunitario appariva più promettente erano la cooperazione fra consumatori, un'azione comune a livello politico rispetto al Medio Oriente, e forme di collaborazione economica con i paesi produttori. Un fronte comune dei consumatori, tuttavia, sarebbe stato efficace solo in presenza di divisioni fra i paesi produttori; nel caso questi fossero riusciti a superare le proprie divergenze, al contrario, esso avrebbe solo esasperato i termini del confronto. Per il Foreign Office britannico, comunque, un rinnovamento del conflitto arabo-israeliano avrebbe comportato un rischio concreto di un'azione araba rispetto

⁸⁵⁴ ASC, OECD, 8 dicembre 1972. Decision du conseil concernant les plans et mesures d'urgence et la repartition des approvisionnements du petrole dans la zone europeenne de l'OCDE en cas de crise

⁸⁵⁵ "Guidelines and Priority Actions Under the Community Energy Policy" (Communication to the Council, April 27, 1973), Supplement to *Bulletin of the European Communities*, n.6. Disponibile on line su http://aei.pitt.edu/1520/01/energy_SEC_73_1481.pdf

⁸⁵⁶ ASC, Commission des communautés europeennes, SEC (73) 1481 final, Bruxelles, 19/4/73. Orientation et actions prioritaires pour la politique energetique communautaire. Communication de la Commission au Conaeil.

⁸⁵⁷ Turner, Louis. *Op. cit.*, p.406 e Walton, Ann-Margaret. *Atlantic Relations: Policy Co-ordination and Conflict. Atlantic Bargaining Over Energy*. "International Affairs", vol.52 no.2, 1976, p.182.

⁸⁵⁸ NARA, RG 59, Executive secretariat, Briefing Books, 1958-76, BOX 185. May 23, 1973. Telegram from USmission EC brussels to secstate. *May 22 EC council (energy)*.

al petrolio. Un'azione politica comune europea a riguardo era desiderabile; ed essa avrebbe dovuto “divergere in qualche misura dalle politiche statunitensi” per essere maggiormente efficace.⁸⁵⁹

Anche per gli Stati Uniti l'energia rappresentava una questione di estrema rilevanza. Gli USA avevano importanti risorse energetiche, ma erano anche caratterizzati da un livello di consumi elevatissimo. Eisenhower aveva imposto un sistema di quote sull'importazione del petrolio, che, di fatto, ne aumentava i prezzi, per agevolare i produttori statunitensi di piccole e medie dimensioni, che dovevano sostenere costi superiori a quelle delle grandi compagnie petrolifere. Il programma avrebbe dovuto limitare la presenza sul mercato di petrolio a basso prezzo, stimolando la produzione interna ma di fatto esaurendo preso le riserve. “La giustificazione di sicurezza nazionale era una copertura sottile per un protezionismo di vecchio stampo”.⁸⁶⁰ Nel frattempo, il crescente sostegno politico ad Israele, e l'appoggio dato allo Shah dell'Iran, che favoriva un approccio molto aggressivo alla questione dei prezzi del petrolio, contribuirono a complicare la situazione.⁸⁶¹ Un comitato fu nominato nel marzo 1969 per studiare la questione delle quote; esso raccomandò di non abolirle del tutto, ma di sostituirle con un sistema di tariffe, poiché l'irruzione di petrolio straniero sul mercato interno avrebbe abbassato i prezzi; parte dell'amministrazione, però, obiettò a questo suggerimento, e Nixon decise di mantenere il sistema delle quote. Tuttavia l'energia era destinata a rivelarsi un ambito sempre più problematico. Il programma contro l'inflazione approvato nel 1971 aveva imposto un controllo sui prezzi del petrolio, scoraggiando la produzione domestica e al contempo stimolando i consumi. Nel marzo 1972, il dipartimento di Stato produsse un documento dedicato alla “prossima crisi energetica”. Secondo questo rapporto, entro il 1975, “e forse prima”, il mercato si sarebbe rovesciato in favore dei produttori, ognuno dei quali sarebbe stato in grado di creare una crisi diminuendo la produzione.⁸⁶² Nel 1973 non era più possibile ignorare il fatto che il consumo interno stava superando la produzione a una tale velocità da rendere indispensabile una liberalizzazione delle importazioni, al costo di danneggiare ulteriormente la bilancia commerciale. Nel febbraio 1973, Nixon decise di nominare un altro comitato, composto da George Shultz, Kissinger e John Eirlichman (che però si sarebbe dimesso di lì a poco per la questione Watergate) che considerasse la questione del controllo delle importazioni di petrolio. Il comitato si espresse in termini negativi rispetto a proposte di

⁸⁵⁹ UK NA. FCO 93/197. Middle East and European Political Unification (The Nine). NFW 2/6 part b (46-67) E371. March 1973. Draft paper. *External relations of the EC: relations with the Middle East oil producers.*

⁸⁶⁰ Foreign Affairs Oral History Program. Julius L. Katz, oral history interview, May 12, 1995, interviewed by Charles Stuart Kennedy.

⁸⁶¹ Maugeri, Leonardo. *Op. cit.*, p.167.

conservazione e risparmio energetico, definendoli “contrari all’etica repubblicana”. Esso suggerì di abolire le quote e di introdurre un sistema di allocazione “volontario”. Il 18 aprile, Nixon tenne al Congresso un cruciale discorso sull’energia per proporre svariate misure in ambito energetico. Secondo Stulzc, in quell’occasione il presidente ritenne necessario “portare fuori strada il paese nel suo giudizio sul futuro”; infatti, egli dichiarò che, se opportunamente sviluppate, le risorse energetiche interne agli USA avrebbero potuto soddisfare i bisogni della nazione “per i secoli a venire”. “O non sapeva di cosa stesse parlando, una possibilità reale nella sempre più isolata Casa Bianca, o sentiva che le sue dichiarazioni dovevano essere positive, a dispetto delle circostanze”.⁸⁶³ Lo stesso giorno, la Casa Bianca stabilì che il controllo dei prezzi imposto nel 1971 sarebbe continuato, compreso per i prodotti petroliferi, mentre il sistema delle quote fu abolito.⁸⁶⁴ Tuttavia le proposte al Congresso non furono perseguite con decisione, ma anzi l’intera questione fu lasciata cadere in secondo piano.

In ogni caso, l’abolizione delle quote, pur necessaria, non mise la Casa Bianca al riparo delle critiche. Essa era accusata di prestare un orecchio troppo compiacente alle esigenze dell’industria, che riteneva che una diminuzione del petrolio disponibile avrebbe portato ad una flessione importante nella produzione. Il controllo sui prezzi suscitava il malcontento dei piccoli distributori indipendenti.⁸⁶⁵ In giugno, il governatore John Love del Colorado fu nominato come nuovo “zar” dell’energia, incaricato di presiedere un nuovo ufficio federale competente per questa materia. Tuttavia quest’esperimento non portò sostanziali novità. In generale, l’urgenza del problema energetico non era percepita.⁸⁶⁶ Tuttavia, in luglio il presidente della EXXON, Ken Jamieson, scrisse una lettera alla Casa Bianca, che venne portata all’attenzione di Kissinger, per rendere nota la sua previsione di una penuria di petrolio per tutto il decennio. A suo parere, i rapporti tradizionali fra compagnie e stati produttori non funzionavano più; i governi consumatori avrebbero dovuto prendere in mano la situazione.⁸⁶⁷

A livello internazionale, gli USA favorivano una cooperazione fra paesi consumatori all’interno dell’OECD. I tentativi dei paesi europei di ottenere accordi bilaterali con i paesi OPEC erano visti negativamente. Gli Stati Uniti, tuttavia, desideravano al contempo mantenere aperta questa possibilità nel caso in cui la cooperazione fra consumatori non si fosse rivelata produttiva.⁸⁶⁸ Anche se Yamani, ministro saudita per il petrolio, aveva dichiarato

⁸⁶² NARA, RG 59. General records of the Department of State. March 9, 1972. Study. *The United States and the impending energy crisis*.

⁸⁶³ Stulzc, Tad. *Op. cit.*, p.692.

⁸⁶⁴ Wall Street Journal, April 19, 1973. *Nixon Initiates Drive to Remedy Fuel Shortages*.

⁸⁶⁵ AMAE. *Amerique, 1971-75*. EU. 791. 28 août 1973. *Crise de l’approvisionnement en produits pétroliers*.

⁸⁶⁶ Bundy, William, *Op. cit.*, pp. 450-55.

⁸⁶⁷ NARA RG 59. Policy planning council (S/PC) Director’s Files (Winston Lord) 1969-1977, BOX 347. August 10, 1973. Briefing memorandum from Lord to Kissinger.

⁸⁶⁸ NARA. NPM. NSC Files. VIP Visits. Box 949. May 12, 1973. Memorandum for the president. *Your meeting with Pompidou*.

più di una volta che la creazione di un cartello di paesi consumatori da contrapporre all'OPEC sarebbe stata interpretata come una mossa ostile, quest'opzione era la preferita dall'amministrazione Nixon.⁸⁶⁹ D'altronde, anche il discorso del 23 aprile aveva inserito l'energia fra le questioni da affrontare all'interno dell'alleanza atlantica.⁸⁷⁰ Fra i diversi fattori che Kissinger desiderava componessero l'anno dell'Europa, c'era anche una volontà a lavorare insieme a "nuovi problemi comuni": l'energia era uno di questi. Il messaggio di Nixon sull'energia del 18 aprile, però, si concentrò soprattutto sulle misure necessarie al miglior sfruttamento delle risorse energetiche statunitensi, lasciando in secondo piano la necessità di una cooperazione fra paesi consumatori.

3.2 L'arma del petrolio

Fu in questo contesto che esplose la prima crisi petrolifera. Essa fu un fenomeno complesso. Innanzitutto, fu costituita da due crisi separate: una legata all'aumento dei prezzi deciso unilateralmente dall'OPEC, l'altra scatenata dai tagli alla produzione e dall'embargo selettivo stabilito dai paesi arabi produttori di petrolio (OAPEC). La minaccia dell'uso del petrolio come un'arma da parte degli arabi era "solo una parte di una crisi petrolifera che stava incombando dalla fine degli anni Sessanta. Come i grandi movimenti geologici che presagiscono un terremoto, i cambiamenti che avevano luogo nell'ambito del petrolio minacciavano di causare ogni genere di esplosione politica ed economica".⁸⁷¹ Il singolo elemento più rilevante nel rendere possibile un uso efficace dell'arma del petrolio fu il fatto che gli Stati Uniti avevano raggiunto il loro massimo livello di produzione. La crisi energetica pose fine alla "apparentemente inesorabile crescita della prosperità" che aveva caratterizzato il secondo dopoguerra, facendo sorgere drammaticamente inflazione e recessione: la stagflazione.⁸⁷² Essa coinvolse non solo la questione energetica, ma anche il sistema monetario internazionale: il surplus finanziario di cui improvvisamente godevano i paesi produttori di petrolio, infatti, causò squilibri importanti in quell'ambito. Inoltre, si scatenò un'ondata di panico (seppure infondato) rispetto alla sicurezza nell'approvvigionamento delle altre materie prime. Era molto diffuso il timore che i paesi in via di sviluppo creassero dei cartelli, alzando i prezzi soprattutto dei metalli, non potendo reagire alla crescita dei prezzi del petrolio in altro

⁸⁶⁹ NARA NPM. NSC Institutional ("H") Files. STUDY MEMORADUMS (1969-1974). National Security Study Memoradums. NSSM 172 (2 of 3) to NSSM174 (Response) [2 of 2] Box H-197. Draft paper. *Oil supply arrangements. Alternative approaches to the major producer nations*. Annex to September 7, 1973. Memorandum for Kissinger from Phil Odeen.

⁸⁷⁰ NARA NPM. NSC Files. Subject Files. BOX 321. September 10, 1973. Letter from Rumsfeld to Kissinger.

⁸⁷¹ Schurmann, Franz. *The Foreign Politics of Richard Nixon. The Grand Design*. Institute of International Studies, Berkeley 1987, p.256.

⁸⁷² Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.854.

modo. L'unica materia prima i cui prezzi si innalzarono in questo periodo, tuttavia, fu lo stagno. Il petrolio aveva caratteristiche estremamente peculiari (prima fra tutte la difficoltà a sostituirlo) che lo rendevano singolarmente efficace ad essere usato come un'arma politica.⁸⁷³ La crisi petrolifera, insomma, portò drammaticamente all'attenzione di tutti i cambiamenti profondi che si erano prodotti nell'economia mondiale.⁸⁷⁴ Inizialmente, la preoccupazione prevalente nel mondo industrializzato fu relativa al livello di distribuzione petrolio che sarebbe stato possibile mantenere; solo in un secondo momento la prospettiva si focalizzò sui prezzi, e sui problemi importanti creati alle bilance dei pagamenti. I paesi consumatori, nonostante fossero consapevoli dei cambiamenti in corso nel mercato energetico mondiale, furono colti del tutto impreparati dalla crisi. Non solo il fallimento del tentato embargo del 1967 li rassicurava; essi erano convinti che l'Arabia Saudita, paese cruciale, non avrebbe partecipato ad un boicottaggio politico.⁸⁷⁵ Inoltre, come si è visto, pochi sospettavano una ripresa, così presto, del conflitto arabo-israeliano.

In effetti, la crisi petrolifera fu causata da due classi di decisioni distinte fra loro, e solo una di esse derivava dallo scoppio delle ostilità nel giorno dello Yom Kippur. Alla metà del mese di settembre, i paesi OPEC avevano imposto alle compagnie petrolifere di negoziare nuovi accordi che incrementassero i profitti dei produttori in una riunione prevista per l'8 ottobre a Vienna. In quell'occasione, di certo "almeno i membri arabi dell'OPEC" giunsero fiduciosi delle proprie forze, grazie a "quella che appariva come una vittoria araba sul campo di battaglia".⁸⁷⁶ Fra i rappresentanti delle compagnie, invece, dominava un senso di inquietudine, di panico quasi. Sui negoziati in corso infatti si allungava lo spettro dell'arma del petrolio. Le compagnie offrirono un aumento del 15% del prezzo affisso, mentre i paesi produttori richiedevano un aumento del 100%, una divergenza enorme. I paesi consumatori non erano pronti ad accettare un aumento dei prezzi così pronunciato. Fu così deciso, il 14, di dichiarare falliti i negoziati. Il 16, i delegati dei paesi del Golfo, Arabia Saudita, Kuwait, Iraq, Qatar, Oman e Iran si incontrarono a Kuwait City per riprendere le discussioni lasciate a Vienna. Decisero di annunciare la loro decisione unilaterale di aumentare il prezzo del 70%, portandolo a 5,11 dollari al barile. I produttori avevano preso il controllo del prezzo del petrolio. L'Iran, in particolare, era particolarmente interessato all'innalzamento dei prezzi,

⁸⁷³ Rustow, Dankwart A. *Petroleum, Minerals, and Foreign Policy* In Schwab, George ed. *United States Foreign Policy at the Crossroads*. Greenwood Press, Westport 1982. p.74

⁸⁷⁴ Vernon, Raymond ed. *The Oil Crisis*. Norton & co., New York 1976.

⁸⁷⁵ I sauditi, in realtà, riuscirono a raggiungere molti scopi partecipando all'embargo: il loro reddito crebbe di molto, Sadat fu premiato per avere rotto l'alleanza con Mosca, e riuscirono a raggiungere un ruolo molto più incisivo nel mondo arabo. Si veda Bronson, Rachel. *Thicker than Oil. America's Uneasy Partnership with Saudi Arabia*. Oxford University Press, Oxford 2006.

⁸⁷⁶ Yergin, Daniel. *The Prize. Cit.*, p.601.

mentre l'Arabia Saudita, un "falco" per quanto riguarda i tagli alla produzione e l'embargo, non vedeva con favore un aumento eccessivo dei prezzi. A quel punto, i delegati iraniani lasciarono la riunione, cui si aggiunsero invece gli altri paesi arabi produttori di petrolio (l'OAPEC). Mentre Kissinger e Nixon incontravano con grande soddisfazione i quattro ministri degli esteri arabi, traendone rassicuranti conclusioni, a Kuwait City l'uso dell'arma del petrolio venne ponderato con attenzione. L'attore chiave in questa circostanza era proprio l'Arabia Saudita, che fino a quel momento si era dimostrata riluttante a prendere decisioni drastiche dirette contro gli USA, suoi alleati. I ministri rifiutarono le proposte radicali dell'Iraq, che desiderava colpire gli Stati Uniti profondamente, nazionalizzando tutte le compagnie americane, e adottando altre misure dirette contro Washington. Quando questo piano venne scartato, l'Iraq si ritirò dalla riunione e non partecipò, in seguito, alle decisioni adottate. La più importante di essa fu quella di tagliare la produzione del 5% rispetto al livello di settembre, e di un ulteriore 5% al mese fino a che non fosse stato altrimenti stabilito. Alcuni paesi arabi decisero di aumentare i tagli della produzione dal 5 al 10%. Fu, però, solo dopo la decisione di Nixon di proporre al Congresso un pacchetto di aiuti militari ad Israele per la cifra di due miliardi e duecentomila dollari (ma era sicuramente stato il ponte aereo, con la sua natura eminentemente pubblica, a rendere inevitabile questa decisione) che l'Arabia Saudita, la Libia e poi mano a mano tutti gli altri paesi OAPEC imposero un embargo totale agli USA e ai Paesi Bassi. Va sottolineato come probabilmente non fu tanto l'orientamento pro-israeliano di questi ultimi a determinarne la sorte, quanto piuttosto l'importanza logistica di Rotterdam nel mercato petrolifero europeo.⁸⁷⁷ I paesi consumatori vennero distinti in tre diverse categorie. Ai "paesi amici" sarebbero state garantite consegne di petrolio sufficienti a coprire il loro fabbisogno precedente allo scoppio del conflitto. I paesi restanti avrebbero dovuto dividersi le risorse rimaste dopo i tagli della produzione e la soddisfazione del fabbisogno dei paesi amici, mentre nessuna consegna di petrolio doveva raggiungere i paesi sottoposti ad embargo. "Un chiaro obiettivo del piano era dividere i paesi industrializzati fin dal principio". L'embargo venne poi esteso anche al Portogallo, al Sud Africa, alla Rhodesia e alla Danimarca. Giappone e Belgio sarebbero stati invece aggiunti in seguito alla lista dei paesi amichevoli.⁸⁷⁸ Le compagnie non ebbero altra scelta se non acconsentire a vegliare sulla corretta applicazione delle decisioni OAPEC, pena sanzioni che sarebbero andate fino alla totale nazionalizzazione. Iran e Iraq, nel frattempo, aumentarono di molto la produzione, facendo sì che il volume di petrolio sul mercato diminuisse in dicembre soltanto del 9% rispetto alla quantità disponibile in precedenza. Gli Stati Uniti, ad esempio, videro toccati i propri consumi di petrolio solo

⁸⁷⁷ Si veda Turner, Louis. *Op. cit.*, p.409, nota 8.

⁸⁷⁸ La ricostruzione più puntuale di questa vicenda in Yergin Daniel, *The Prize, cit.*, pp.601-612.

dell'undici per cento. La CIA valutò che l'impatto delle misure petrolifere sarebbe stato avvertito soprattutto dalla bilancia dei pagamenti dei paesi industrializzati.⁸⁷⁹ In effetti il sentimento dominante nei paesi consumatori era una grande incertezza. Le loro reazioni apparivano prive di guida, spesso inconsulte. Soprattutto, essi non diedero inizialmente alcun segno di voler cooperare.⁸⁸⁰ L'atmosfera politica non fece che complicare la situazione. Per caso vennero a coincidere eventi del tutto privi di collegamento, come l'embargo e il massacro del sabato sera, il Watergate e la guerra di ottobre, facendo immaginare a molti misteriose connessioni fra di loro. Come suggerisce Yergin, la nebulosa sovrapposizione di fattori diversi causò sospetti profondi che nutrono teorie della cospirazione e impedirono approcci più razionali ai problemi energetici urgenti.⁸⁸¹ Così si sussurrò che la crisi petrolifera fosse stata orchestrata da Kissinger per migliorare la posizione USA rispetto a Europa e Giappone, o da Nixon per divergere l'attenzione dallo scandalo che lo riguardava; le compagnie vennero accusate di trarre profitti impensabili dalla situazione, che avrebbero manipolato a loro vantaggio. L'inverno fra il 1973 e il 1974, comunque, fu eccezionalmente mite; e in nessun momento il mercato europeo del petrolio conobbe uno stato di penuria.⁸⁸² Anche se il panico si diffuse, l'embargo non ebbe effetti apprezzabili fuorché nel causare una “emicrania logistica” alle divisioni trasporti di alcune compagnie petrolifere. “Le irritanti code per la benzina all'inizio del 1974 furono dovute quasi interamente alla cattiva gestione governativa della crisi”.⁸⁸³ Il fattore più significativo della crisi petrolifera, come sarebbe stato presto chiaro, fu l'aumento dei prezzi. Si stimò che la spesa per l'importazione del petrolio sarebbe quasi raddoppiata nel 1974. La prospettiva di crescita dell'Europa occidentale passò dal 4,8 all'1,5%, mentre si prevedeva che l'inflazione sarebbe arrivata a toccare l'11% nel 1974. I consumatori contribuirono a far salire i prezzi, tentando in tutti i modi di assicurarsi tutto il petrolio disponibile sul mercato; in dicembre, un barile di petrolio poteva venire venduto anche a 17 dollari, ossia un prezzo sei volte più alto di quello precedente al mese di ottobre.⁸⁸⁴ Il 22 e 23 dicembre, l'OPEC si riunì a Teheran e decise di portare il prezzo a 11,65 dollari al barile

⁸⁷⁹ NARA. NPM. NSC Institutional Files. Files Meeting Files (1969-1974) Washington Special Action Group Meetings. WSAG Meeting Middle East 10-25-73 to WSAG Meeting Middle East 10-17-73 [2 of 2]. Box H-092. October 23, 1973. Memorandum from Ben Huberman to Kissinger.

⁸⁸⁰ Gerald Ford Library, COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS: RECORDS (1969) 1874-77 (RG 459) Burton G. Malkiel Files Energy, 1975-76 (3) to Financial Analysis Federation (Speech) BOX NO. 127. Oct 26, 1973. Department of Treasury, to Simon from Johnson, *Briefing Paper*

⁸⁸¹ Yergin, Daniel. *The Prize*, cit., p.610.

⁸⁸² Prodi, Romano e Clò, Alberto. *Op. cit.*, p.100.

⁸⁸³ Rustow, Dankwart A. *Petroleum, Minerals, and Foreign Policy* In Schwab, George ed. *United States Foreign Policy at the Crossroads*. Greenwood Press, Westport 1982. pp.65-86.

⁸⁸⁴ Yergin, Daniel. *The Prize*, cit., p.615

Lo scoppio della guerra di ottobre aveva trovato i paesi consumatori piuttosto ottimisti. L'apertura della conferenza di Vienna come previsto fu letta come un fattore positivo. Anche se i combattimenti in sé avrebbero potuto danneggiare gli oleodotti, in generale il timore per gli approvvigionamenti di petrolio era molto basso.⁸⁸⁵ Rumsfeld inoltrò a Kissinger una lettera in cui suggeriva di riprendere il suggerimento avanzato il 23 aprile di includere l'energia nelle questioni da esaminare nel rafforzamento delle relazioni transatlantiche. Tuttavia, quest'ipotesi era ostacolata dal fatto che gli europei "generalmente credono che i loro approvvigionamenti di petrolio non siano minacciati."⁸⁸⁶

In effetti, le decisioni dei paesi OPEC e OAPEC furono uno shock. L'arma del petrolio, se non altro a livello psicologico, fu così estremamente efficace.⁸⁸⁷ Anche se il livello di petrolio in tutti i paesi industrializzati si mantenne sempre entro limiti ragionevoli (fu chiaro ben presto che le decisioni più gravi erano state quelle relative ai prezzi), il panico si diffuse rapidamente. Gli USA considerarono da subito fondamentale la creazione di un fronte comune di consumatori, per far sì che nessun paese soffrisse in modo "sproporzionato" le conseguenze della riduzione di approvvigionamenti di petrolio, ma anche per lanciare un messaggio politico agli arabi.⁸⁸⁸ In realtà, anche se l'OECD si riunì d'urgenza per discutere la possibilità di mettere in comune le risorse petrolifere, non fu possibile raggiungere alcun accordo. I dissapori che dominavano i rapporti transatlantici ostacolavano il perseguimento di una cooperazione in questo campo, mentre gli alleati non parevano particolarmente propensi a collaborare in alcun modo con gli USA.

L'amministrazione Nixon si trovò in gravi difficoltà rispetto alla crisi petrolifera, che trattò con abilità sensibilmente minore a quella con cui riuscì a gestire la guerra di ottobre.⁸⁸⁹ La sera stessa in cui l'embargo fu annunciato, il presidente andò in televisione per suggerire misure per risparmiare energia, ma senza imporre un razionamento. Nixon non apprezzava le ipotesi ventilate in questo senso, che temeva rafforzassero indebitamente la burocrazia. Il tesoro avrebbe favorito un aumento considerevole della tassa federale sulla benzina, ma i democratici vi si opponevano. Love era considerato inadatto al proprio ruolo. Inizialmente, furono soprattutto i singoli stati a prendere misure contro la crisi; alcuni ridussero il limite di velocità in autostrada a 50 miglia orarie.⁸⁹⁰ Nel New England il voltaggio venne ridotto del 5% fra le 4

⁸⁸⁵ New York Times. October 8, 1973. *Shattered Calm*

⁸⁸⁶ NARA NPM. NSC Files. Subject Files. BOX 321. September 10, 1973. Letter from Rumsfeld to Kissinger. enclosing a memo which examines possible further cooperation within the Alliance on the energy question.

⁸⁸⁷ New York Times. November 6, 1973. *An arab oil squeeze that works.*

⁸⁸⁸ NARA NPM. NSC Institutional Files. Files Meeting Files (1969-1974) Washington Special Action Group Meetings. WSAG Meeting Middle East 10-25-73 to WSAG Meeting Middle East 10-17-73 [2 of 2] Box H-092. October 13, 1973. Memorandum for Kissinger from Charles Cooper. *Oil sharing.*

⁸⁸⁹ Bundy, William. *Op. cit.*

⁸⁹⁰ New York Times. November 24, 1973. *Disarray over policy on energy*

e le 8 di sera. Il senato approvò e rimandò alla camera una legge di emergenza sull'energia che avrebbe conferito al presidente per un anno poteri aumentati in quell'ambito.⁸⁹¹ Gli Stati Uniti importavano dal Medio Oriente solo il 6,9% del proprio fabbisogno, equivalente a milleduecento barili di greggio al giorno. Tuttavia a questa cifra andavano sommate le importazioni indirette di prodotti petroliferi provenienti dai Caraibi, dal Canada e dall'Europa elaborati a partire dal petrolio mediorientale; prendendo in considerazione anche la crescita della domanda, si arrivava ad un totale del 15,5%, cioè duemilaseicentoottanta barili al giorno.⁸⁹² L'embargo, tuttavia, costituiva semplicemente un "inconveniente" per gli Stati Uniti. Non minacciava in alcun modo interessi fondamentali per gli USA, ma anzi offriva alcune opportunità interessanti: soprattutto, una chiara dimostrazione del potere degli Stati Uniti, unico paese a non soffrire per un embargo petrolifero e una possibilità di rivitalizzare i rapporti transatlantici cooperando sul tema dell'energia. D'altro canto, i paesi arabi, Arabia Saudita in primis, non avrebbero potuto sostenere a lungo l'embargo.⁸⁹³ Una sua immediata cancellazione, comunque, non sarebbe stata "essenziale", poiché le implicazioni economiche dell'embargo probabilmente sarebbero state piuttosto lievi. L'importante era rifiutare, "come una questione di principio", la legittimità di un collegamento fra le scelte petrolifere arabe e la politica petrolifera degli Stati Uniti.⁸⁹⁴

La vera portata della crisi fu costantemente messa in dubbio. Le compagnie petrolifere furono accusate non solo di trarre profitti sproporzionati, ma soprattutto di drammatizzare la portata delle misure arabe per fare pressioni sui piccoli distributori indipendenti che desideravano escludere dal mercato e sul Congresso per ottenere legislazione ad esse favorevole.⁸⁹⁵ Il 7 novembre, Nixon pronunciò in televisione un altro discorso sull'energia. Nixon propose ad un paese "allarmato e timoroso" una serie di proposte, dall'abbassamento dei termostati all'allentamento della legislazione a favore dell'ambiente.⁸⁹⁶ Tuttavia, l'enfasi principale fu posta sul "Progetto Indipendenza": entro il 1980, gli USA avrebbero dovuto acquistare piena indipendenza in campo energetico. Quest'obiettivo era "totalmente irrealistico".⁸⁹⁷ Questo discorso era stato preparato dall'ufficio di Love e discusso a lungo dal WSAG. Il 17 ottobre, Love aveva sottolineato come la situazione presentasse una "opportunità" per portare avanti

⁸⁹¹ New York Times. November 25, 1973. *Waiting for a few shoes to drop.*

⁸⁹² Gerald Ford Library. Council of Economic Advisors, Box 66. October 1, 1973. *Effect of cutoff of Arab Oil to US.*

⁸⁹³ NARA Lord Box 346. December 1, 1973. Briefing memorandum to the secretary from Lord. *The Silver Linings of the Oil Embargo.*

⁸⁹⁴ NARA NPM, NSC Files. Subject Files. BOX 321. November 3, 1973. Memorandum for Kissinger from Charles A. Cooper. *Arab oil embargo and production cutbacks.*

⁸⁹⁵ AMAE Affairs Etrangers. Amerique 1971-1975. Etats Unis. 798. 15 novembre 1973. Télégramme de Kosciusko-Morizet. *Première evaluation des consequences de la crise des approvisionnements pétroliers sur la situation économique et financière des Etats Unis.*

⁸⁹⁶ Yergin, Daniel. *The Prize, cit.*, p.617.

⁸⁹⁷ Bundy, William. *Op. cit.*, p.457.

alcuni progetti pendenti. Kissinger, tuttavia, aveva obiettivi precisi ed eminentemente politici: la diplomazia non poteva fallire, ed era necessario mettere in chiaro che gli europei non potessero “mai più comportarsi come ora”. Agli arabi, inoltre, doveva passare il messaggio che “il ricatto è un gioco perdente”: pertanto, due settimane dopo il cessate il fuoco, il presidente avrebbe dovuto annunciare il piano energetico, in televisione per “dare un senso di urgenza”⁸⁹⁸. Love, comunque, venne rimosso e sostituito da William Simon in dicembre.

Kissinger richiese a Winston Lord di preparare un documento che esaminasse le possibili contromisure all’embargo. In esso vennero analizzate misure in tre ambiti: iniziative dirette agli arabi, provvedimenti interni “per segnalare la determinazione statunitense a resistere alle pressioni”, e mosse nei confronti degli altri paesi consumatori. Questi tre campi di azione andavano intesi come paralleli. Nel primo ambito, minacce esplicite non erano consigliabili; il corso d’azione preferibile sarebbe stato quello di indicare che una risoluzione della questione petrolifera sarebbe stata una condizione necessaria per il proseguimento dell’impegno statunitense nel processo di pace. A livello interno, sarebbe stato necessario annunciare un piano di misure al più presto possibile. Rispetto agli altri paesi consumatori, gli europei apparivano “cauti”, ma i paesi designati come amichevoli avrebbero sicuramente tentato di ritardare l’adozione di qualsiasi misura di condivisione delle risorse. In ogni caso, il dipartimento di Stato non era riuscito a raggiungere una visione unanime sul miglior corso d’opera da seguire. Un programma di condivisione all’interno dell’OEDC, se significativo, avrebbe posto seri problemi di sostenibilità, mentre programmi limitati ad alcuni alleati sarebbero stati accolti con risentimento dagli altri. In ogni caso era necessario esercitare pressioni sull’Europa perché sostenesse gli sforzi diplomatici americani e si astenesse dal perseguire accordi bilaterali con i paesi produttori. A questo fine, era necessario adottare con gli europei una “linea particolarmente dura”.⁸⁹⁹ La crisi petrolifera metteva gli USA in una posizione piuttosto favorevole rispetto agli europei; essi erano in grado di “cavarsela da soli”, mentre non era assolutamente vero il contrario, ed erano anche gli unici a poter assicurare una soluzione al problema mediorientale, togliendo ogni incentivo agli arabi per il proseguimento dell’embargo. Anche se gli europei continuavano a desiderare di non apparire troppo vicini agli USA, era consigliabile sfruttare la posizione favorevole per un positivo processo di consultazioni.⁹⁰⁰

⁸⁹⁸ NARA Files. Files Meeting Files (1969-1974) Washington Special Action Group Meetings. WSAG Meeting Middle East 10-25-73 to WSAG Meeting Middle East 10-17-73 [2 of 2]
Box H-092. October 17, 1973. WSAG meeting.

⁸⁹⁹ NARA Box 347. October 25 1973. Briefing memorandum to Kissinger from Lord. *Measures Against Oil Embargo*.

⁹⁰⁰ NARA NSC files Subject Files box 321. December 4, 1973. Memorandum from Sonnendfeldt to Kissinger. *Next steps in European Oil situation*.

L'embargo, comunque, non era l'unica preoccupazione dell'amministrazione Nixon. Il 14 dicembre, Nixon decise di far votare alla camera la legge sul commercio, contro il consiglio di Kissinger, che temeva un forte voto antisovietico sull'onda della guerra di ottobre. In effetti l'emendamento Jackson Vanick fu approvato con 319 voti a favore contro 80 contrari, mentre il tentativo dell'amministrazione di rimuovere l'intera questione della nazione più favorita dalla legge fu sconfitto per 298 voti a 106. A quel punto la battaglia si spostò al senato. Jackson avrebbe chiesto sempre di più, "erigendo ostacoli legislativi che paralizzarono gradualmente la nostra politica" di distensione, nonostante l'atteggiamento estremamente cooperativo dei sovietici. Su insistenza di Kissinger, per due volte Nixon aveva ritardato il voto sulla legge. Il segretario di stato era opposto da Shultz, e altri, che sostenevano che ulteriori ritardi, a causa dei crescenti problemi economici, avrebbero diminuito il sostegno per la legge sul commercio e che inoltre essa era indispensabile per i negoziati con l'Europa, poiché concedeva al presidente nuovi poteri per ridurre le tariffe e altre barriere al commercio.⁹⁰¹ L'altra questione fondamentale era il Watergate, che calamitava l'attenzione di pubblico e Congresso, ma anche di molti membri dell'amministrazione. Il 23 ottobre, Nixon aveva finalmente acconsentito a rilasciare alcuni dei nastri, ma il 21 novembre venne scoperto in uno di essi una significativa cancellazione, di quasi venti minuti.

Per l'Europa, il problema delle risorse energetiche si poneva in modo particolarmente drammatico. Un documento britannico esemplifica bene la preoccupazione principale che dominava i Nove: vista l'insufficiente influenza esercitata sui belligeranti, e la scarsa possibilità di riuscire ad esercitare con successo pressioni sugli USA, era necessario soprattutto "evitare di dire o fare cose che probabilmente non produrranno alcun risultato, servendo solo ad alienare gli arabi, aumentando i rischi per i nostri rifornimenti di petrolio".⁹⁰² Non è facile valutare la misura in cui l'operato europeo fu influenzato dalla questione petrolifera. Certo molti commentatori hanno esagerato la prontezza europea a piegarsi al "ricatto del petrolio", minimizzando gli autonomi punti di vista dei Nove rispetto alla vicenda mediorientale e i loro tradizionali legami con il mondo arabo.⁹⁰³ È però certo che il petrolio mediorientale costituisse una condizione fondamentale per la sopravvivenza dell'economia europea. Di conseguenza, la sicurezza energetica divenne una questione di sicurezza nazionale e fu "politicizzata ai più alti livelli di governo". Mantenersi neutrali rispetto al conflitto arabo-israeliano era necessario dal punto di vista europeo, per ragioni politiche, ma certo anche con il petrolio in vista. Questo

⁹⁰¹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.985, Garthoff, Raymond L., *Op. cit.*, p.461, New York Times, December 15, 1973. *Foreign trade bill: Nixon accepted risks.*

⁹⁰² DPBO, series III, vol. IV. NFW 2/28. October 11, 1973. Minute, Parsons to Craig.

⁹⁰³ Venn, Fiona. *Oil Diplomacy in the Twentieth Century*. St. Martin's Press, New York 1986, pp.143-147.

pose Kissinger in difficoltà, poiché egli tentò costantemente di separare l'arma del petrolio dalla questione politica fra Israele e gli arabi.⁹⁰⁴ Roy Licklider, studioso di scienza della politica, afferma in un saggio pubblicato nel 1988 che l'uso dell'arma del petrolio non determinò alcun cambiamento rilevante nella politica dei paesi che ne furono bersaglio, con l'eccezione del Giappone.⁹⁰⁵ Francia e Gran Bretagna, d'altronde, non furono toccate dalla crisi che per il 6% del proprio fabbisogno; mentre i paesi esclusi dalla lista dei favoriti persero intorno al 20% delle proprie importazioni. Il problema per i Paesi Bassi non era tanto quello del proprio fabbisogno di petrolio; essi infatti non consumavano che il 20% del greggio che transitava per Rotterdam. Destinazioni alternative, come i porti di Amburgo o Anversa, non erano in grado di gestire la stessa quantità di petrolio che fino a quel momento era passata per Rotterdam.⁹⁰⁶ Tutti i paesi europei, comunque, presero immediatamente misure per la conservazione e il risparmio energetico. Di certo Francia e Gran Bretagna da subito ritennero indispensabile evitare di dare agli arabi l'impressione di sfidare il loro embargo, cosa che si pensava li avrebbe spinti a ridurre ulteriormente i rifornimenti di petrolio diretti verso l'Europa. Così, questi due paesi decisero di resistere alle pressioni provenienti soprattutto dai Paesi Bassi per una dichiarazione di solidarietà comunitaria; l'obiettivo della solidarietà andava perseguito invece nel campo politico, tentando di dare inizio ad un processo di pace nell'area, ma anche cercando di persuadere gli arabi a rimuovere l'embargo contro i Paesi Bassi, sottolineando come non fosse possibile avanzare i propri propositi politici "infriggendo difficoltà ai propri amici". Il punto più importante da sviluppare sarebbe stato quello delle relazioni fra Comunità e paesi produttori.⁹⁰⁷ In un colloquio con Carrington, segretario di stato per la difesa, il 7 novembre, James Schlesinger diede voce ad un diffuso malcontento statunitense rispetto alla tendenza britannica "a lavorare in stretta collusione con i francesi" nel dare soddisfazione al ricatto arabo. Questa collusione però non equivaleva a una stretta collaborazione. I francesi si erano mossi con estrema cautela rispetto alla proposta britannica di collegare la dichiarazione comune sul Medio Oriente con un approccio comune dei Nove ai governi dei paesi arabi tesa a dissuaderli dal continuare a tagliare la produzione, e a fare loro presenti i pericoli insiti nel discriminare fra i paesi membri della Comunità. I francesi non avrebbero dato la loro approvazione per questo approccio fino al 21 novembre; tuttavia, Parigi e Londra concordavano nel non spingersi oltre nell'interesse della solidarietà europea. Anche se forme di cooperazione a medio e lungo termine che potessero anche portare ad una politica

⁹⁰⁴ Garrat, Joan. *Euro-American Diplomacy in the Middle East, 1970-1980: The Pervasive Crisis*. In Spiegel, Steven L. ed. *The Middle East and the Western Alliance*. Allen & Urwin, London 1982, pp.85-7.

⁹⁰⁵ Licklider, Roy. *Op. cit.*

⁹⁰⁶ NARA. NPM. NSC Files Subject Files Box 321. December 4, 1973. Memorandum for Kissinger from Sonnenfeldt. *Next Steps in the European Oil situation*.

⁹⁰⁷ UK NA PREM 15/2041. S1857. 1973-74 Denmark. Telegram to EEC posts: *Energy and the Oil Crisis*.

energetica comunitaria erano viste con favore, come sottolineò Stephen Egerton, che presiedeva il dipartimento per l'energia del FCO: “dobbiamo opporre resistenza ad ogni approccio collettivo o collaborativo nel breve termine, che metterebbe a rischio i nostri rifornimenti oppure pregiudicherebbe un nostro pieno godimento in una fase successiva dei benefici del petrolio del Mare del Nord”.⁹⁰⁸ Sebbene la Francia non condividesse quest'ultima preoccupazione, anch'essa era decisa a resistere ogni pubblica manifestazione di solidarietà comunitaria, per poter perseguire, fra l'altro, la propria politica di accordi bilaterali con i paesi produttori. Brandt dichiarò che lo stato della solidarietà comunitaria dovesse essere chiarificato non più tardi del summit di Copenaghen, in dicembre.⁹⁰⁹ In quell'occasione, per la Commissione i Nove avrebbero dovuto definire l'atteggiamento da tenere rispetto ai paesi produttori, dare un contenuto concreto alla solidarietà comunitaria e adottare finalmente una politica energetica comune.⁹¹⁰

Per gli Stati Uniti, l'atteggiamento europeo era determinato oltremisura dalla dipendenza dal petrolio. Gli europei stavano tentando di “ingraziarsi gli arabi per il breve periodo” e questo ostacolava uno degli obiettivi principali di Kissinger: dimostrare agli arabi “i limiti di ciò che è possibile ottenere”.⁹¹¹ In effetti, il segretario di stato americano avrebbe in seguito giustificato la durezza dei toni usati con gli europei durante la guerra di ottobre con il desiderio di dimostrare agli arabi che i Nove non erano assolutamente nella posizione di influenzare le decisioni statunitensi; in tal modo, riducendo l'incentivo ad esercitare pressioni su di loro. Kissinger ribadì più volte questa posizione. Tuttavia, ritengo che il principale elemento di calcolo nei toni usati verso gli europei derivasse dalla volontà di far passare un messaggio diretto ad essi stessi: ulteriori manifestazioni di “indipendenza” nella delicata area mediorientale non sarebbero state tollerate senza conseguenze. In ogni caso, i governi arabi sembrarono piuttosto soddisfatti dell'effetto che le misure adottate in ambito petrolifero stavano avendo sui paesi occidentali. Mentre il Giappone modificò completamente la propria politica rispetto al Medio Oriente, tanto da meritarsi di passare fra i paesi “amici”, l'embargo aveva reso gli europei più acutamente “consapevoli dell'esistenza degli arabi”.⁹¹²

La dichiarazione di Bruxelles del 6 novembre in effetti sembrò sortire l'effetto desiderato: il programmato taglio della produzione del 5% per il mese di dicembre fu cancellato, ma solo per quanto riguardava i paesi europei, con un “gesto conciliatorio” verso l'Europa occidentale,

⁹⁰⁸ DPBO, series III, vol.4. Introduction p.34 e docs 379, 385, 386, 388, 393, 400-403, 424, 423.

⁹⁰⁹ New York Times. November 17, 1973. *Spurs to European Unity: Mideast war and strains in Atlantic ties.*

⁹¹⁰ ASC. Sec (73) 4440. 23 novembre 1973. *Problèmes dans le secteur de l'énergie.*

⁹¹¹ NARA NPM. NSC President/Henry A. Kissinger Memoranda of conversation, box 1027. November 28, 1973. Memorandum of conversation.

⁹¹² New York Times. November 24, 1973. *Algeria Says Press Exaggerates on Oil.*

sebbene l'embargo verso i Paesi Bassi venisse mantenuto. Da Vienna, rappresentanti dell'OAPEC espressero apprezzamento per la dichiarazione del 6 novembre. I paesi europei cominciarono ad introdurre misure di razionamento delle risorse energetiche, come le domeniche a piedi.⁹¹³ Simonet, però, espresse forte preoccupazione rispetto all'atteggiamento di Francia e Gran Bretagna, ribadendo ancora una volta l'urgenza con cui la Commissione proponeva una politica energetica comune.⁹¹⁴ Londra cominciò a valutare se modificare il proprio atteggiamento rispetto alla questione della crisi petrolifera. Se sino a quel momento priorità era stata data ad assicurare che "ogni barile di petrolio disponibile" raggiungesse il Regno Unito, la cancellazione del previsto tagli della produzione per il mese di dicembre rassicurò molto gli animi. La Commissione era pienamente sostenuta da Germania e Paesi Bassi nello spingere per l'adozione di misure comuni, mentre la Francia continuava a favorire una soluzione politica, basata sul dialogo con i paesi arabi, e su una cooperazione a livello europeo sull'energia soltanto nel lungo periodo. Una sfida diretta all'embargo arabo non era raccomandabile, così come da evitare erano tutte quelle misure che avrebbero indebolito il controllo britannico sul mare del Nord, forzando i paesi membri a condividere le proprie risorse interne. Tuttavia, le crescenti tensioni nella comunità spingevano per un qualche tipo di accomodamento.⁹¹⁵ Il 14 dicembre Heath annunciò misure drastiche per affrontare la crisi energetica, fra le quali la settimana lavorativa di tre giorni per la maggior parte dei lavoratori dell'industria a partire dal 1 gennaio. La Gran Bretagna, infatti, fu colpita molto duramente dalla crisi, in un momento di estrema difficoltà e tensione interna, soprattutto a causa degli scioperi che interessarono in primo luogo i minatori.⁹¹⁶ La Comunità sembrò soffrire meno del previsto dalla scelta prevalente fra i paesi membri di pensare innanzitutto alla sicurezza dei propri rifornimenti. I Paesi Bassi, in particolare, non patirono grandi conseguenze a causa dell'embargo; anche se l'OECD aveva deciso di non attivare il piano di emergenza, le compagnie petrolifere riuscirono a distribuire equamente il petrolio, seppure con discrezione; con altrettanta discrezione i governi le appoggiarono in questo. "Di certo è difficile credere che una politica esplicita della CEE in aiuto degli olandesi avrebbe migliorato in alcun modo la situazione"; al contrario, le scelte diplomatiche caldegiate da Francia e Gran Bretagna, per quanto discutibili, sembrarono condurre ai risultati sperati.⁹¹⁷ Su suggerimento della Commissione, il consiglio adottò un regolamento che istituì un meccanismo di controllo sullo

⁹¹³ New York Times. Novemerb 19, 1973. *New Arab oil cut to Europe Voided*.

⁹¹⁴ UK NA. PREM 15 1496. 1973 European policy. S 1836. December 10, 1973. Letter from Vile to Lord Bridges.

⁹¹⁵ UK NA. PREM 15 1496. 1973 European policy. S 1836. December 10, 1973. Memorandum to Prime Minister from John Hunt. *EEC cooperation on energy matters*.

⁹¹⁶ New York Times. December 15, 1973. *Britain suffers wide blakouts*.

⁹¹⁷ Turner, Louis. *Op. cit.*, p.412.

stato degli stock di prodotti petroliferi e sugli scambi di tali prodotti all'interno e all'esterno della Comunità.⁹¹⁸

3.3 L'atmosfera comincia a cambiare

3.3.1 Il Consiglio dei ministri degli esteri NATO

Il 10 e 11 dicembre, a Bruxelles, si tenne la consueta sessione invernale del consiglio atlantico. Le circostanze non sembravano troppo promettenti. Gli USA erano concentrati sulla loro lunga lista di lamentele sul comportamento degli alleati durante la guerra di ottobre. I nove, dal canto loro, “sembravano come ipnotizzati dal processo di integrazione europea”; il fatto che esso stesse avanzando più rapidamente del previsto pareva dover fornire risposta a ogni dubbio statunitense su “questioni sostanziali”.⁹¹⁹ Tuttavia, questa riunione fu più positiva del previsto. L'incontro si rivelò un importante punto di svolta nelle relazioni transatlantiche. Quest'evento fu preparato con cura. Stoessel scrisse a Kissinger un documento molto esplicito sull'importanza di cogliere quest'occasione per recuperare i rapporti con gli alleati. L'impegno degli USA in Europa era stato così profondo e di lunga durata che “ogni seria diminuzione” di posizione e influenza americane avrebbe avuto un impatto negativo sullo status strategico e diplomatico statunitense nel mondo. Per questo il processo di consultazioni con gli alleati avrebbe dovuto essere intensificato. D'altronde anche i critici più severi si rendevano conto che gli USA costituivano la condizione indispensabile per la sicurezza del continente europeo. Il Medio Oriente tuttavia aveva costituito un'area in cui le consultazioni erano sempre state carenti. La dichiarazione del 6 novembre era stata la “prima volta—eccetto per le discussioni sulla dichiarazione fra USA e Comunità”, in cui i risultati di un coordinamento fra europei avevano direttamente influenzato maggiori interessi statunitensi. Gli europei, dal canto loro, avevano percezioni diverse delle relazioni transatlantiche. All'ora attuale, essi non si erano dimostrati pronti a “rompere le fila coi francesi”, accettando di descrivere i rapporti con gli USA come una “partnership” e mantenendosi decisi a evitare ogni implicazione che gli Stati Uniti avessero un “*droit de regard*” sulle politiche comunitarie.⁹²⁰

⁹¹⁸ ASC. Reglement du Conseil 31/10773 COM (73) 1835 final.

⁹¹⁹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.722.

⁹²⁰ NARA RG 59. Policy planning council (S/PC) Director's Files (Winston Lord) 1969-1977, BOX 346 Briefing Memorandum to the secretary from EUR- Stoessel/Lord. *US Relations with Western Europe*.

Cromer osservò che Kissinger sembrava più conciliante. Per l'ambasciatore, era necessario ricordare "le straordinarie pressioni" che operavano sul segretario di stato. La sua raccomandazione era di "continuare a gestirlo con la nostra tradizionale *finesse* piuttosto che soccombere alla tentazione di tirargli un martello". Era importante continuare ad evitare critiche esplicite alle scelte politiche statunitensi.⁹²¹

In preparazione al viaggio di Kissinger in Europa, che oltre al summit NATO avrebbe compreso anche una visita a Londra, dove il segretario di stato aveva in previsione un importante discorso, il dipartimento di Stato preparò un corposo *briefing book* per riassumere la situazione rispetto alle relazioni statunitensi con i Nove. Jobert vi era indicato come "la chiave per la ridefinizione delle nostre relazioni transatlantiche". La Francia tuttavia continuava a non riconoscere la necessità che le consultazioni fossero reciproche. Un rapporto competitivo con gli Stati Uniti era visto come compatibile con gli interessi francesi, poiché si pensava avrebbe favorito una dinamica favorevole all'asserzione della leadership di Parigi nella Comunità. Nei rapporti con questo paese, sarebbe stato necessario essere "pazienti ma fermi", prestando attenzione a consultazioni puntuali. La Francia, in ogni caso, era l'unico paese a non essere "profondamente turbato" dalla recente crisi nei rapporti transatlantici. La Germania federale guardava alle tensioni nei rapporti tedesco americani con grande preoccupazione, e si sarebbe certamente rivelata "cooperativa e accomodante". Il 2 novembre era stato accettato un suggerimento tedesco per un gruppo di lavoro congiunto e segreto che considerasse possibili futuri trasferimenti di materiale dalla RFT al Medio Oriente. Il gruppo si era incontrato con regolarità, portando all'accettazione tedesca di numerosi trasporti addizionali verso Israele. In ogni caso, era necessario tenere in conto i problemi di salute di Scheel, che avrebbe dovuto subire un'operazione subito dopo l'incontro NATO. Le relazioni con Italia, Belgio e Paesi Bassi, già buone, erano migliorate. Il Regno Unito invece costituiva un problema a sé. Il governo britannico era "così assorbito dall'affrontare i problemi interni" da potersi dedicare poco ad altre questioni. Esso comunque aveva considerato le recenti critiche nei propri confronti come estremamente dure, ma si era adoperato per non darvi seguito, ma anzi per continuare a sottolineare l'importanza della NATO.

La dichiarazione NATO stava procedendo bene; la bozza francese poteva essere accettata come base per ulteriori negoziati, fuorché per il suggerimento di una minaccia differenziata contro gli USA e gli altri membri dell'alleanza. Una formulazione di questo tipo avrebbe suggerito che la sicurezza fosse "divisibile"; per Washington, era invece importante ribadire il principio che un attacco contro un membro dell'alleanza dovesse essere considerato come

⁹²¹ UK NA. FCO 82/308 AMU 3/548/14 part B, folio 567, north america. Visit of dr k to UK. 6A 721. December 4, 1973. Letter from Cromer to Brimelow.

rivolto contro a tutti. Sarebbe stato opportuno anche eliminare dal testo ogni riferimento all'accordo per la prevenzione della guerra nucleare firmato durante il mese di giugno. Per quanto riguardava la dichiarazione fra Europa e Stati Uniti, essa andava completata anche se il lungo periodo negoziale l'aveva svuotata di quel contenuto emotivo che gli USA avrebbero desiderato. Le tre principali questioni rimaste in sospeso erano quelle inerenti consultazioni, globalizzazione e partnership. Sulle questioni economiche, sarebbe stato difficile raggiungere un'intesa finché le questioni fossero state dibattute anche in altri fora.⁹²²

Era necessario anche trovare il modo di esprimere solidarietà fra paesi consumatori, poiché in assenza di coordinamento e cooperazione, si sarebbe probabilmente prodotta una sempre crescente competizione per assicurarsi petrolio, un accresciuto incentivo all'utilizzo dell'arma del petrolio e una crescente possibilità di influenza per i paesi comunisti. Pertanto era necessario un approccio "coraggioso e lungimirante", da lanciare all'incontro NATO e con il discorso del 12 dicembre a Londra.⁹²³ Tuttavia a Bruxelles sarebbe stato meglio che Kissinger evitasse di fare riferimenti troppo specifici o di prendere impegni rispetto ad accordi per la condivisione del petrolio a livello internazionale. In particolare, l'ipotesi di costituire un gruppo di saggi sull'energia, che era appena emersa, non avrebbe dovuto essere menzionata se non brevemente.⁹²⁴

Il 7 dicembre Douglas Home incontrò Stoessel per sondare quale sarebbe stato il contenuto di questo discorso, ma non ottenne molte informazioni oltre alla rassicurazione che Kissinger non intendeva essere polemico. Anche all'incontro NATO l'approccio seguito sarebbe stato "duro ma positivo". Douglas Home anticipò l'intenzione europea di proporre agli USA di accantonare i problemi del passato, e Stoessel lo assicurò che il segretario di stato avrebbe apprezzato.⁹²⁵

In effetti, sebbene Kissinger avesse annunciato che sarebbe stato "durissimo" con gli europei, in realtà l'apertura del North Atlantic Council lo vide "tutto dolcezza e luce".⁹²⁶ Secondo il segretario di stato, gli incontri erano andati bene. Nel suo discorso di apertura, egli sottolineò la ferma intenzione statunitense di continuare a perseguire l'iniziativa di ridefinizione dei rapporti transatlantici. Il giorno successivo fu impegnato da incontri bilaterali con Belgio, Paesi Bassi, Portogallo e dalla cena con Gran Bretagna, Germania federale e Francia. Questa

⁹²² NARA RG 59, Briefing books, box 181. December 1973. Briefing book for Kissinger's visit of Europe and the Middle East.

⁹²³ NARA. Lord Box 346. December 6, 1973. Memorandum from Lord to Kissinger. *Approaches to the energy problem: your european trip.*

⁹²⁴ *Ibidem.*

⁹²⁵ UK NA. FCO 82/308 AMU 3/548/14 part B, folio 567, north america. Visit of dr k to UK. 6A 721. December 7, 1973. Telegram from Cromer to FCO. *HM minister saw Stoessel this morning.*

⁹²⁶ NARA. NPM. NSC Files. HAK Office Files. HAK Trip Files. HAK Trip Eu & ME Dec. 8-22 1973 TOHAK 1-75 to HAK Trip Eu & ME Dec. 8-22 1973 HAKTO 1-88 Box 42. December 11, 1973. Telegram from Scowcroft to Larry Eagleburger for Kissinger.

cena a quattro era una tradizione degli incontri NATO, tradizionalmente dedicata alla questione di Berlino. Tuttavia, Berlino non costituiva oramai che un pretesto per un esame a quattro della situazione internazionale. In ognuna di queste occasioni, Kissinger ribadì che il momento era critico: era necessario che l'anno dell'Europa avesse davvero inizio.⁹²⁷ Alla NATO, Kissinger affermò ancora una volta l'impegno statunitense in Europa, e avanzò alcune proposte concrete riguardo al miglioramento delle procedure di consultazione, per esempio, suggerendo che i direttori politici fossero presenti alle riunioni del NAC. Inoltre, il segretario di stato invitò gli alleati a proseguire i lavori per permettere al più presto la conclusione della dichiarazione, che avrebbe potuto permettere una visita di Nixon in Europa la primavera successiva. Il segretario di stato ribadì l'importanza data all'anno dell'Europa e l'appoggio continuo all'unificazione europea; riassunse la situazione in Medio Oriente e rispetto alla crisi petrolifera, e riaffermò l'impegno statunitense per una NATO forte.⁹²⁸

L'incontro "aiutò a migliorare l'atmosfera" delle relazioni transatlantiche.⁹²⁹ In effetti la maggior parte dei ministri dedicò, per i francesi "senza troppa logica", gran parte dei propri interventi ai rapporti fra i Nove e gli USA. Parigi accolse con sospetto la proposta statunitense di fare partecipare i direttori politici al NAC, che avrebbe potuto "indebolire la cooperazione a Nove".⁹³⁰ Rumsfeld si raccomandò di non perseguire l'idea di una presenza periodica dei direttori politici al NAC con troppa enfasi, per non rinfocolare i timori, soprattutto francesi, che tale proposta fosse tesa a indebolire la cooperazione politica a Nove.⁹³¹ Il pomeriggio, la riunione continuò a svolgersi in un'atmosfera serena finché non prese la parola Jobert. Egli dichiarò che l'accordo sulla prevenzione della guerra nucleare aveva "messo in discussione l'impegno nucleare statunitense in Europa occidentale"; affermò che era necessario che gli europei sviluppassero una forza di difesa indipendente, e diede voce al malcontento generato dalla mancanza di consultazioni da parte degli USA rispetto al Medio Oriente.⁹³² Lo scambio fra il ministro degli esteri francese e Kissinger venne definito come uno "scontro aperto". Tuttavia, il consenso raggiunto in merito alla necessità di trovare nuovi e migliori mezzi di coordinamento in caso di crisi fece sì che per molti delegati lo scambio fra Jobert e Kissinger fosse considerato come un modo efficace per superare le incomprensioni, piuttosto che un

⁹²⁷ NARA, NPM. NSC Files. HAK trip Files. Box 43. December 10, 1972. Memorandum for the President from Scowcroft.

⁹²⁸ NARA NPM NSC HAK Trip Box 42 memo for the president from Scowcroft. Secretary's address to the NATO meeting.

⁹²⁹ NARA CP NPM NSC files HAK trip box 43. Talking points on European aspects of the trip. 22/12/73 report to the president

⁹³⁰ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l'Afrique. Relations avec les USA 1972-1973 38 3810. 12 décembre 1973. Circulaire no 777. *M.Kissinger et les Nenf.*

⁹³¹ NARA. RG 59. General Records of the department of State. December 15, 1973. Telegram from Rumsfeld to Kissinger. *Follow up to NATO ministerial.*

⁹³² NARA NPM NSC HAK Trip Box 43. December 11, 1973. Memorandum for the president from Scowcroft.

ostacolo allo svolgimento sereno dell'incontro. Il discorso di Kissinger fu ritenuto costruttivo, anche se non diede luogo a proposte concrete.⁹³³ Il giorno successivo, l'incontro NATO si svolse in modo positivo, senza alcuna ripetizione della nota "amara" lasciata dall'intervento di Jobert il giorno precedente. Kissinger e Jobert avevano fatto colazione insieme subito prima, e il ministro francese si era dimostrato "cooperativo", probabilmente per essersi reso conto che un proseguimento dell'atteggiamento ostile lo avrebbe isolato da tutti gli alleati.⁹³⁴ Il fatto stesso che Jobert avesse assunto un ruolo attivo nel Consiglio costituì "un cambiamento sottile", mentre i consueti discorsi "vaghi e solenni" assunsero una "nota di rinnovata convinzione" della forte importanza dell'alleanza.⁹³⁵

Un'altra questione che fu affrontata ai margini del NAC, ma che era stata anticipata anche nei contatti bilaterali dei giorni precedenti, fu quella di un incontro fra i Nove e Kissinger. Dopo aver risolto qualche difficoltà di protocollo (alcuni europei avrebbero voluto stabilire in anticipo l'agenda dell'incontro, ma Kissinger si rifiutò) fu stabilito che la riunione si sarebbe svolta il pomeriggio successivo. L'obiezione più netta era stata quella dell'Irlanda, che non essendo membro della NATO non sarebbe stata presente a quest'incontro; alla fine però il ministro irlandese decise di recarsi anche lui a Bruxelles per l'occasione. Tuttavia molti fra gli europei erano stati perplessi rispetto all'idea di un tale incontro: sfruttarlo per discutere della dichiarazione sarebbe stato, infatti "inutile", mentre trattare la situazione internazionale non sarebbe stato "opportuno".⁹³⁶ La situazione, in verità, era piuttosto bizzarra; gli otto avevano passato con Kissinger gli ultimi giorni, incontrandolo in gruppo e individualmente: "non c'era letteralmente quasi niente di nuovo di cui parlare".⁹³⁷ Tuttavia l'incontro con i Nove, pur molto breve, ebbe un esito positivo. Per i paesi della comunità esso costituì una novità assoluta, che servì a enfatizzare le "relazioni speciali" intrattenute con gli USA. I Nove si dimostrarono "estremamente concilianti"; concordarono sulla necessità di migliorare le consultazioni fra le due sponde dell'Atlantico, e si dimostrarono molto costruttivi anche rispetto alla dichiarazione. Kissinger si dichiarò estremamente soddisfatto; "chiaramente i nostri recenti modi bruschi hanno avuto il giusto impatto"; con ogni probabilità al summit di Copenaghen, la settimana successiva, non sarebbe stato possibile che gli europei si schierassero su posizioni invise agli USA, sebbene Francia e Regno Unito guardassero ancora con risentimento alla propria esclusione dal processo di pace mediorientale. "Sembra che abbiamo fatto un grande passo in avanti e potremmo essere sulla soglia di un evento di portata

⁹³³ New York Times. December 11, 1973. *US French Clash Open NATO Talks*.

⁹³⁴ New York Times. December 15, 1973. *Condemned to success*.

⁹³⁵ New York Times. December 12, 1973. *NATO examines its weaknesses*

⁹³⁶ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l'Afrique. Relations avec les USA 1972-1973 38 3810. 6 décembre 1973. Télégramme de Kosciusko-Morizet.

⁹³⁷ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.724.

storica che giustificerebbe un viaggio presidenziale in Europa” il 4 aprile, per celebrare il venticinquesimo anniversario della NATO.⁹³⁸ Per Parigi, l’atmosfera fruttuosa dell’incontro era da imputarsi invece proprio all’atteggiamento conciliante di Kissinger. Tutti comunque furono d’accordo sull’idea di alleggerire il testo della dichiarazione. Rispetto alle consultazioni, la Francia anticipò che gli USA avrebbero ricominciato ad insistere sull’idea di consultazioni preliminari, nonostante essa fosse stata rifiutata nettamente dalla Comunità in passato.⁹³⁹ L’incontro durò circa un’ora- ognuno dei presenti parlò in media sei minuti. La sua importanza fu soprattutto simbolica; essa ebbe luogo in un clima sensibilmente alleggerito grazie allo svolgimento sereno dell’incontro a quindici. Il clima fu definito “molto amichevole” e “costruttivo”. Andersen aprì i lavori ricordando gli sforzi fatti per la dichiarazione. Tutti i presenti concordarono sul fatto che il suo spirito contasse più che i dettagli, e che pertanto essa dovesse essere più breve e più significativa.⁹⁴⁰

La sera stessa, Kissinger si recò a Londra. I britannici erano pronti a dover gestire il suo umore “cupo e irritato” e la sua tattica di “brutalizzare” i propri interlocutori. Gli alleati avrebbero dato migliori risposte ad un “tocco più delicato”, ma non sarebbe stato facile convincere il segretario di stato americano a modificare il proprio atteggiamento. La sua impazienza derivava dalla sua convinzione che un forte sostegno degli alleati fosse fondamentale per gestire le relazioni con l’Unione Sovietica. Londra si prefiggeva diversi obiettivi in quest’incontro con Kissinger, soprattutto quello convincerlo ad un maggiore ottimismo rispetto allo stato delle relazioni transatlantiche e della perfetta compatibilità fra un’Europa in via di unificazione e buoni rapporti di quest’ultima con gli USA. Inoltre era necessario persuaderlo ad abbandonare la sua tattica di “shock” tesi a suscitare una risposta da parte europea. Anche se di recente le consultazioni erano state carenti da entrambe le parti, le recenti scelte politiche europee rispetto al Medio Oriente non erano state prese in opposizione agli Stati Uniti, ma piuttosto per evitare che gli arabi percepissero l’Unione Sovietica come il loro unico amico. Rispetto alla dichiarazione, Londra vedeva come un grande successo essere riuscita ad ottenere una risposta positiva all’anno dell’Europa che anche i francesi potessero accettare.⁹⁴¹ Gli incontri fra Douglas Home, Heath e Kissinger, comunque, si svolsero in modo “rilassato e amichevole”, anche se Heath si dimostrò estremamente preoccupato per la situazione interna del suo paese. La situazione mediorientale fu discussa. L’organizzazione

⁹³⁸ NARA NPM NSC HAK trip Box 43. December 11, 1973. Memorandum for the President from Scowcroft.

⁹³⁹ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les USA 1972-1973 38 3810. 12 décembre 1973. Circulaire no 777. *M.Kissinger et les Neuf*.

⁹⁴⁰ ASC. Agence Europe, 12 décembre 1973, Première rencontre ministerielle entre les Neuf et Kissinger; e NARA NPM NSC Files HAK Trip box 43. December 12, 1973. Telegram: *Secretary’s meeting with EC 9*.

della conferenza di Ginevra era riuscita a porre gli Stati Uniti nel “ruolo centrale” rispetto ai negoziati di pace. Kissinger fu informato del fatto che sei ministri degli esteri arabi erano attesi al summit di Copenaghen, ed espresse le sue preoccupazioni rispetto ad un “cedimento” europeo al “ricatto arabo” che non avrebbe potuto che complicare il suo compito in Medio Oriente. Rispetto al problema energetico, era indispensabile che gli europei non apparissero troppo “nervosi”, e che non facessero nulla che potesse ostacolare il processo di pace in corso; soprattutto, sarebbe stato fondamentale evitare azioni che dessero l’impressione di “accordi bilaterali fra Europa e arabi su questioni di interesse vitale” per gli USA. Kissinger sottolineò l’importanza di stabilire forme di cooperazione fra i paesi industrializzati e illustrò a Douglas Home le proposte che avrebbe avanzato la sera stessa nel suo discorso di fronte alla Pilgrims’ society. Il ministro degli esteri britannico riconobbe che le recenti tensioni dei rapporti transatlantici erano state imputabili anche all’Europa, soprattutto a causa dello stadio embrionale della cooperazione politica. Tuttavia, egli affermò che il suo paese era pronto “a consultarsi con gli USA in modo bilaterale e confidenziale mano a mano che i Nove si fossero impegnati nel processo deliberativo, prima che una decisione fosse stata presa”. Questa proposta, accolta con favore da Kissinger, costituiva di fatto l’accettazione del punto più importante, e più controverso, dell’anno dell’Europa visto da Washington. Da quel momento in poi, i rapporti angloamericani furono in costante e netto miglioramento. Douglas Home si spinse ad ammettere che gli europei avevano risposto “malamente” all’iniziativa del 23 aprile.⁹⁴² Rispetto al Medio Oriente, Kissinger sottolineò come la strategia statunitense fosse quella di non offrire agli arabi “nulla” in cambio della rimozione dell’embargo, fuorché la partecipazione alla conferenza di pace. Per questo, in privato l’atteggiamento arabo verso Washington sembrava in procinto di “ammorbidirsi”. Rispetto all’Europa, la linea degli USA era chiara: le proprie scelte politiche non sarebbero state influenzate dalle posizioni europee. Douglas Home, riferendosi alle raccomandazioni espresse da Kissinger al NAC, sostenne che sicuramente sarebbe stato positivo evitare di mostrarsi “nervosi”, ma ciò non poteva cancellare il fatto che gli europei si sentissero decisamente così. La situazione petrolifera, già abbastanza grave in se stessa, nel Regno Unito era aggravata dallo sciopero dei minatori. In caso l’embargo fosse proseguito, le conseguenze sarebbero state “estremamente serie”. Kissinger sostenne che era “assurdo a livello intellettuale che otto milioni di beduini tenessero in sospenso l’intero occidente industrializzato”; gli arabi non erano insensibili alle pressioni, ed era incredibile che le nazioni occidentali se ne stessero “sedute come conigli ipnotizzati”.

⁹⁴¹ UK NA. FCO 82/308 AMU 3/548/14 part B, folio 567, north america. Visit of dr k to UK. 6A 721. Steering Brief by the FCO for the talks between Douglas Home and Kissinger.

⁹⁴² NARA RG 59 Briefing Books Box 181. December 14, 1973. Telegram from Kissinger. *Secretary’s meeting with Douglas Home* e UK NA PREM 15 1768. 1973 Middle East. S 1857. December 12, 1973. Record of conversation.

Anche se la posizione ufficiale degli USA sarebbe stata più aperta, era importante che i consumatori mostrassero forza. Rispetto ai lavori sulla dichiarazione, Kissinger ripercorse “l’oltraggio e lo shock” provati nel corso dell’estate, e lamentò i lunghi mesi di discussioni che avevano svuotato l’esercizio del suo valore simbolico. La lentezza europea era comprensibile, ma non lo erano le continue insinuazioni rispetto alle reali intenzioni americane. Douglas Home invitò il suo collega a lasciare il passato alle spalle, anche se Kissinger si soffermò ancora a lungo sugli incidenti degli ultimi mesi. Infine, il segretario di stato espresse la speranza che il summit di Copenaghen non lancia alcuna iniziativa su base bilaterale con gli arabi.⁹⁴³

I rappresentanti degli otto furono messi al corrente dei contenuti degli scambi fra Kissinger e i britannici, con una forte raccomandazione ad evitare qualsiasi indiscrezione alla stampa. Rispetto alle proposte lanciate in campo energetico, i britannici dichiararono di avere visto in anticipo il discorso alla Pilgrims’ society, e che esse erano caldamente benvenute da Londra, anche se avrebbero dovuto venire discusse in ambito comunitario.⁹⁴⁴

Kissinger incontrò anche Wilson e Callaghan, leader del partito laburista; entrambi assicurano il segretario di stato che, in caso di un loro ritorno al potere, avrebbero modificato profondamente l’atteggiamento britannico rispetto all’unificazione europea, si sarebbero impegnati a fondo per il rafforzamento delle relazioni transatlantiche, e si sarebbero distinti per un forte impegno a favore di Israele. I governi europei furono descritti come un “gruppetto patetico”; la Comunità era “un imperatore senza vestiti” e l’obiettivo di un prossimo governo laburista sarebbe stato di trasformarla in un’area di libero scambio, strettamente collegata agli USA.⁹⁴⁵

La sosta londinese fu considerata “utile”; gli inglesi si erano dimostrati volenterosi di recuperare appieno le relazioni transatlantiche, anche se la loro volontà di essere “d’aiuto” si sarebbe scontrata nei mesi successivi con le loro acute difficoltà interne.⁹⁴⁶

3.3.2 Il discorso alla Pilgrims' society

La sera del 12 dicembre Kissinger, introdotto da Douglas Home, tenne di fronte alla Pilgrims’ society un discorso che costituì l’ideale continuazione di quello del 23 aprile. Il contenuto di questo discorso era stato discusso a lungo in un incontro fra il segretario di stato e alcuni fra i

⁹⁴³ UK NA PREM 15 1768. 1973 Middle East. S 1857. December 12, 1973. Record of conversation.

⁹⁴⁴ UK NA. FCO 82/309AMU 3/548/14 part C. The visit of dr Henry Kissinger to the United Kingdom. December 12, 1973. Political cooperation of the nine: information reciproque on dr Kissinger’s visit to London.

⁹⁴⁵ NARA RG 59 Briefing Books Box 181. December 14, 1973. Telegram tosec 164. Secretary’s meeting with Harold Wilson and James Callaghan.

⁹⁴⁶ NARA NPM NSC HAK trip Box 43. December 13, 1973. Memorandum for the President from Scowcroft.

suoi collaboratori, consiglieri e persone di fiducia. Il sentimento prevalente fu di perplessità. Bundy, in particolare, era contrario ad un pubblico discorso di recriminazioni, e sostenne che comunque sarebbe stato meglio tenerlo negli USA se il suo scopo fosse stato quello di essere “duro” nei confronti degli europei. Egli era anche persuaso che un’azione comune dei consumatori avrebbe potuto apparire come ostile agli occhi degli arabi, e deprecava la “guerra” che si era scatenata rispetto alle dichiarazioni. Kissinger sostenne di non voler intraprendere un esercizio di recriminazioni; tuttavia, gli europei avrebbero dovuto “capire cosa stanno facendo”. Sulle dichiarazioni non c’era alcuna guerra in corso; tuttavia, gli europei erano così sbalorditi “di riuscire a incontrarsi per dare una risposta” da ignorare totalmente la sostanza. Rockefeller sottolineò l’estrema importanza che da allora in poi il petrolio avrebbe assunto nelle relazioni con molti paesi. John McCloy, avvocato, banchiere e consigliere presidenziale, espresse il suo disaccordo con l’eccessiva enfasi posta dal presidente sull’autosufficienza energetica nel suo discorso alla televisione. Esso avrebbe costituito una buona occasione per esprimere “simpatia” rispetto alla situazione energetica europea. George Ball sottolineò come gli europei si sentissero “preoccupati e confusi”, “spaventati a morte”. Kissinger tuttavia rispose di essere pronto a cooperare sul tema energetico, se i Nove fossero stati disponibili a discuterne; né aveva alcuna intenzione di “minacciarli” durante il suo discorso. Il suo scopo era piuttosto quello di descrivere i problemi. L’impressione più netta di quest’incontro è che molti desiderassero un cambiamento nel linguaggio con cui ci si rivolgeva agli europei.⁹⁴⁷

Il discorso corrispose al “tipico approccio di Kissinger”.⁹⁴⁸ Articolato su diversi livelli, esso lanciò una proposta in termini molto generali, senza scendere nei dettagli, ma intese dare pubblicamente l’allarme rispetto allo stato dell’alleanza atlantica. Da un lato, esso costituì un tentativo di “dare un quadro realistico” delle preoccupazioni statunitensi. Secondariamente, esso riprese da vicino il discorso del 23 aprile, di cui costituì un’eco piuttosto precisa, riprendendo le stesse tematiche. Tuttavia, la sezione dedicata all’energia fu nettamente più importante; in essa fu lanciata la proposta di fondare un Energy Action Group (Gruppo d’azione sull’energia, EAG), un’iniziativa nuova e importante. In risposta a molti dubbi sollevati nel corso dell’anno dell’Europa, il coinvolgimento presidenziale fu costantemente sottolineato. Il momento di questo discorso fu scelto con cura: era importante che la proposta dell’EAG venisse lanciata prima del summit di Copenaghen, in cui gli europei avrebbero

⁹⁴⁷ NARA NPM NSC President/Henry A. Kissinger memoranda of conversation, box 1027. November 28, 1973. Memorandum of conversation.

⁹⁴⁸ Foreign Affairs Oral History Project. Julius L. Katz, oral history interview, Georgetown University Library, May 12, 1995. Interviewed by Charles Stuart Kennedy.

potuto accordarsi per un'iniziativa autonoma in ambito energetico, che non avrebbe coinvolto gli USA.⁹⁴⁹

Il discorso si aprì con una ripetizione dei motivi che avevano spinto gli USA a dichiarare il 1973 “l'anno dell'Europa”, con un accento nuovo posto sulla crescita della forza europea, ma soprattutto con una replica della descrizione dei cambiamenti psicologici occorsi su entrambe le sponde dell'Atlantico, che rischiavano di indebolire “le basi morale della coesione Atlantica”. Gli Stati Uniti erano pronti a consultazioni estese con gli europei, a patto che esse non si riducessero a meri esercizi formali:

Ricordiamoci che anche i migliori meccanismi di consultazione non possono sostituire una visione comune e obiettivi condivisi; non possono rimpiazzare l'intera rete di connessioni intangibili che sono stati il vero nerbo delle relazioni transatlantiche [...] nel senso più profondo, Europa e America non pensano l'una all'altra come entità straniere che conducono diplomazia tradizionale, ma come membri di una comunità più ampia impegnati, a volte dolorosamente ma alla fine sempre in modo cooperativo, in un'impresa comune.

L'unica soluzione, nel lungo termine, al problema energetico era “un massiccio sforzo per fornire ai paesi produttori incentivi ad aumentare la produzione e incoraggiare i consumatori a usare le risorse esistenti in modo più razionale”. Questa sfida avrebbe potuto venire raccolta dagli Stati Uniti solo con “grande difficoltà”; l'Europa, tuttavia, non sarebbe stata in grado di risolverla affatto, da sola. “Noi preferiamo nettamente un'impresa comune, ma l'Europa ne ha bisogno”. I paesi industrializzati, di conseguenza, vennero invitati a formare l'EAG: un gruppo di individui esperti e di chiara fama, con un mandato di elaborare entro tre mesi un programma iniziale di cooperazione rispetto al problema energetico. I Nove avrebbero deciso autonomamente se partecipare separati o in quanto Comunità. Il gruppo avrebbe dovuto definire “ampi principi di cooperazione”, e dare inizio ad azioni concrete in alcune aree specifiche come la conservazione, la ricerca e lo sviluppo. Anche i paesi produttori avrebbero dovuto essere invitati a partecipare, rispetto ad “ogni questione di interesse comune”. Gli USA erano pronti a fornire “un ingente contributo finanziario ed intellettuale all'obiettivo di risolvere i problemi energetici su una base comune. Il discorso si concluse con un appello: “Ciò che è stato dato per scontato dev'essere rinnovato. Questa non è una sfida americana all'Europa: è una sfida che la storia pone a noi tutti”.⁹⁵⁰

Il giorno successivo, Heath in parlamento diede un “caldo benvenuto” alla proposta di Kissinger per un EAG, definendola “immaginativa” e “nel solco della grande tradizione del

⁹⁴⁹ NARA. NPM NSC. Henry A. Kissinger Trip. Box 42. December 13, 1973. Telegram from London to Scowcroft.

⁹⁵⁰ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., pp. 725-726. Il testo del discorso in UK NA FCO 55/1102. Dr.Kissinger's Energy Proposals. 6C989, SMG 12/304/3.

piano Marshall”.⁹⁵¹ Julian Amery, membro di spicco del FCO, scrisse a Douglas Home che, sebbene fosse stato corretto accogliere positivamente le proposte di Kissinger, esse erano ben lontane dal costituire un “piano Marshall per l’energia”. Esse erano state concepite “molto frettolosamente”, soprattutto il riferimento ad un coinvolgimento dei paesi produttori. L’impressione forte era che almeno uno degli obiettivi di Kissinger fosse evitare ogni accordo fra Europa e paesi arabi, e di mantenere la leadership statunitense nel campo dell’energia.⁹⁵² Il discorso, comunque, fu descritto come “l’approccio più cordiale e cooperativo da parte statunitense che sia ragionevolmente possibile aspettarsi”. La risposta europea sarebbe stata fondamentale; se inadeguata, avrebbe reso difficile ulteriori passi in avanti nelle relazioni transatlantiche. D’altro canto, una volta accettato che la soluzione ai problemi mediorientali costituisse un prerequisito per la sicurezza dei rifornimenti energetici dal Medio Oriente, “cementare l’alleanza atlantica” sarebbe diventato “un prerequisito del pre-requisito”.⁹⁵³ Di conseguenza, i britannici furono compatti nell’accogliere in modo positivo la proposta di Kissinger. Londra si aspettava forti resistenze da parte della Francia, che avrebbe cercato di bloccare qualsiasi progresso a riguardo, sulla base di una supposta necessità prioritaria di elaborare una politica energetica comunitaria. Questa volta, però, sarebbe stato necessario contrastare le manovre di Parigi con fermezza. Kissinger non avrebbe “aspettato l’Europa”. Era importante che gli europei non si limitassero a richieste di ulteriore elaborazione da parte statunitense. I Nove avevano reagito così al lancio dell’anno dell’Europa, con risultati poco incoraggianti. Vi era un rischio concreto che simili richieste stimolassero da parte americana proposte inaccettabili per gli europei, dando origine ad una spirale di controproposte che avrebbero esasperato Washington. Inoltre, era necessario evitare di dare l’impressione di voler “sommergere” le proposte di Kissinger nella cornice dell’OECD.⁹⁵⁴

In effetti, l’analisi francese del discorso del 12 dicembre fu piuttosto negativa. Kissinger aveva esposto un “ragionamento analogo” a quello del 23 aprile, che conduceva a “conclusioni identiche”. Ignorando le riserve formulate dai Nove nel corso dell’anno, il segretario di stato avrebbe rinnovato la sua convinzione nella globalizzazione e nell’istituzionalizzazione dei rapporti transatlantici. La globalizzazione, in particolare, era “riaffermata senza ambiguità”, nell’appello ad un riesame complessivo di tutti gli aspetti delle relazioni transatlantiche. A questa affermazione era seguito un richiamo al ruolo essenziale delle forze statunitensi nella difesa dell’Europa, e un riferimento all’interconnessione delle questioni economiche, politiche

⁹⁵¹ UK NA. FCO 82/309AMU 3/548/14 part C. The visit of dr .Henry Kissinger to the UK. December 14, 1973. Lettera from Earl D. Sohm to Douglas Home.

⁹⁵² UK NA FCO 55/1102. Dr.Kissinger’s Energy Proposals. 6C989, SMG 12/304/3. December 18, 1973. Letter from Amery to Douglas Home.

⁹⁵³ UK NA. FCO 55/1102. DrK Energy Proposals. 6C989, SMG 12/304/3. Confidential. *Pilgrims’ speech*.

e militari. Il discorso confermava anche “la reticenza di Kissinger a riconoscere, oltre che retoricamente, l’Europa dei Nove come un’entità politica distinta”. Il diritto dei paesi membri della Comunità a “prendere delle decisioni senza avere avuto serie discussioni preliminari con gli USA” era stato pubblicamente negato. L’Europa “non deve fingere di parlare con una voce sola; lo scambio di messaggi per il canale della presidenza è una procedura pesante e formalista che non può sostituire il dialogo naturale in atto”. A fronte di queste affermazioni, le rassicurazioni espresse da Kissinger sul fatto che gli USA non avessero intenzione di confinare l’Europa ai suoi interessi regionali appariva come “una concessione di pura forma, e comunque ambigua”. Nell’osservare che sia gli Stati Uniti che l’Europa avevano “peccato di omissione” rispetto alla consultazione, nel primo caso la causa era stata indicata come la pressione degli eventi, nel secondo, una “volontà di separatezza”. In breve, il discorso di Kissinger non presentava “alcuna concessione di sostanza alle tesi europee”, anzi, esso rappresentava un “sensibile indurimento”, una “reazione di difesa contro la crescente solidarietà di cui i Nove danno prova”. “Attribuendo in larga misura tale coesione alla buona intesa franco-britannica”, Kissinger avrebbe dedicato il suo discorso a minare quest’ultima, richiamandosi in primo luogo alla peculiarità delle relazioni angloamericane. Da questo punto di vista, la scelta di insistere sulla solidarietà in ambito energetico era stata “molto astuta”: in quell’ambito il punto di vista britannico era distante da quello francese. Il segretario di stato americano, dunque, stava esercitando “due modalità d’azione per relativizzare la nozione di un’entità europea”: esercitare forti pressioni sul governo Heath, anche ricorrendo a discorsi pubblici, e incoraggiare gli altri stati della comunità, soprattutto i più piccoli, a reclamare delle consultazioni che potessero dissipare i malintesi passati, aprendo in realtà le porte per tutti quegli elementi che erano stati rifiutati dall’Europa a partire dal 23 aprile.⁹⁵⁵

L’atteggiamento francese rendeva estremamente difficile una pronta risposta europea al discorso dei Pilgrims'. Tuttavia, Londra reputava indispensabile non lasciare cadere nel vuoto le proposte di Kissinger.⁹⁵⁶

Dopo Londra, Kissinger si recò a Lisbona, e poi in Medio Oriente. Proprio il viaggio solitario di Kissinger in Medio Oriente, in cui egli proseguì i propri sforzi per il processo di pace in modo “essenzialmente unilaterale”⁹⁵⁷ rinfocolò i timori europei.⁹⁵⁸ Nel frattempo, furono inviati telegrammi a Tokyo e a tutte le capitali dei paesi NATO che riproducevano la sezione

⁹⁵⁴ UK NA FCO 55/1102. DrK Energy Proposals. 6C989, SMG 12/304/3. December 18, 1973. Telegram to OECD from FCO.

⁹⁵⁵ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes, Cooperation Politique: relations avec l’Afrique. Relations avec les USA 1972-1973, 38, 3810. 18 décembre 1973. Note, Relations Europe-Etats Unis.

⁹⁵⁶ UK NA FCO 55/1102. DrK Energy Proposals. 6C989, SMG 12/304/3. December 18, 1973. Telegram from Skyes to FCO.

⁹⁵⁷ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.727.

⁹⁵⁸ New York Times. December 26, 1973. *Kissinger’s Style: An Irritant to Europeans*.

del discorso del 12 dicembre dedicata all'EAG.⁹⁵⁹ Di lì a poco, il summit di Copenaghen avrebbe costituito l'ultima fiamma d'indipendenza europea.

3.3 Il summit di Copenaghen e le sue conseguenze.

Il 14 e 15 dicembre i capi di stato e di governo europei, accompagnati dai loro ministri degli esteri (tranne nel caso di Scheel, ancora ricoverato in ospedale) si trovarono a Copenaghen per discutere di scariate questioni: la crisi energetica, in primo luogo, ma anche la politica regionale (Gran Bretagna, Irlanda e Italia permevano fortemente per l'istituzione di un fondo per le zone più depresse), l'unione economica e monetaria, e per approvare e pubblicare il documento sull'identità europea. Tuttavia, è indubbio che la crisi contingente attirò ben più attenzione rispetto al futuro della Comunità. In quest'occasione si riteneva sarebbe stato indispensabile dare soddisfazione alle richieste di solidarietà provenienti dai Paesi Bassi.⁹⁶⁰ Inoltre, anche se in seguito si suggerì spesso che fosse stato inatteso, da tempo era noto che una delegazione di alcuni ministri degli esteri arabi sarebbe stata presente nella capitale danese, sperando in un incontro con i Nove. A fronte di questo, Heath aveva evocato la possibilità di discutere se e come prendere contatti anche con Israele.⁹⁶¹ Francia e Gran Bretagna avrebbero preferito un incontro più ristretto e informale, ma si erano scontrati col desiderio dei governi dei paesi più piccoli di essere rappresentati da delegazioni più nutrite. A livello procedurale, la situazione fu complicata dalle recenti elezioni danesi, che impedirono al paese che teneva la presidenza di turno di offrire alla conferenza "preparazione e guida" adeguate.⁹⁶² In ogni caso, l'incontro si mantenne abbastanza informale da non emettere un comunicato ufficiale una volta concluso.

La decisione di tenere un summit alla fine del 1973 rispondeva a "una volontà generale, fra i membri della Comunità, di dare rinnovato impeto al percorso verso l'unione europea". Gli Stati Uniti guardavano con preoccupazione ai suoi esiti, che rischiavano di implicare decisioni non gradite nei cruciali ambiti di energia e politica mediorientale. In effetti era certo che proprio queste tematiche, che stavano mettendo a rischio "la coesione politica e la stabilità economica" della Comunità, avrebbero dominato l'incontro. Londra si poneva alcuni obiettivi

⁹⁵⁹ NARA. RG 59 RG 59. Records of Henry Kissinger, 1973-77. BOX 1. December 14, 1973. *Secretary's proposal for a EAG.*

⁹⁶⁰ New York Times. November 25, 1973. *Common Market's Mediator.*

⁹⁶¹ ASC, Emile Noel. 11 décembre 1973. Note pour Ortolí. *Déjeuner de travail des représentants Permanents. Préparation du Sommet.*

ineludibili, soprattutto quello di “emergere dalle discussioni su petrolio e Medio Oriente senza aver peggiorato le prospettive di rifornimenti arabi”, cioè evitando ogni riferimento pubblico a piani di spartizione delle risorse, al contempo però “senza amareggiare gli olandesi e altri con la nostra mancanza di volontà di enfatizzare la solidarietà”.⁹⁶³

Il presidente della commissione, Ortoli, sarebbe stato presente a Copenaghen ma avrebbe partecipato agli incontri soltanto dietro richiesta esplicita dei capi di stato e di governo, riguardo a materie di competenza comunitaria. Il 29 novembre, Ortoli indirizzò ai nove capi di stato e di governo una lettera in cui invocava un avanzamento sensibile della costruzione europea in occasione del vertice di Copenaghen. I capi di stato e di governo avrebbero dovuto in quell'occasione rafforzare i meccanismi di cooperazione politica, rendere più flessibile la divisione fra questioni di competenza comunitaria e no, e soprattutto trovare un accordo per un'azione comune in materia energetica, concentrandosi sulla cruciale questione della diversificazione e dell'autosufficienza, in particolare con la creazione di una capacità europea autonoma di arricchimento dell'uranio, ma anche su una politica comunitaria di cooperazione coi paesi produttori di petrolio, e di consultazione con gli altri consumatori. Sarebbe stato essenziale soprattutto mantenere lo slancio politico per l'integrazione europea, con in vista “la creazione di un'Europa dell'essenziale, libera il più possibile dal perfezionismo tecnico, e nella quale ogni uomo [...] potrà vedere chiaramente i fini che gli vengono proposti e il cammino che vi conduce”.⁹⁶⁴

Tuttavia questo particolare interesse per l'avanzamento dell'integrazione europea si scontrava con le preoccupazioni di ogni paese membro rispetto al proprio benessere. Alcuni non vedevano con favore le insistenze francesi per partecipare alla conferenza di Ginevra; i tre paesi del Benelux in particolare ritennero di sottolineare come sarebbero stati i Nove a desiderare una maggiore influenza nel processo di pace mediorientale; “i Nove, o allora chi li rappresenterebbe tutti e non il paese nella posizione migliore”. Il rifiuto francese di riconoscere alla comunità la competenza di negoziare accordi, non solo in ambito economico, con paesi terzi, unita all'insistenza di Parigi per una partecipazione dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza al processo di pace, cominciava ad essere vista con un certo fastidio dai membri più piccoli della Comunità.⁹⁶⁵ Nel complesso, la conferenza di Copenaghen fu piuttosto deludente. L'avanzamento del processo di integrazione rimase in stallo a causa dei divergenti interessi nazionali. Le tensioni causate dalla crisi petrolifera catturarono ben

⁹⁶² UK NA. PREM 15 1768. 1973 Middle East. S 1857. December 30, 1973. Letter from Heath to Nixon.

⁹⁶³ UK NA. FCO 82/308 AMU 3/548/14 part B, folio 567, North America. Visit of dr. Kissinger to UK. 6A 721. Brief for the Secretary of State. *The Copenaghen summit*.

⁹⁶⁴ ASC, 29 novembre 1973. Lettre de Ortoli.

maggior attenzione rispetto al tema del progresso verso l'unione europea.⁹⁶⁶ Tuttavia fu deciso di dare scadenza periodica a questi incontri al vertice fra capi di stato e di governo, che si sarebbero tenuti da allora in poi due volte l'anno. Il rifiuto tedesco di portare avanti la creazione di un fondo per lo sviluppo regionale, reso esplicito alla riunione ministeriale del 18 e 19 dicembre, causò lo stallo, imposto in primo luogo da Londra, del dibattito per una politica energetica comune.⁹⁶⁷ In effetti, il summit viene ricordato molto raramente in letteratura; Kissinger, normalmente piuttosto esauriente, non dedica nelle sue memorie a quest'evento che poche righe, in cui lamenta l'assenza di difficoltà procedurali sollevate dai Nove per incontrare i ministri arabi.⁹⁶⁸ Tuttavia in quest'occasione nacque il dialogo euro-arabo, il quale, pur di breve durata, avrebbe costituito l'ultimo tentativo europeo per molto tempo di un'azione realmente autonoma, anche contro la volontà degli Stati Uniti.

3.4.1 La dichiarazione sull'identità europea

Il 14 dicembre, all'apertura dei lavori per il summit di Copenaghen, fu pubblicata come previsto la dichiarazione sull'identità europea. L'accordo finale sul testo era stato raggiunto il 20 novembre, dopo aver stabilito di rendere più eloquente la sezione dedicata alle relazioni transatlantiche.⁹⁶⁹ Il documento sull'identità europea fu inoltrato a Washington il 7 dicembre. Il New York Times però aveva già avuto sentore dei suoi contenuti, e commentò che l'appello per una nuova carta atlantica aveva invece prodotto una “nuova carta dell'Europa”.⁹⁷⁰ Questo documento, “non eccezionale”, non ebbe un grande impatto e presto fu dimenticato.⁹⁷¹ Privo di clausole operative, il testo costituì “una descrizione sostanziale di come i Nove desideravano essere visti”, e pertanto, secondo Nutter, non dovrebbe venire ignorato come “un vuoto esercizio di retorica”. Esso tuttavia avrebbe rappresentato “il contrario di ciò che gli americani avevano cercato di ottenere”, e certamente non sarebbe stato redatto se Kissinger non avesse lanciato l'anno dell'Europa.⁹⁷² In effetti la decisione di preparare questo testo venne caldeggiata da Parigi proprio in risposta all'iniziativa statunitense; questo rapporto causale, a mio avviso, contribuì molto a svuotare di significato il documento, cui pochi riconobbero una rilevanza autonoma. In breve, la dichiarazione asserì che l'Europa era

⁹⁶⁵ ASC. 4 décembre 1973. Note de Van Eslande.

⁹⁶⁶ New York Times. December 18, 1973. *Nine Market countries define their European Identity*.

⁹⁶⁷ DPBO, series III, vol. IV. Docs. No. 472, 473 e 481.

⁹⁶⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.727.

⁹⁶⁹ ASC, 20 novembre 1973. Extrait du relevé de conclusions RM/RC (73) 6 XXI reunion ministerielle. *Identité européenne*.

⁹⁷⁰ New York Times, November 29, 1973.

⁹⁷¹ Cromwell, William C. *Op. cit.*, p.87.

⁹⁷² Nuttall, Simon J. *Op. cit.*, p.89.

un'entità collettiva superiore alla somma delle sue parti; un attore con un ruolo globale, le cui relazioni con gli Stati Uniti, pur cooperative e amichevoli, non erano esclusive. Guidati da Parigi, i Nove annunciavano la loro intenzione di condurre in Medio Oriente una politica indipendente, a prescindere dai desideri degli USA..⁹⁷³

L'obiettivo della dichiarazione era quello di “definire l'identità europea con un occhio alla natura dinamica della Comunità”. Nella prima parte sono elencati gli elementi alla base dell'unità dei Nove: la “determinazione di costruire una società che si misuri sui bisogni dell'individuo”, “i principi della democrazia rappresentativa”, la difesa della certezza del diritto e “della giustizia sociale che è l'obiettivo ultimo del progresso economico”, il rispetto per i diritti umani. Questi aspetti fondamentali dell'identità europea si accompagnavano ad una “volontà politica di riuscire a costruire un'Europa unita”, difendendo i risultati ottenuti sino a quel momento e sviluppando ulteriormente la CPE per raggiungere l'obiettivo di un'Unione Europea entro la fine del decennio. Nel frattempo, sarebbero stati mantenuti gli stretti legami intrattenuti con il resto del mondo. L'Europa, però, doveva “unirsi e parlare sempre più con un'unica voce” per poter “giocare il ruolo che le spetta nel mondo”. Questo desiderio di indipendenza era in qualche modo in contrasto con il paragrafo dedicato alla sicurezza, in cui si dichiarava che, “nelle circostanze attuali”, non esisteva alternativa all'arsenale nucleare statunitense e “alla presenza di truppe nordamericane in Europa. La seconda parte è dedicata alla “identità europea nel mondo”. L'unificazione europea, vi si dichiara, “non è diretta contro nessuno”. La volontà dei Nove di giocare un ruolo attivo sulla scena internazionale è ribadita, vi è un riferimento alla carta delle Nazioni Unite, e si sottolinea come la ricerca di relazioni “armonose e costruttive” con paesi terzi non debba “entrare in contrasto, rallentare o influenzare” il progresso verso un'unione europea. I negoziati futuri avrebbero dovuto rispettare “il carattere distinto dell'entità europea”; i Nove, dal canto loro, avrebbero dovuto coordinare in misura sempre crescente anche le proprie relazioni bilaterali. A seguire vengono elencate le aree per un'azione comune comunitaria nel mondo: il Consiglio d'Europa, gli accordi di associazione, Mediterraneo, Africa e Medio Oriente (con cui in particolare i Nove intendevano “prevedere i propri legami storici). Solo in seguito sono nominati gli Stati Uniti, legati all'Europa da uno “stretto rapporto [...] di mutuo beneficio” che andava preservato, e che non confliggeva in alcun modo con la volontà europea di affermarsi come un'entità “distinta e originale”. Le relazioni transatlantiche erano basate su “eguaglianza e amicizia”. In seguito sono menzionati i rapporti con Giappone e Canada, la distensione, Cina e altri paesi asiatici, l'America Latina, i paesi in via di sviluppo e i negoziati internazionali. La dichiarazione

⁹⁷³ *Ibidem* p.90

si conclude con una terza parte, in un unico punto, in cui si sottolinea come questa identità europea sia in continua evoluzione.⁹⁷⁴

3.4.2 Il dialogo euro-arabo

La Comunità è stata “frequentemente e a ragione accusata di reagire meramente ad eventi nel mondo nella formulazione di politiche esterne”.⁹⁷⁵ L’idea di un dialogo con i paesi arabi, tuttavia, fu avanzata per la prima volta nel 1972, quando la Commissione inoltrò al Consiglio un memorandum, nel quale si proponeva di migliorare e intensificare le relazioni della Comunità con i paesi arabi, sulla base di interessi comuni che andavano oltre l’ambito energetico.⁹⁷⁶ Il summit di Copenaghen fu dedicato in larga parte al Medio Oriente. Da qualche tempo i Nove si ponevano il problema di proseguire nel solco tracciato dalla dichiarazione del 6 novembre, in cui erano riusciti ad arrivare a un consenso rispetto a questa delicata area. Il 20 novembre la questione era stata discussa al lungo dai ministri degli affari esteri dei nove, riuniti a Copenaghen nell’ambito della CPE. La conclusione cui giunsero fu che non sussistevano motivi per discostarsi dalla dichiarazione del 6 novembre. Fu deciso di non ribadire né rendere più dura quella linea e di non affermare pubblicamente alcun tipo di solidarietà con i Paesi Bassi, ancora sottoposti ad embargo, per non correre il rischio di compromettere le relazioni con gli arabi. La dichiarazione araba che non ci sarebbero stati ulteriori tagli nelle consegne di prodotti petroliferi all’Europa durante il mese di dicembre venne considerata un segno positivo, ma non fu ritenuto necessario commentarla pubblicamente.⁹⁷⁷ Nel frattempo, i Nove stavano discutendo anche l’approccio comune ai governi produttori di petrolio, teso ad ottenere una maggiore quantità di greggio per l’Europa occidentale, proposta da Londra il 10 novembre.⁹⁷⁸ L’iniziale, “cauta” reazione francese si rivelò il preludio per lunghi e complessi confronti.⁹⁷⁹ Jobert sostenne di avere avuto, nei suoi incontri con gli arabi, l’impressione che essi desiderassero migliorare i rapporti con l’Europa, forse organizzando “un incontro comune secondo una formula da precisarsi”. Era pertanto opportuno che i Nove non si ponessero nella posizione di richiedere nulla. Londra, tuttavia,

⁹⁷⁴ Declaration on European Identity, 14 december 1973, in Bulletin of the European Communities. December 1973, No 12, pp. 118-122. Disponibile online <http://www.ena.lu/declaration-european-identity-copenhagen-14-december-1973-020002278.html> La dichiarazione fu pubblicata integralmente il 15 dicembre sul New York Times: Text of Declaration by European Common Market.

⁹⁷⁵ Allen, David. *Op. cit.*, p.69.

⁹⁷⁶ *Necessary Progress in Community Energy Policy*, 13 October 1972, “Bulletin of the European Communities” (Supplement), 11/72.

⁹⁷⁷ Le Monde, 22 novembre 1973 *A Copenhague. Les ministres des affaires étrangères des Neuf ont confirmé leur prise de position du 6 novembre.* (Archivi storici delle comunità)

⁹⁷⁸ DPBO, series III, vol IV. MWE 2/12, November 10, 1973. Telegram to the Hague.

⁹⁷⁹ DPBO series III, vol IV. MWE 2/12. November 11, 1973. Telegram from Paris.

riteneva necessario agire in modo da comunicare agli arabi che “alienarsi l’Europa” non era nel loro interesse.⁹⁸⁰ La proposta britannica, infatti, aveva un duplice obiettivo: da un lato, “dare un avvertimento agli arabi” i quali correvano il rischio di alienarsi la simpatia europea; dall’altro, sottolineare che i Nove erano “un’unità”, e che pertanto non si doveva discriminare fra i membri della Comunità. Una reazione “ferma” era necessaria, pena dare l’impressione di un’Europa “priva di spina dorsale”, che gli arabi avrebbero potuto “spremere impunemente”. Contro la proposta britannica furono sollevati due tipi di argomentazioni. La prima era che protestare contro le discriminazioni implicasse il rischio di fare estendere a tutta la Comunità le misure prese contro i Paesi Bassi; la seconda, che gli arabi avevano appena fatto una concessione all’Europa, e che dunque non sarebbe stato “tatticamente saggio” rispondere con una protesta.⁹⁸¹ L’esercizio, il primo di questo genere, venne considerato dai direttori politici il 12 e 13 novembre, che rifiutarono l’idea originale di una lettera, per stabilire invece di utilizzare la proposta britannica come linee guida per un approccio da parte degli ambasciatori. L’incontro si protrasse fino a notte inoltrata, nel tentativo di pervenire a un testo condivisibile per tutti. Ducci, il rappresentante italiano, fu la principale fonte di disaccordo; “resistenza, ostinazione e un’ossessione per i dettagli lo rendono il perfetto inquisitore”. Fra le minuzie procedurali che furono lungamente dibattute, per esempio, vi fu la scelta fra la formula “sotto gli auspici dell’ONU” piuttosto che “nel quadro dell’ONU”. Un’altra discussione scoppiò quando Puaux affermò che il proprio atteggiamento era estremamente cooperativo, considerato che la Francia non aveva “nulla da guadagnare” da una tale iniziativa; Davignon replicò piccato che tutti avevano qualcosa da guadagnare “da un esercizio di solidarietà europea”. Solo dopo scambi “interminabili” i Nove riuscirono a concordare un testo, che avrebbe dovuto costituire la base per un telegramma da inviare alle ambasciate dei sette paesi con ambasciate nel mondo arabo (esclusi, cioè, Irlanda e Lussemburgo). Nel frattempo, Israele interpellò la Danimarca per un approccio ai Nove; Copenaghen inizialmente dichiarò di voler sospendere la manovra verso i paesi arabi, finché non fosse stata decisa una risposta da dare a Tel Aviv. Parigi, dal canto suo, desiderava che tale risposta fosse molto dura, soprattutto vista l’accoglienza data alla dichiarazione di Bruxelles. In ogni caso, i governi arabi vennero avvicinati secondo le linee concordate dagli ambasciatori europei, i cui governi erano “molto ansiosi” di dare un seguito alla dichiarazione del 6 novembre.⁹⁸² Londra era stata la sola a prendere l’iniziativa per iniziare un’azione concreta in questo senso; Parigi, al contrario,

⁹⁸⁰ AMAE. *Amerique 1971-75*. EU 748. 19 novembre 1973. Circulaire n.705. *Entretiens du ministre avec sir Douglas Home*.

⁹⁸¹ UK NA. FCO 93/226 Consultations by the EEC on Peace negotiations after ME war. NFW 2/30, E 371. November 19, 1973. Letter from Craig to Parsons. *Proposed demarche to Arab governments*.

⁹⁸² DPBO, series III, vol. IV. NFW 2/30, November 29, 1973. Letter from Craig to Faber. *EPC and the Middle East*.

appariva sempre più isolata fra i Nove. In seguito, anche i Paesi Bassi elaborarono una proposta per un piano di “aiuto e cooperazione” con il Medio Oriente, che “avrebbe potuto” essere esteso anche ai paesi arabi produttori di petrolio. La versione finale del piano sarebbe stata avanzata solo il gennaio, per permettere ai Nove di concentrarsi sulla proposta statunitense per un EAG. In ogni caso, esso dimostrava che anche l’Aja condivideva il desiderio di un contributo europeo originale al processo di pace mediorientale. Fra gli obiettivi del piano, infatti, grande importanza veniva accordata a quello di “risolvere la questione palestinese”, questione che gli USA preferivano discretamente lasciare in secondo piano.⁹⁸³ Londra, comunque, desiderava anche dare risposta all’approccio israeliano. Tel Aviv stava mostrando segni di “un atteggiamento più conciliatorio rispetto alla Comunità, la quale, a sua volta, non avrebbe potuto che trarre vantaggio da una manovra che avrebbe potuto aumentare le sue possibilità di esercitare una qualche influenza sullo stato ebraico.”⁹⁸⁴

La missione a Copenaghen fu decisa ad Algeri dalla conferenza tenuta in novembre da diciannove paesi arabi. Qualcuno fra gli europei ne fu informato in anticipo; i francesi per certo seppero il 12 dicembre dall’ambasciatore del Marocco che sarebbero arrivati a Copenaghen i ministri degli esteri di Marocco, Tunisia, Algeria, Arabia Saudita, Sudan e Emirati Arabi Uniti, nella speranza di incontri multilaterali o bilaterali con i loro omologhi europei.⁹⁸⁵ La possibilità che a Copenaghen si presentassero rappresentanti arabi era stata discussa con Kissinger da van der Stoel, il ministro degli esteri olandese, durante il loro incontro del 9 dicembre. Kissinger consigliò il suo collega di non approvare alcuna ulteriore mossa verso gli arabi; diversamente, si sarebbe data loro l’impressione di un indebolimento che non avrebbe potuto che invitare ad ulteriori ricatti. Per van der Stoel, la possibilità di un incontro fra arabi e europei al momento sarebbe stata “politicamente svantaggiosa”. Kissinger replicò che una simile eventualità sarebbe stata “praticamente un disastro”. Esso avrebbe acuitizzato la separazione fra Europa e Stati Uniti; non era possibile che si permettesse che avvenisse.⁹⁸⁶ Alla fine, solo quattro ministri arrivarono in Danimarca il 14 dicembre, per comunicare ai Nove che, perché venisse posta fine alle misure dirette contro l’Europa, era necessario che essi facessero di più per influenzare un esito negoziale rispetto al Medio Oriente favorevole alla causa degli arabi.⁹⁸⁷ Anche se non furono avanzate richieste specifiche,

⁹⁸³ NARA NPM NSC Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1180. January 9, 1974. Telegram from amembassy the Hague to secstate. *Dutch initiative within the EC 9 for aid to and cooperation with the Middle East.*

⁹⁸⁴ UK NA. PREM 15/2041. S1857. 1973-74 Denmark. Telegram to EEC posts. *Our thinking on the Middle East.*

⁹⁸⁵ AMAE Europe. Relations exterieures. Communautés Europeennes. Cooperation Politique. Conference au Sommet: Copenhague, 14/15 decembre 1973. 38 3789. 12 decembre 1973. *Arrivée de ministres arabes à Copenhague.*

⁹⁸⁶ NARA NPM NSC Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1179. December 13, 1973. Telegram from USint Cairo to secstate. *Memorandum of conversation between the Secretary and van Der Stoel.*

⁹⁸⁷ I ministri di Algeria, Tunisia, Sudan e Emirati Arabi Uniti.

era chiaro che gli arabi desideravano che Francia e Gran Bretagna, membri permanente del Consiglio di Sicurezza, trovassero un modo di perorare le motivazioni arabe alla conferenza di Ginevra, la cui apertura era prevista per il 18 dicembre.

La sera stessa i ministri degli esteri dei Nove convennero una riunione straordinaria presso il ministero degli esteri danese per discutere come e se ricevere i ministri. Anche il mattino successivo, però, fu impegnato in una “interminabile discussione procedurale”, in cui Brandt insistette che, se gli arabi fossero stati ricevuti, un simile arrangiamento si sarebbe dovuto assicurare anche ai rappresentanti di Israele. Quest’esigenza, però, fu accantonata, visto che non c’erano israeliani ad attendere alla porta.⁹⁸⁸ Si decise comunque che Andersen avrebbe incontrato l’ambasciatore israeliano per metterlo al corrente dei contenuti dell’incontro con i ministri arabi, dopo che lui stesso li avesse ricevuti. I quattro ministri sottolinearono di rappresentare il mondo arabo, unito nel desiderare “pace e giustizia” per il Medio Oriente sulla base delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell’ONU. Gli arabi erano pronti a lasciare passare le navi egiziane per il canale di Suez, accettavano l’istituzione di zone demilitarizzate, la presenza di caschi blu, ed erano pronti ad riconoscere frontiere sicure. Ciò che per loro era inammissibile era il principio dell’acquisizione di territori con la forza. La dichiarazione del 6 novembre era stata accolta con “interesse”; tuttavia, essa non era sufficiente: il mondo arabo aspettava dall’Europa una “azione concreta”. Il desiderio arabo, inoltre, era quello di intraprendere con l’Europa una “collaborazione economica, tecnica e culturale a lungo termine”. Le misure sul petrolio sarebbero state mantenute comunque fino ad una soluzione soddisfacente della controversia araboisraeliana; tuttavia, esse sarebbero state alleggerite per quei i paesi che avessero preso “misure attive” in favore della causa araba. Dopo che Andersen ebbe riferito ai suoi colleghi il messaggio degli arabi, fu deciso che li ricevesse nuovamente, offrendo una risposta “cortese” che sottolineasse i danni causati dall’embargo all’economia europea ma che al contempo rassicurasse i quattro ministri rispetto all’interesse e all’atteggiamento costruttivo dei Nove per progetti di cooperazione a lungo termine.⁹⁸⁹ Il 19 dicembre una fonte europea fornì agli USA il testo di questa risposta preliminare. In essa si dichiarava che “le regole costituzionali della nostra comunità, così come l’attenzione e la serietà con cui desideriamo considerare il vostro messaggio” imponevano un lasso di tempo maggiore per una risposta più accurata; tuttavia, i Nove consideravano quest’incontro un “passo importante” del dialogo con gli arabi.⁹⁹⁰ Londra e Parigi continuavano a desiderare una linea diplomatica, mentre Germania federale e Paesi Bassi

⁹⁸⁸ UK NA. PREM 15/2041. S1857. 1973-74 Denmark. December 14, 1973. Note for the record.

⁹⁸⁹ AMAE Europe. Relations exterieures. Communautés Europeennes. Cooperation Politique. Conference au Sommet: Copenhague, 14/15 decembre 1973. 38 3789. 18 decémbre 1973. Circulaire no 784.

insistere sulla necessità di adottare una politica comune sull'energia prima di intraprendere un progetto di collaborazione con gli arabi. La sera, Jobert dichiarò in conferenza stampa: “avevano un messaggio da consegnare. Non dirò che è accettabile. Ma è stato enunciato con una certa prospettiva e riflessione. Era indirizzato all'Europa”.⁹⁹¹

Per Cromwell, l'aver permesso ai ministri arabi di presentare direttamente la propria causa nel contesto di un forum europeo avrebbe minimizzato la portata della dichiarazione sull'identità europea. Gli europei avrebbero garantito ai governi arabi “un accesso alle deliberazioni comunitarie costantemente negato agli USA”, sottolineando la debolezza europea nell'area vitale della sicurezza energetica.⁹⁹² A Copenaghen, la questione fu lasciata in sospeso.

Il 18 dicembre Lord Balniel, funzionario importante del FCO, si incontrò con alcuni rappresentanti dei paesi arabi. Parsons colse l'occasione per delineare alcuni punti chiave da tenere a mente in futuri simili incontri. In primo luogo, era importante sottolineare sempre quanto i Nove apprezzassero il fatto che gli arabi si rivolgessero a loro “in quanto comunità”; che ciò rispondesse ad un fatto concreto era dimostrato dalla dichiarazione del 6 novembre ma anche dal comunicato finale emesso al summit di Copenaghen. Sottolineare questo punto con costanza era fondamentale non soltanto nei rapporti con gli olandesi, ma anche e soprattutto nella speranza che la comunità nella sua interezza venisse classificata come “amichevole” rispetto alle consegne di petrolio. Secondariamente, Londra era favorevole ad un dialogo collettivo fra gli Arabi e i nove, nonostante le difficoltà insite nel trovare posizioni comuni a livello comunitario. Un tale dialogo avrebbe migliorato la posizione olandese, costituito una strada possibile per indurre gli arabi ad abbandonare l'uso dell'arma del petrolio, almeno contro l'Europa, e avrebbe costituito un passo verso la cooperazione generale fra produttori e consumatori desiderata dal Regno Unito. Il problema fondamentale di un simile dialogo era di ordine procedurale- riunire tutti i nove e tutti gli arabi sarebbe stato “un incubo”. Parsons specificò che gli arabi non erano stati scoraggiati nel loro desiderio di intraprendere un dialogo con i nove; loro stessi, però, si erano dimostrati insicuri rispetto alla forma che ciò avrebbe dovuto assumere, a partire dal passo immediatamente successivo. In parallelo alla riunione di gennaio dei ministri degli esteri arabi, anche gli esperti europei di Medio Oriente avrebbero dovuto riunirsi, per proporre ai direttori politici una bozza di risposta agli arabi e una proposta di approccio agli israeliani.⁹⁹³ A dispetto di considerevoli divergenze interne, infatti, i Nove decisero di stabilire un “dialogo euro-arabo”. La risposta di

⁹⁹⁰ NARA NPM. NSC Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1180. December 19, 73 Telegram from amembassy Brussels to secstate. *EC-9 response to Arab ministers.*

⁹⁹¹ New York Times. December 15, 1973. *4 Arab Ministers Confront Common Market Meeting.*

⁹⁹² Cromwell, William C. *Op. cit.*, p.90.

⁹⁹³ DPBO, series III, vol. IV, MWE 2/12. December 20, 1973. Minutes MD Butler/Parsons. *Relations between the Arabs and the Nine.*

Copenaghen era stata positiva, ma provvisoria. La presidenza danese propose di comunicare agli arabi che i Nove stavano prendendo in esame “tutti gli aspetti” della questione, e che sarebbero stati contattati non appena quest’analisi avesse dato frutto.⁹⁹⁴ Il 10 e 11 gennaio 1974, la Francia propose ai Nove che gli ambasciatori tedeschi, o al limite francesi, di stanza nelle capitali arabe avvicinarsero i vari governi per raccogliere i loro punti di vista sul proseguimento di questo dialogo, che comunque avrebbe dovuto interessare una grande varietà di tematiche. Al più presto si sarebbe poi organizzato un incontro fra Scheel e i delegati scelti dai paesi arabi. Fra i Nove c’era un certo consenso, infatti, sulla necessità di proseguire il dialogo con gli arabi con una certa urgenza.⁹⁹⁵ Parigi riteneva importante “alleviare le inquietudini” che circolavano in Europa rispetto al rapporto che un tale dialogo avrebbe intrattenuto con i negoziati già in atto con i paesi del Mediterraneo. Al momento, l’importante era dare modo ai paesi arabi di “constatare la serietà dell’intenzione espressa dai Nove di intrattenere un dialogo specifico con loro”. I lavori preparatori avrebbero dovuto essere condotti in maniera pragmatica, per consentire qualche risultato in tempi brevi.⁹⁹⁶ Il 18 gennaio gli esperti europei di Medio Oriente trattarono con favore le proposte francesi, che costituivano al momento “il solo modo possibile” per un dialogo con gli arabi. Danimarca e Paesi Bassi, tuttavia, avevano qualche riserva. L’Aja in particolare desiderava far approvare il suo piano di aiuti economici europei, che però sarebbe rientrato nelle competenze della Commissione. La Francia, al contrario, desiderava estendere l’abito del dialogo anche per poterlo condurre dalla cornice della CPE. Bonn, al contrario, desiderava che Washington fosse informata in anticipo di ogni decisione presa in quest’ambito.⁹⁹⁷

I Nove temevano che gli arabi potessero tentare di sfruttare il dialogo per porre “richieste politiche inaccettabili” in merito al contesto araboisraeliano. Tuttavia, considerazioni politiche, nonché la consapevolezza della loro dipendenza dal petrolio mediorientale ma anche i problemi posti dalla nuova ricchezza dei paesi arabi li convinsero che la nuova iniziativa era necessaria. Un dialogo stretto avrebbe forse indotto gli arabi ad esimersi da azioni contrarie agli interessi dei Nove. La Comunità si poneva un obiettivo politico; ma i mezzi per ottenerlo avrebbero dovuto essere economici. Il processo di pace araboisraeliano, infatti, non avrebbe dovuto rientrare nei temi del dialogo. Gli arabi, comunque, vedevano in quest’iniziativa il

⁹⁹⁴ AMAE Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 23 janvier 1974. Demarche des ministres arabes Jamani et Abdesalam auprès de la prosidence de la EPC.

⁹⁹⁵ AMAE Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 29 janvier 1974. Dialogue entre les 9 et les arabes.

⁹⁹⁶ AMAE Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 23 janvier 1974. Note. *Negociations communautaire et dialogue entre l’Europe des 9 et les pays arabes.*

⁹⁹⁷ AMAE Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 22 janvier 1974. Circulaire n.62. *Groupe d’experts du Prochain Orient.*

mezzo per ottenere un maggiore coinvolgimento europeo in Medio Oriente, che avrebbe bilanciato l'appoggio dato a Israele dagli USA.⁹⁹⁸

Il 25 gennaio a Bonn gli esperti di Medio Oriente proseguirono l'esame del progetto francese, questa volta in presenza dei funzionari della commissione. Una delle difficoltà del dialogo, in effetti, era costituita dalla sua volontà di coinvolgere molte tematiche diverse, alcune di competenza comunitaria, altre no. Il progetto finale avrebbe dovuto essere adottato a Bonn il 14 febbraio; tuttavia l'organizzazione di una conferenza sull'energia a Washington fece mettere in sospenso l'intera questione.⁹⁹⁹

Il dialogo euro-arabo rappresentò la “più ovvia e pubblica manifestazione” della CPE.¹⁰⁰⁰ A prescindere però dalla sua importanza per le dinamiche intraeuropee, esso è stato definito “un concetto vago [...] comprendente un insieme di contatti informali e conferenze ad hoc”.¹⁰⁰¹ Di certo l'idea di stabilire relazioni comuni con i paesi arabi senza una politica energetica né tantomeno una posizione comune rispetto al conflitto mediorientale che andasse oltre le sporadiche dichiarazioni, si sarebbe dimostrato problematico per la Comunità. A prescindere dal suo sviluppo, però, il dato più importante in questo contesto è che il dialogo euro-arabo costituì l'ultimo tentativo europeo di affermarsi con un'identità autonoma in politica estera, sfidando apertamente gli Stati Uniti. Esso fu l'ultima occasione in cui i nove diedero vita a quel fronte comune che in tanta misura aveva contribuito al fallimento dell'anno dell'Europa. Quest'iniziativa costituì la prima esperienza di relazioni collettive con un gruppo di paesi dopo gli accordi di Lomé. La sua istituzionalizzazione fu, come di consueto in ambito comunitario, molto lenta, anche per la sospensione imposta dalla conferenza di Washington. Un piano d'azione, infatti, sarebbe stato approvato soltanto durante il mese di marzo. Esso prevedeva contatti esplorativi con i membri della Lega Araba e l'istituzione di gruppi di lavoro riguardo a diversi ambiti tematici, che avrebbero potuto eventualmente portare a una conferenza euro-araba al livello dei ministri degli esteri. Questo piano fu elaborato a partire da una proposta di Parigi, che desiderava “far capire al mondo arabo che era nel suo interesse cooperare con l'Europa in una prospettiva di lungo termine e in tutti gli ambiti”.¹⁰⁰²

⁹⁹⁸ UK NA. ME 12/507/3 part A Energy. 6B 634. FCO 96/157. Proposal for a Euro-Arab Dialogue to discuss the oil boycott.

⁹⁹⁹ AMAE Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 18 mars 1974. Note. *Dialogue euro-arabe*.

¹⁰⁰⁰ Allen, David. *Political Cooperation and the Euro-Arab Dialogue*. In Allen, David, Rummel, Reinhardt and Wessels, Wolfgang eds. *European Political Cooperation*. Butterworth Scientific, London 1982, p.69.

¹⁰⁰¹ D'Alancón, François. *The EC Looks to a New Middle East*. “Journal of Palestine Studies”, vol.23, no.2, Winter 1994, p.42.

¹⁰⁰² AMAE Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 18 mars 1974. Note. *Dialogue euro-arabe*.

3.4.3 L'energia

Il 12 dicembre Ortoli indirizzò ai capi di stato e di governo una lettera in cui perorava la causa di una politica energetica comune, necessaria a fronte della crisi energetica e del modo ineguale con cui essa colpiva i paesi membri, mettendo a rischio la stessa unità economica della comunità. Le proposte della Commissione erano, nel breve termine, di creare un comitato sull'approvvigionamento energetico che permettesse "alla comunità di esprimersi con una voce sola in materia energetica", armonizzando le misure di riduzione del consumo e i prezzi dei prodotti petroliferi per evitare un loro movimento anarchico. Nel lungo termine, invece, l'obiettivo era quello di "offrire ai paesi produttori una cooperazione globale che faciliti un loro rapido sviluppo economico". A ciò si sarebbero dovuti accompagnare una aumentata cooperazione fra consumatori, l'organizzazione del mercato comunitario, una forte attenzione a ricerca e sviluppo.¹⁰⁰³

Il comitato per l'energia avrebbe dovuto, secondo la Commissione, vedere la luce a Copenaghen; esso avrebbe dovuto essere composto da alti funzionari dei paesi membri, e presieduto da un membro della commissione. Il suo incarico sarebbe stato quello di stabilire una politica energetica comunitaria.¹⁰⁰⁴

Londra, pur desiderando un'azione comune sull'energia, non voleva la definizione di una vera e propria politica energetica comunitaria. La principale preoccupazione britannica era che la solidarietà fra i Nove non prendesse forme "inappropriate", suscettibili di inasprire la posizione araba. Peraltro il fatto che i Paesi Bassi non stessero patendo gravi conseguenze a causa dell'embargo permetteva di discutere la questione soltanto a lungo termine.¹⁰⁰⁵

Un'altra questione cruciale era la risposta da dare al discorso tenuto alla Pilgrims' society da Kissinger. Londra, in particolare, insisteva sulla necessità di articolare tale risposta al summit. Kissinger aveva scritto a Jobert, sostenendo come l'estensione dell'invito a partecipare all'EAG anche ai paesi produttori avesse soddisfatto l'unica condizione per la partecipazione francese al gruppo.¹⁰⁰⁶ Tuttavia, Parigi non era affatto ben disposta rispetto ad una risposta collettiva al discorso del 12 dicembre. Le misure adottate in ambito energetico, già scarse, non compresero alcun riferimento alle proposte statunitensi; anche se già il fatto che non fosse stata emessa una risposta negativa fu considerato un successo. Heath descrisse le decisioni

¹⁰⁰³ ASC, 12 décembre 1973. Lettre de Ortoli.

¹⁰⁰⁴ ASC. COM (73) 2206 final. 17/12/73 proposition d'une decision du conseil portant creation d'un comité de l'énergie.

¹⁰⁰⁵ AMAE Europe. Relations extérieures. Communautés Européennes. Cooperation Politique. Conference au Sommet: Copenhague, 14/15 décembre 1973. 38 3789. 10 décembre 1973. Note. *Avant le sommet. Reactions et préoccupations de nos partenaires.*

¹⁰⁰⁶ NARA. NPM. NSC Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1179. December 13, 1973. Telegram fm usint Cairo to amembassy Paris. *Middle East peace conference- message from Secretary to Jobert.*

prese come “l’inizio di una politica energetica comune”.¹⁰⁰⁷ Tuttavia, esse furono davvero molto limitate. Il consiglio dei ministri avrebbe dovuto autorizzare la Commissione a stabilire, entro il 15 gennaio, dei “bilanci energetici esaustivi” rispetto alla situazione energetica della Comunità. Sulla base di tali bilanci, la Commissione avrebbe dovuto elaborare entro la fine del mese delle proposte per il Consiglio, in vista dell’adozione di un programma comunitario globale rispetto allo sviluppo di fonti alternative al petrolio, soprattutto l’energia nucleare. I capi stato e governo, confermando l’importanza data “all’apertura, con i paesi produttori di petrolio, di negoziati rispetto ad un regime globale che comprenda una cooperazione ampia”, tesa a garantire lo sviluppo economico e industriale di quei paesi, investimenti industriali, e l’approvvigionamento stabile dei paesi membri di “energia a prezzi ragionevoli”. Inoltre, i capi di stato e di governo avevano espresso il loro desiderio di condurre una riflessione più ampia rispetto alla cooperazione fra paesi consumatori in seno all’OECD. Infine, era stato creato il comitato sull’energia, incaricato di applicare le successive decisioni del Consiglio.¹⁰⁰⁸

La presidenza di turno emise un comunicato che riassumeva le decisioni prese durante il summit. Oltre alla volontà di trovare una voce unica sulla scena internazionale, i Nove avevano richiesto al presidente di accelerare i lavori per la definizione di un’unione europea, deciso di incontrarsi più frequentemente, e incaricato i ministri degli esteri di elaborare una modalità per trovare posizioni comuni in tempi rapidi in caso di crisi. Dando il benvenuto all’apertura della conferenza di Ginevra, i capi di stato e di governo sottolinearono la loro disponibilità “ad assistere” nella ricerca della pace e “nella garanzia di un accordo”; essi ribadirono anche le posizioni espresse nella dichiarazione del 6 novembre, l’importanza di un’applicazione della 242 e di prendere in dovuta considerazione “i diritti legittimi dei palestinesi”.¹⁰⁰⁹ Nonostante la povertà delle decisioni prese a Copenaghen, i Nove ebbero reazioni contenute ma soddisfatte.¹⁰¹⁰ Sul fronte monetario, però, Parigi avrebbe presto deciso di lasciare fluttuare il franco. Questa scelta, certo piuttosto invisiva agli Stati Uniti, già in difficoltà a mantenere l’equilibrio nella propria bilancia dei pagamenti, andava però soprattutto a detrimento dell’unione monetaria europea. Il serpente monetario sopravviveva ormai

¹⁰⁰⁷ UK NA. PREM 15 1768. 1973 Middle East. S 1857. December 30, 1973. Letter from Heath to Nixon.

¹⁰⁰⁸ ASC, SEC (73) 4928. 17 décembre 1973. Commission des Communautés Européennes. Sommet de Copenhague.

¹⁰⁰⁹ Final Communiqué issued by Anker Jørgensen (Copenhagen, 15 December 1973), Bulletin of the European Communities. December 1973, No 12, pp. 9-11, disponibile su http://www.ena.lu/final_communique_issued_anker_jorgensen_copenhagen_15_december_1973-020002279.html

¹⁰¹⁰ AMAE Europe. Relations exterieures. Communautés Européennes. Cooperation Politique. Conference au Sommet: Copenhague, 14/15 decembre 1973. 38 3789. 28 décembre 1973. Note. *Après le sommet de Copenhague. Premieres reactions officielles de nos partenaires.*

soltanto in zona marco.¹⁰¹¹ Le prospettive per il completamento dell'Unione Europea entro il decennio non erano tanto rosee.

Il 19 e 20 dicembre, Kissinger si recò a Parigi per discutere i risultati del suo viaggio in Medio Oriente e i prossimi passi da compiere nelle relazioni transatlantiche. La Germania era in procinto di assumere la presidenza di turno della Comunità; questo fatto indispettiva Parigi, perché Bonn, decisamente più abile politicamente di Copenaghen, aveva l'intenzione di stabilire con gli Stati Uniti consultazioni "più aperte e organiche" prima di cedere la guida dei Nove ai francesi, in giugno.¹⁰¹² Parigi risentiva anche la sua mancata partecipazione alla conferenza di Ginevra; secondo Kissinger, temeva che la proposta di un EAG la privasse di un ruolo di leadership in Europa. Lo scopo di questa visita, dunque, era anche quello di rassicurarla.¹⁰¹³

Il colloquio fra Kissinger e Pompidou si aprì con un resoconto del segretario di stato rispetto agli ultimi sviluppi mediorientali. Il problema fondamentale per la conferenza di Ginevra sarebbe stata la Siria, che avrebbe probabilmente "fatto di tutto per indebolirla". Pompidou ribadì quanto sarebbe stato necessario un coinvolgimento del Consiglio di Sicurezza per rafforzare la legittimità del processo negoziale. In risposta, Kissinger ebbe parole molto lusinghiere per la Francia, "l'unico paese europeo che stia promuovendo politiche serie negli affari esteri" e sottolineò, paradossalmente, come non ci fosse "alcun profondo disaccordo fra l'Europa e gli Stati Uniti"; rispetto alla dichiarazione, le divergenze stavano soprattutto nel valore che si dava al documento sulle due sponde dell'Atlantico: legale per gli europei, "prevalentemente simbolico" per gli USA. Questi ultimi non si opponevano "in alcun modo" all'identità europea, ma desideravano stabilire con l'Europa un dialogo crescente e avrebbero preferito che esso fosse centrato "con Francia e Regno Unito, piuttosto che con il Lussemburgo, Belgio o RFT". Pompidou replicò di non sentire "il bisogno" di avere una dichiarazione formale, ma di non opporvisi neppure. L'Europa doveva diventare un'entità coerente, "il cui partner principale nel mondo, il suo più grande alleato e amico saranno gli USA". Essi dovevano capire che "atteggiamenti indipendenti" non nascondevano "alcun desiderio di separazione". Rispetto all'energia, Kissinger sostenne che le sue proposte avanzate a Londra erano state accolte con favore dagli arabi. Pompidou ribadì il suo punto di vista: un "consorzio di consumatori" sarebbe stato dannoso, era necessario instaurare invece un dialogo

¹⁰¹¹ AMAE. *Amerique 1971-75. Etats Unis 792. Relations économiques avec la France- 1974-1975. 21 janvier 1974, Premières reactions américaines à la décision de laisser flotter le franc.*

¹⁰¹² NARA NPM NSC files Henry A. Kissinger trip, box 42. December 19, 1973. Telegram to Kissinger from Scowcroft.

¹⁰¹³ NARA NPM NSC files Henry A. Kissinger trip, box 43. December 22, 1973. Report to the President. *Talking points on European aspects of the trip.*

fra produttori e consumatori. Questa sarebbe sempre stata la posizione francese a riguardo. Il segretario di stato assicurò il presidente di desiderare a sua volta questo tipo di dialogo, ma che esso avrebbe potuto riguardare soltanto il petrolio: i consumatori avrebbero dovuto cooperare fra loro rispetto allo sviluppo di fonti alternative. In conclusione, Kissinger confermò che una delle ragioni del comportamento statunitense rispetto all'Europa negli ultimi mesi era stato il desiderio "di evitare precisamente le pressioni arabe sull'Europa"; in termini del tutto confidenziali, sostenne inoltre che l'Arabia Saudita era pronta a cancellare l'embargo in tempi brevi".¹⁰¹⁴

Questo colloquio, sebbene piuttosto scarno, rivela molto dei giochi in atto nel momento in cui si svolse. Gli USA continuavano a trattare la Francia in modo diverso, a evitare di rivolgerle le critiche dure rivolte a tutti gli altri europei. Pompidou, dal canto suo, aveva a questo punto abbandonato ogni ambiguità per esprimere con grande chiarezza la posizione francese: una dichiarazione non era necessaria, ma Parigi avrebbe consentito che si formulasse; rispetto all'energia, era indispensabile coinvolgere i produttori. Nelle sue memorie, Kissinger è estremamente cupo rispetto a quest'incontro: lo scarso interesse francese per la dichiarazione atlantica, l'accento posto sul desiderio di libertà di azione in Medio Oriente, e il rifiuto di partecipare ad un gruppo di consumatori per l'energia lo spingono ad affermare: "L'Anno dell'Europa era finito".¹⁰¹⁵ Le posizioni francesi, in realtà, non erano mai cambiate, e anzi avevano guadagnato in chiarezza. Questa drastica affermazione conferma l'eccessiva importanza accordata alla Francia. Il resto dell'Europa occidentale, infatti, si stava allineando con gli USA. Il dialogo euro-arabo, ultimo esempio di azione indipendente europea, sarebbe stato sacrificato sull'altare delle relazioni transatlantiche. Di lì a poco, anche la Francia, dopo la morte di Pompidou, avrebbe seguito il resto dei Nove. A mio avviso, in effetti, l'anno dell'Europa come inteso da Washington ebbe inizio proprio nel dicembre 1973, e ancora più compiutamente durante i primi mesi del 1974.

Una nota francese il 15 gennaio 1974 riassunse la situazione della dichiarazione. Il consenso di Parigi per l'esercizio era stato accordato a delle condizioni ben precise: la presenza di due dichiarazioni separate e il rifiuto del linkage e di ogni istituzionalizzazione del dialogo. Il progetto europeo finalizzato in settembre rifletteva "in modo soddisfacente" queste esigenze. Le successive riunioni con i rappresentanti statunitensi avevano continuato ad esprimere il rifiuto europeo per l'uso del termine "partnership" e per il concetto di interdipendenza, pur tenendo conto degli emendamenti proposti dagli USA. La parte politica, in ogni caso, era a

¹⁰¹⁴ NARA NPM President and Henry Kissinger Memoranda of Conversation, box 56. December 20, 1973. Memorandum of conversation.

buon punto, anche se Parigi riteneva necessario continuare a sottolineare come la redazione finale non “ipotecasse in nulla l’autonomia della politica di distensione europea, e in particolare non la subordini a discussioni nell’ambito della NATO”. La sezione economica, al contrario, non aveva fatto progressi sostanziali. Gli Stati Uniti insistevano su emendamenti tesi a “organizzare un sistema di armonizzazione delle politiche economiche, basato su delle consultazioni allo stadio preliminare del processo decisionale e che, in effetti, giocherebbe a senso unico a profitto degli USA”. A seguito della breve riunione fra Kissinger e i Nove, il comitato politico aveva stabilito l’undici gennaio che un nuovo testo non fosse necessario; tuttavia Italia, Francia e Regno Unito, “in segno di buona volontà”, avevano consegnato al dipartimento di Stato statunitense delle proposte per un testo più agile.¹⁰¹⁶ Il testo francese limitava la parte economica a due paragrafi, privi di riferimenti specifici; quello italiano la eliminava del tutto, mentre la bozza britannica ne manteneva una abbastanza lunga. L’esame dei testi sarebbe stato attuato a fine gennaio; se fosse stato possibile “fabbricare un amalgama” con successo, Stoessel e i suoi collaboratori sarebbero stati invitati a incontrare il Comitato politico.¹⁰¹⁷

¹⁰¹⁵ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., pp.728-29.

¹⁰¹⁶ AMAE. Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes. Cooperation Politique- Relations avec les Etats Unis: 1974 au prèmier semestre 1976. 38, 3811. 15 janvier 1974. Note *Relations Europe-Etats Unis. Declarations de principes*.

3.5 L'unità europea si incrina

Nel frattempo, l'apertura a Ginevra della conferenza di pace sul Medio Oriente non impedì un aggravarsi della crisi energetica. Il 23 dicembre lo Shah dell'Iran annunciò un aumento dei prezzi del petrolio da 5,10 a 11,65 dollari al barile, adottato anche dai sei principali paesi produttori del Golfo. Questa decisione, che di fatto quadruplicava il prezzo del greggio rispetto al livello precedente lo scoppio della guerra di ottobre, fu cruciale nel determinare un cambiamento nelle relazioni transatlantiche. Londra, in particolare, sottolineò che la situazione era drammatica e le proposte avanzate da Kissinger nel suo discorso alla Pilgrims' society sarebbero state cruciali nel permettere una gestione razionale dei problemi in atto. L'aumento dei prezzi spostava l'attenzione dalla sicurezza degli approvvigionamenti alle probabili crisi delle bilance dei pagamenti. Inoltre, i paesi arabi si sarebbero ritrovati con fortissimi quantitativi di liquidità, che avrebbero potuto squilibrare ulteriormente la situazione monetaria internazionale. Il governo britannico era turbato da un diffuso malcontento, e riteneva che i problemi legati alla crisi petrolifera non potessero essere risolti senza cooperare con gli USA: "a differenza dell'Europa, gli Stati Uniti potrebbero sbrigarsela da soli se necessario".¹⁰¹⁸ Nel corso del 1973, le relazioni transatlantiche avevano conosciuto una modifica profonda dell'equilibrio di potere. Quando Kissinger aveva pronunciato il discorso di inaugurazione dell'anno dell'Europa, gli USA sembravano in una difficoltà profonda, causata dallo squilibrio della bilancia dei pagamenti, dall'eredità della guerra in Vietnam e dai primi passi del Watergate. All'inizio del 1974, al contrario, sembrava che solo gli Stati Uniti, le cui ampie riserve energetiche mettevano al riparo dagli effetti peggiori della crisi petrolifera, potessero salvare l'economia europea, in seria difficoltà.¹⁰¹⁹ Londra pertanto riteneva necessario dare una risposta positiva alle proposte di collaborazione provenienti da Washington.

Parigi non era della stessa opinione. I francesi ritenevano che l'idea di creare un fronte di consumatori avrebbe inutilmente irritato i paesi produttori di petrolio, e in ogni caso stimavano che l'OECD fornisse la cornice migliore per discutere del problema, in vista di una conferenza generale che avrebbe riunito paesi produttori e consumatori di petrolio. Il 28 dicembre, Jobert scrisse a Kissinger per illustrargli le sue riflessioni sulla questione energetica. Il piano suggerito dal segretario di stato non era soddisfacente; pertanto il ministro francese avanzò delle controproposte. "I miei suggerimenti forse complicano lo schema da voi tracciato, ma credo possano facilitare la sua realizzazione". Jobert prefigurò "cinque livelli di

¹⁰¹⁷ ASC, 14 janvier 1974. Note de Meyer à Ortolì et Soames. *Declaration Etats Unis-Europe*.

¹⁰¹⁸ DBPO, series III, vol. IV. ME 12/598/1. January 24, 1974. Telegram, FCO.

azione”, su diverse tematiche, ognuno caratterizzato da diversi protagonisti. I singoli paesi consumatori, in primo luogo, dovevano “poter condurre una politica autonoma in materia di energia”; l’Europa, in particolare, doveva essere libera di sviluppare relazioni specifiche con i paesi produttori di petrolio, ma anche un proprio programma di ricerca e sviluppo, in particolare rispetto all’arricchimento dell’uranio. I più industrializzati fra i paesi consumatori, secondariamente, cui si rivolgeva la proposta di Kissinger, avrebbero sì dovuto stabilire un programma di cooperazione, ma soltanto in merito a temi molto specifici e delimitati, come ad esempio le tecniche di perforazione in alto mare e, in un secondo momento, il nucleare. In quest’ambito, i Nove avrebbero potuto essere rappresentanti in quanto Comunità. Il terzo livello avrebbe previsto una “riflessione” nell’ambito dell’OECD, dove essa non avrebbe potuto venire letta dai paesi produttori come un’azione ostile. Questa riflessione avrebbe dovuto interessare l’armonizzazione di misure di risparmio energetico e la preparazione di una conferenza mondiale sull’energia. Tale evento avrebbe dovuto costituire il quarto livello; rivolta a tutti i paesi, essa avrebbe dovuto configurare dei “principi generali di cooperazione” fra paesi produttori e consumatori, e avrebbe potuto fornire il modello per una conferenza simile su tutte le materie prime. L’ultimo livello avrebbe interessato una “concertazione politica discreta” tesa alla definizione di un “codice di buona condotta” per evitare la crescita eccessiva dei prezzi. Spesso tali confronti si sarebbero potuti limitare solo a degli scambi di informazioni; in ogni caso avrebbero dovuto mantenersi “flessibili e confidenziali”.

Secondo Jobert, questo piano avrebbe mantenuto la sostanza della proposta statunitense, limitandosi a restringerne l’ambito di applicazione o ad allargarne la partecipazione. In questo modo, l’unificazione europea non sarebbe stata compromessa, e tutti i paesi sarebbero stati coinvolti.¹⁰²⁰ Secondo Kissinger, non a torto, Jobert avrebbe così accettato “il principio di una cooperazione fra consumatori” ma definendola in termini che “prevenivano ogni unità negoziale”, impedendo una soluzione rapida e decisiva e, in definitiva, togliendo tutto il mordente alle proposte evocate a Londra. Questo piano era “intelligente ma troppo trasparente”; la Francia desiderava avere accesso alla tecnologia avanzata degli USA, gettando al contempo tutte le altre questioni in un calderone che avrebbe lasciato libero, “anzi, forzato” ogni paese consumatore ad agire per conto proprio.¹⁰²¹

In effetti, le proposte avanzate da Kissinger alla Pilgrims’ society erano piuttosto vaghe. William H. Donaldson, sottosegretario di stato per la sicurezza, fu incaricato da Kissinger di

¹⁰¹⁹ DPBO, series III, vol. IV. Introduction, p.39.

¹⁰²⁰ NARA. RG 59. Records of Kissinger, box 3. Paris, le 28 dicembre 1973. Lettera di Jobert a Kissinger.

occuparsi di elaborare un seguito concreto all'idea di formare un gruppo di azione sull'energia. Sebbene si ponesse il problema delle competenze in merito, Simon era “così acutamente preoccupato con gli aspetti domestici e a breve termine del problema energetico” che non avrebbe obiettato al non essere responsabile per quest'iniziativa.¹⁰²² A Donaldson fu assegnato il compito di recarsi nelle capitali dei paesi OECD per sondare il terreno sugli umori prevalenti in merito alla prospettiva che si stava delineando: l'EAG avrebbe dovuto essere formato da rappresentanti permanenti, per occuparsi di temi quali ricerca e sviluppo, conservazione, tecnologia, relazioni con i paesi produttori.¹⁰²³ Presto emerse l'idea di convocare una conferenza al livello dei ministri degli esteri. Essa avrebbe dovuto avere una forte visibilità, e consentire l'affermazione “di una chiara leadership statunitense”. Una delle ipotesi considerate fu quella di proporre la creazione di una organizzazione mondiale sull'energia. Essa avrebbe “sottratto ai francesi” l'idea di una conferenza ONU, fornendola di “sostanza reale”.¹⁰²⁴ Il 9 gennaio furono spediti inviti per una conferenza da tenersi a Washington l'11 e 12 febbraio a Canada, Giappone, Francia, RFT, Italia, Paesi Bassi, Norvegia e Regno Unito—i membri del comitato per l'energia in OECD, e alla Comunità Europea. L'idea di estendere l'invito a tutti i paesi membri era stata scartata perché una partecipazione simile avrebbe reso difficile giustificare l'esclusione di altri consumatori quali la Svizzera, la Spagna, o l'Australia, o ancora dei grandi consumatori fra i paesi in via di sviluppo come Brasile o India. A quel punto, però, il “disegno politico” che sottintendeva la conferenza sarebbe risultato diluito in modo irrimediabile. A tutti gli esclusi, e in particolare ai paesi dell'OPEC, venne sottolineato come quest'incontro fosse preliminare ad uno successivo, più ampio.¹⁰²⁵ Il 10 gennaio, tuttavia, l'ambasciatore statunitense in Germania occidentale fu incaricato di comunicare al suo governo ospite che l'invito non intendeva in alcun modo “discriminare fra i Nove”; per gli USA sarebbe andata bene allo stesso modo una partecipazione comunitaria, oppure dei nove singoli paesi membri.¹⁰²⁶

Lo scopo della conferenza, dal punto di vista statunitense, comprendeva il raggiungimento di un consenso rispetto ad un futuro incontro con i paesi produttori. Tuttavia, il suo obiettivo primario avrebbe dovuto essere quello di far raggiungere un accordo su “specifici principi di

¹⁰²¹ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., pp.898-99.

¹⁰²² NARA NPM. NSC Files. Subject Files. BOX 321. December 21, 1973. Memorandum for general scowcroft from Sonnendfeldt, subject: bureaucratic arrangements for follow-up to secretary Kissinger's Energy action group proposal.

¹⁰²³ Gerald Ford Library William E. Simon Papers Series H/A Sub files (D.S.) Drawer 13 Service Fiche (B). December 24, 1973. Memo from federal Energy Office to Simon. *Organization of International EAG*.

¹⁰²⁴ NARA NPM. NSC Files. Subject Files. BOX 321. Folder n. 7: Energy Crisis (nov.73- feb.74) Department of Defense energy conservation. January 24, 1974. Memorandum for Kissinger from Charles A. Cooper. *February energy conference initiative*.

¹⁰²⁵ NARA. RG 59. Records of Henry A. Kissinger, box 1. January 7, 1974. Memorandum to the Secretary from Katz, Lord, Stoessel. *EAG: invitation for foreign ministers meeting*.

cooperazione”, che dimostrasse che la crisi energetica era “gestibile” tramite negoziati multilaterali e che creasse “un’obbligazione continua da parte dei consumatori a collaborare nel ridurre la domanda e sviluppare nuove fonti di energia”.¹⁰²⁷ Sicuramente la crisi petrolifera forniva una buona occasione per rinserrare le fila delle relazioni transatlantiche. Il dialogo euro-arabo era passato per il momento sotto silenzio, ma l’incontro di Copenaghen con i ministri arabi aveva disturbato gli Stati Uniti. Incontri ad ampia partecipazione fra arabi ed europei suscitavano grande preoccupazione a Washington, perché rischiavano di rafforzare i paesi arabi radicali e di “sabotare” la strategia “attentamente elaborata” dagli USA in Medio Oriente. La mancanza di consultazioni, “sopportabile” nell’ambito transatlantico, non poteva essere tollerata “nel calderone mediorientale”. Un’azione rapida ed efficace nel contesto dell’energia, dove nessuno, a parte la Francia, era preparato ad uno scontro con gli Stati Uniti, avrebbe allontanato il rischio che, come l’anno dell’Europa, la cooperazione fra consumatori si trasformasse in un “incubo procedurale”.¹⁰²⁸ L’idea era quella di una “conferenza semplice” che riuscisse ad affermare “un semplice punto politico”, cioè la necessità di cooperazione fra consumatori. I problemi complessi non avrebbero dovuto venire risolti in quell’occasione, anzi, nel NSC c’era chi sosteneva con forza che i produttori non formassero affatto un cartello, e che confrontarli con un fronte compatto di consumatori non avrebbe fatto che aumentarne la coesione. Lo scopo della conferenza era “creare un’atmosfera”. Rispetto alla proposta francese di un incontro mondiale, il corso d’azione migliore sarebbe stato rimanere passivi. Un evento del genere avrebbe costituito “un modo relativamente innocuo di occupare il tempo di un sacco di gente”, senza poter risolvere alcun problema reale. Una conferenza fra paesi produttori e consumatori prima del 30 aprile, al contrario, avrebbe potuto rivelarsi estremamente controproducente ed andava evitata a tutti i costi. Infine, non era opportuno criticare troppo apertamente gli accordi bilaterali conclusi da alcuni paesi europei per assicurarsi i rifornimenti di petrolio; in fondo, non erano tanto diversi dalla condotta abituale delle compagnie petrolifere.¹⁰²⁹ In effetti gli stessi USA presero in considerazione l’ipotesi di concludere accordi bilaterali, soprattutto nel caso la conferenza di Washington non fosse andata a buon fine. A quel punto, agli altri paesi consumatori non sarebbe rimasta altra scelta che “misurarsi” contro la portata di quello che gli Stati Uniti potevano offrire.¹⁰³⁰

¹⁰²⁶ ASC. Telegram from Kissinger to Bonn.

¹⁰²⁷ NARA NPM. NSC Files. Subject Files. BOX 321. February 9, 1974 Memorandum from Kissinger to the President. *Meeting with Kissinger, Shultz, and Simon.*

¹⁰²⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.901.

¹⁰²⁹ NARA. NPM. NSC Subject file box 321 January 21, 1974. Memorandum for Kissinger from Charles A. Cooper. *The Energy crisis and the February Conference.*

¹⁰³⁰ NARA NPM: NSC Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1180. January 3, 1974. Telegram from amembassy Jidda to secstate. *Consumer-producer dialogue: possibility of Saudi-US bilateral deal.*

Il 10 gennaio i direttori politici si riunirono a Bonn per considerare la questione dell'invito alla conferenza di Washington, stabilendo che la replica, comune, sarebbe stata elaborata dal consiglio dei ministri degli esteri, previsto quattro giorni dopo. Nel frattempo, i governi dei paesi membri si sarebbero astenuti dal fornire un riscontro individuale agli americani, ma avrebbero potuto comunicare alla stampa di essere "interessati". La discussione si mantenne su un livello molto generale. Puaux sostenne che gli interessi di Europa e Stati Uniti in merito non erano "affatto paralleli", ma gli altri ritorsero che accettare l'invito alla conferenza non li avrebbe costretti ad allinearsi a tutte le idee statunitensi. Fu sottolineato come l'invito specificasse che i passi successivi alla conferenza precedessero un incontro con i produttori e enfatizzasse l'importanza dei paesi in via di sviluppo. Puaux lesse un documento che descriveva la proposta francese in cinque punti inviata a Kissinger in dicembre.¹⁰³¹ In quest'incontro si delinearono "tre scuole di pensiero". Regno Unito, Germania Federale, Paesi Bassi e Italia erano tutti fermamente a favore di una risposta positiva, anche se solo Londra aveva reso esplicita la sua intenzione di accettare comunque l'invito dopo il Consiglio della settimana successiva. Belgio, Irlanda e Danimarca erano soprattutto interessati allo stabilire una posizione comunitaria in merito alla questione. Parigi, al contrario, era inflessibilmente negativa. La presentazione di Puaux era riuscita a "seminare dubbi" nelle menti di molti fra i presenti. Il Lussemburgo non aveva assunto una posizione precisa, ma dichiarò seccamente che la conferenza di Washington "avrebbe avuto luogo comunque", a prescindere dalle posizioni europee.¹⁰³²

Il 14 e 15 gennaio, come previsto, si riunì il Consiglio degli affari generali per discutere dell'invito di recarsi a Washington. Jobert fu molto critico a riguardo: esso era stato elaborato "in fretta, senza riflessione e senza consultare gli interessati". Visto che interessava i membri del comitato sul petrolio dell'OECD, non vi era motivo di tenere l'incontro in altra sede; inoltre, non era appropriato il livello dei ministri degli esteri, il quale, in modo "inutilmente provocatorio", avrebbe sottolineato l'aspetto "politico" del problema energetico.¹⁰³³ Gli altri ministri non si sbilanciarono, ma espressero unanimemente la necessità, coerentemente con l'esito del summit di Copenaghen, di esprimersi con una voce sola. Pertanto in quella sede fu raggiunto un accordo soltanto di massima su una partecipazione comunitaria, la quale rendeva necessaria l'elaborazione di una posizione comune. Per il momento, la risposta a Washington avrebbe dovuto essere positiva, ma laconica in merito alla modalità di

¹⁰³¹ ASC. 11 janvier 1974. Note da Wellenstein pour Ortoli, Soames e Simonet. *Discussion dans le cadre de la coopération politique*

¹⁰³² UK NA. PREM 15/2178. 1973-1974. Power. S 1857. January 11, 1974. Telegram.

¹⁰³³ UK NA. PREM 15/2178. 1973-1974. Power. S 1857. January 12, 1974. Telegram from Tomkins.

partecipazione dei Nove.¹⁰³⁴ Douglas Home comunicò a Washington di avere “lavorato duramente” per assicurare una risposta positiva del Consiglio.¹⁰³⁵ La Commissione era favorevole ad una cooperazione ad ampio raggio fra produttori e consumatori, ma considerava che essa non fosse incompatibile con l’invito statunitense. Era tuttavia indispensabile che i Nove reagissero “senza più tardare [...] nello spirito della loro dichiarazione sull’identità”. La risposta spettava alla comunità, non ai suoi membri; essa avrebbe dovuto essere positiva e accompagnarsi ad estese consultazioni reciproche rispetto a tutti i contatti presi in merito con l’amministrazione Nixon.¹⁰³⁶ Comunque gli otto concordavano pienamente sulla necessità di un dialogo con i paesi produttori, che sarebbe dovuto partire il prima possibile, possibilmente prima del 1 aprile quando la questione dei prezzi sarebbe stata esaminata nuovamente. Anche la necessità di salvaguardare un’autonomia di azione trovò tutti concordi.¹⁰³⁷ La Commissione per prima riteneva che la conferenza di Washington dovesse limitarsi a delle questioni precise. Tuttavia fra i Nove l’armonia non era totale. Se il dialogo euro-arabo raccoglieva ancora un favore unanime, circolava l’idea che una cooperazione con Washington sul piano energetico non fosse in alcun modo in contraddizione con il suo proseguimento. Parigi riteneva di essere la sola a riconoscere “la natura essenzialmente politica della conferenza di Washington”.¹⁰³⁸ L’atmosfera nella Comunità, infatti, cominciava a cambiare. Il Belgio inoltrò un documento molto eloquente agli altri paesi membri: la comunità era bloccata, incapace di prendere iniziative importanti. Mancava una “presa di coscienza politica” rispetto agli urgenti problemi d’attualità. L’incapacità di arrivare ad una politica energetica comune, in particolare, era percepita come disastrosa. La decisione britannica di imporre uno stallo in merito fino ad aver trovato soluzione alla questione della politica regionale era stata ritirata; ma i vari paesi continuavano a concludere accordi bilaterali con i paesi produttori senza la minima concertazione. La decisione di lasciar fluttuare il franco, presa in modo del tutto unilaterale, era ancora più grave. In generale, la comunità soffriva di una “mancanza totale di coraggio politico”, e a causa dell’arroganza di minoranze che pretendevano di imporsi sulla maggioranza (il riferimento alla Francia, sebbene non esplicito, era chiaro). A Washington, almeno, era indispensabile che la Comunità si esprimesse con una voce sola.¹⁰³⁹ Jobert nel

¹⁰³⁴ ASC. SEC (74) 185 18/1/74 272eme session du Conseil affaires generales, 14/15 janvier 1974. Problèmes de l’énergie, 15 janvier 1974. *Éléments de réponse communautaire au message du président Nixon*.

¹⁰³⁵ UK NA. PREM 15/2178. 1973-1974. Power. S 1857. January 17, 1974. Telegram from Douglas Home.

¹⁰³⁶ ASC. SEC(74)68 final Communication de la Commission au Conseil. 10 gennaio 1974. Lettera di Ortolì a Scheel.

¹⁰³⁷ ASC R/290/74 (ENER 11) Rapport du COREPER au Conseil.

¹⁰³⁸ AMAE. Affaires Etrangères. Amérique 1971-1975. États Unis. 798. 2 février 1974. Préparation de la conférence de Washington.

¹⁰³⁹ ASC R/280 f/74 30/1/74 tté/DP/mb. Déclaration du ministre belge des affaires étrangères concernant la situation de la CE en vue des débats au sein du conseil des 4 et 5 février.

frattempo scrisse al segretario generale delle Nazioni Unite, Waldehim, per perorare la convocazione di una conferenza mondiale sull'energia. Il ministro francese comunicò questa sua mossa ai Nove, sottolineando le sue posizioni, ormai note: il diritto di ogni paese ad una politica energetica autonoma, la necessità di una cooperazione fra consumatori ma solo su tematiche specifiche, e soprattutto nell'ambito dell'OECD.¹⁰⁴⁰ Jobert scrisse nuovamente anche a Kissinger, affermando la sua "sorpresa" per l'invito a Washington, che contraddiceva tutte le istanze francesi espresse nella lettera precedente, senza peraltro che Kissinger avesse dato risposta al piano in cinque punti. Scrivere a Waldehim, a quel punto, era stata una mossa obbligata.¹⁰⁴¹ L'atteggiamento francese rispetto alla conferenza di Washington era inflessibilmente negativo. Le intenzioni americane, per Parigi, erano chiare: imporsi rispetto al problema principale del momento, forti della loro posizione privilegiata. "Persuasi che l'interdipendenza economica del mondo impedisca loro di agire come un cavaliere solitario, hanno deciso di ottenere il massimo dalla situazione sul piano politico". La pubblicità accordata alla preparazione dell'evento, inoltre, aveva tolto attenzione al Watergate, consentendo a Nixon di stare sotto i riflettori in modo positivo. (In effetti questa considerazione era presente. L'energia era la "preoccupazione numero uno" per gli americani secondo i sondaggi, e il presidente difficilmente riceveva "il dovuto credito" in politica estera.¹⁰⁴² Al contempo, cominciavano a circolare ampiamente voci che richiedevano le dimissioni del presidente. Il 6 febbraio, la Camera votò con 410 voti a favore contro 4 perché il suo comitato giudiziario investigasse se c'erano le basi per considerare un impeachment).¹⁰⁴³ L'intenzione di Kissinger, che pure non era molto familiare alle questioni energetiche, era trasparente: tentare una volta di più di far riallineare gli alleati occidentali ai voleri statunitensi. In questo modo, avrebbero lanciato un avvertimento ai paesi produttori e richiamato gli europei alla disciplina, al contempo potendosi convincere di aver fatto il possibile per "salvare dal disastro l'economia mondiale".¹⁰⁴⁴

Il 17 gennaio, Donaldson riferì che tutti i paesi membri della Comunità avevano accettato l'invito a Washington. Almeno rispetto alla ricerca e alla tecnologia, la conferenza avrebbe sicuramente portato risultati positivi. Il problema era la Francia: se la "chiave per il successo

¹⁰⁴⁰ ASC, 21 janvier 1974. Aide memoire de M. Jobert. *Mandat pour la conference de Washington*.

¹⁰⁴¹ NARA. RG 59. Records of Kissinger, box 3. Letter from Jobert to Kissinger.

¹⁰⁴² NARA. NPM. White House Special Files. Staff Member and Office Files. ALEXANDER M: HAIG, 1970-74. Interstaff Communications, 1974. BOX 19. February 9, 1974. Memorandum for Haig from Ken W. Clawson. *International Energy Conference*.

¹⁰⁴³ Washington Post

¹⁰⁴⁴ AMAE Affairs Etrangers. Amerique 1971-75. Etats Unis. 798 9_9_2 EU Relations economiques, financieres et commerciales interieures et avec l'etranger, 1 decembre 1973 au 28 fevrier 1974. 11 janvier 1974. Conference sur l'energie.

delle nostre iniziative è un forte, positivo coinvolgimento della Comunità”, Parigi sarebbe stata un sicuro ostacolo, tentando di “diluire la partecipazione” comunitaria tramite la promozione del suo piano. La Comunità aveva deciso di parlare con un’unica voce, ma il rischio era che ciò avvenisse al minimo comune denominatore.¹⁰⁴⁵ In realtà, se era giunta l’accettazione formale a nome della Comunità, non tutti i singoli paesi avevano fatto altrettanto. Parigi non aveva inoltrato alcuna risposta, né lo avrebbe fatto sino all’ultimo momento; Rumor, invece, replicò positivamente solo il 31 gennaio.¹⁰⁴⁶

Le riflessioni sul miglior svolgimento della conferenza continuarono fino all’ultimo momento. A fine gennaio, Kosciusko-Morizet riferì in patria che allo stato attuale le idee su procedure e svolgimento dell’evento rimanevano “molto vaghe”.¹⁰⁴⁷ Il 24, Donaldson inoltrò a Kissinger un articolato memorandum che riassumeva lo stato della riflessione in merito. La conferenza avrebbe dovuto porsi l’obiettivo di emanare un comunicato finale che sottolineasse l’importanza della cooperazione fra consumatori, e di costituire una *task force* incaricata di esplorare le possibili modalità di tale cooperazione. La situazione dell’offerta petrolifera non era preoccupante. Tuttavia era indispensabile porre l’accento sulle misure di riduzione della domanda e di risparmio energetico, anche se queste mettevano gli USA, poco virtuosi in quest’ambito, in una posizione potenzialmente vulnerabile alle critiche. Parigi restava l’ostacolo più strenuo alla cooperazione fra consumatori. Aveva pubblicamente dichiarato che l’invito alla conferenza rappresentava il tentativo degli Stati Uniti di “raccolgere le nazioni industrializzate sotto la propria egida e di ristabilire la leadership sul mondo libero, invece di riconoscere valore, autenticità e realtà dell’entità europea”. I francesi guardavano alle proposte di Washington come a una “prova di forza”, che li avrebbero spinti a promuovere accordi fra europei e arabi e a invocare l’autonomia europea in ambito energetico. Una possibilità per influenzare il comportamento francese era “prendere in considerazione la paura francese di essere isolata nella Comunità Europea”. Sarebbe stato opportuno incentivare un rapido movimento verso un incontro con i produttori per “disarmare” le proteste di Parigi.¹⁰⁴⁸ In realtà, quest’ultimo punto non venne mai perseguito, se non in maniera retorica. Anzi, Kissinger avrebbe dichiarato che, semplicemente, non era “vero” che la conferenza non si sarebbe trasformata in uno scontro con i produttori.¹⁰⁴⁹ La

¹⁰⁴⁵ NARA NSC files. Subject files, box 325. January 17, 1974. Telegram from Donaldson to Kissinger.

¹⁰⁴⁶ NARA NSC Files. Subject Files. BOX 321. Memo for the President from Henry A. Kissinger. *Energy conference acceptance*.

¹⁰⁴⁷ AMAE 9.9.2 EU Relations économiques, du 1 decembre 1973 au 28 fevrier 1974. 25 janvier 1974. Télégramme de Kosciusko-Morizet.

¹⁰⁴⁸ NARA RG 59. Executive secretariat, Briefing Books, 1958-76, BOX 194. Preparations for the Energy Conference, January 1974. January 24, 1974. Memorandum to the Secretary, from Donaldson. *An overview of the forthcoming energy conference*.

¹⁰⁴⁹ NARA NPM. NSC Files. Presidential/Henry A. Kissinger Memoranda of Conversation. Box 1028. February 7, 1974. Memorandum of conversation.

conferenza era “sicuramente designata per creare un fronte unitario” di consumatori. “Questo è l’unico scopo di un incontro fra consumatori”, a prescindere da tutte le “cose eleganti” dette in merito: “creare un gruppo di consumatori che ne migliori la posizione negoziale”.¹⁰⁵⁰ La “promessa di un incontro con i produttori” serviva a far accettare a consumatori privi della necessaria “forza politica” la necessità di una forte cooperazione fra di essi.¹⁰⁵¹

Il 9 febbraio, con la conferenza alle porte, Nixon convocò a San Clemente Kissinger, Shultz e Simon per discutere le prospettive in merito alla conferenza. Il presidente non era ottimista; gli europei, a suo avviso, erano lieti di cooperare in altri ambiti, ma rispetto all’energia e ai rapporti con i paesi arabi adottavano un atteggiamento ostile. Tuttavia, in caso i Nove avessero insistito nell’andare per la propria strada, così avrebbero fatto gli USA: un “disastro” per i primi, non per i secondi. D’altronde, a parte Douglas Home, secondo Kissinger tutti i ministri degli esteri europei erano “degli idioti”. Tuttavia era necessario tentare di evitare una rottura.¹⁰⁵² Pertanto avrebbe potuto essere opportuno, alla conferenza e nel comunicato finale, accettare l’utilizzo di un “linguaggio fiorito” rispetto ai produttori e ai paesi in via di sviluppo.¹⁰⁵³ Nello specifico, la conferenza avrebbe dovuto produrre un consenso rispetto alla “natura del problema”, a misure cooperative sul piano monetario, tese a alleviare le conseguenze negative derivate dal livello dei prezzi, e rispetto al risparmio energetico, alla ricerca e allo sviluppo di fonti alternative. Inoltre, i consumatori sarebbero dovuti giungere ad un accordo rispetto ad un forum internazionale in cui continuare a esaminare le politiche energetiche nazionali, ad un codice di condotta per concludere accordi bilaterali con i produttori, e ad un confronto con essi e con i paesi in via di sviluppo soltanto una volta che fra i consumatori si fosse raggiunto “un solido consenso”. A questo fine, dalla conferenza avrebbe dovuto nascere una task force internazionale.¹⁰⁵⁴ Gli obiettivi statunitensi non erano modesti. D’altronde, come affermò Katz, gli “idioti”, incapaci di capire quanto la cooperazione con gli USA fosse indispensabile, stavano diventando più ragionevoli. Secondo Kissinger, essi avrebbero “probabilmente ricordato presto i vantaggi morali dell’unità fra alleati”. D’altronde la posizione negoziale statunitense era fortissima, basandosi sull’idea che una soluzione multilaterale fosse nell’interesse comune. La crisi energetica forniva agli USA

¹⁰⁵⁰ NARA RG 59 Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s Staff Meetings, 1973-1977. Box 2. January 31, 1974.

¹⁰⁵¹ NARA RG 59 Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s Staff Meetings, 1973-1977. Box 2. January 8, 1974.

¹⁰⁵² NARA NPM. NSC Files. Presidential/Henry A. Kissinger Memoranda of Conversation. Box 1028. February 9, 1974. Memorandum of conversation.

¹⁰⁵³ Gerald Ford Library. Burns papers, box B32. US position paper. International coop on Oil price and production

¹⁰⁵⁴ NARA Executive secretariat, Briefing Books, 1958-76, BOX 195 Washington energy conference, 11-12 february 1974, (1 of 3).

la possibilità di assumere la guida del mondo industrializzato; era necessario che gli europei comprendessero che “irresponsabilità e bilateralismo non sono gratuiti”.¹⁰⁵⁵ Nixon utilizzò termini parimenti duri con Cromer, sostenendo che i francesi fossero “egoisti senza speranza” e i tedeschi “schizofrenici in politica estera”. Il Regno Unito avrebbe dovuto usare la propria influenza in Europa per migliorare la situazione. Rispetto all’anno dell’Europa, il presidente però asserì che Kissinger avesse fatto alcune affermazioni “sfortunate” rispetto agli europei e che, in confidenza, in molte circostanze avrebbe agito, nei panni degli europei, nello stesso modo in cui loro stessi si erano comportati.¹⁰⁵⁶

Il 4 e 5 febbraio il Consiglio si riunì nuovamente per tentare di concordare una posizione comune europea rispetto all’ormai prossima conferenza di Washington. Parigi presentò la propria proposta per un mandato alla Comunità, rappresentata dai presidenti di Commissione e Consiglio. Secondo questo schema, l’Europa avrebbe dovuto, a Washington, presentare una propria “analisi della situazione energetica attuale”; la conferenza avrebbe dovuto esaminare le possibili conseguenze della crisi, senza però che, “a questo stadio e in questo contesto”, si potesse pensare di stabilire delle soluzioni né di istituire dei “meccanismi privilegiati in vista di trovarne”. Non sarebbe stato possibile assentire all’istituzionalizzazione di “un nuovo quadro di cooperazione internazionale”; né discutere di questioni economiche e monetarie. La Comunità avrebbe soprattutto dovuto ribadire la propria “autonomia di azione”, accettando una cooperazione con gli altri consumatori solo nell’ambito dello sviluppo di fonti energetiche alternative e della ricerca tecnologica.¹⁰⁵⁷ L’esposizione francese fu seguita da un lungo dibattito. L’accordo era generale sul rifiuto di creare una nuova istituzione permanente, così come sulla necessità instaurare il prima possibile un dialogo con i paesi produttori. Ortoli affermò che era comunque necessario trovare un accordo in quella sede. Jobert asserì che la partecipazione del suo paese sarebbe dipesa dai risultati ottenuti. Thorn gli rivolse un appello affinché la Francia partecipasse alla conferenza, in nome dell’unità della comunità. A tale scopo, sarebbe stato possibile elaborare il mandato comunitario a partire dalla proposta francese, modificandone lo stile per renderlo più positivo. Van der Stoel sostenne che a Washington sarebbe stato necessario essere “flessibili”, prevedendo delle consultazioni intra-europee anche durante la conferenza. Venne infine stabilito che la Commissione avrebbe redatto il mandato, elaborando una sintesi delle

¹⁰⁵⁵ NARA RG 59 Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s Staff Meetings, 1973-1977. Box 2. January 8, 1974.

¹⁰⁵⁶ UK NA PREM 15/2231, S 1857 1970-1974 USA. January 17, 1974. Telegram from Cromer personal for Douglas Home.

¹⁰⁵⁷ ASC, Mandat des Représentants de la Communauté à la Conférence de Washington. Proposition française.

posizioni espresse.¹⁰⁵⁸ Di fatto, il mandato risultò piuttosto simile alla proposta francese.¹⁰⁵⁹ Tuttavia, gli otto ministri non sembrarono molto colpiti dall'elenco delle obiezioni francesi alla conferenza, e considerarono sfavorevolmente l'impostazione tutta negativa della bozza presentata.¹⁰⁶⁰ Il fatto che, a fianco ai presidenti di Commissione e Consiglio, tutti i Nove avessero deciso di partecipare tolse comunque mordente alla pretesa europea di esprimersi con una voce sola. La conferenza avrebbe dunque dovuto essere preliminare ad un incontro allargato, prima del 1 aprile; non avrebbe potuto risolvere nessuna questione concreta, né trasformarsi in un organismo permanente, anche se sarebbe stato possibile esaminare la possibilità di istituire gruppi di lavoro su determinate questioni specifiche. Jobert, comunque, sottolineò come la Francia non avrebbe partecipato a questi gruppi se essi si fossero "considerati come iscritti nel prolungamento della conferenza di Washington". La comunità, infine, avrebbe dovuto conservare "interamente" la propria libertà di azione.¹⁰⁶¹ In effetti, questo mandato manteneva una forte caratteristica di ambiguità.¹⁰⁶²

Il Regno Unito era il paese chiave per portare la Comunità su posizioni più vicine a quelle statunitensi. Londra era ben consapevole del fatto che la crisi petrolifera "richiedeva soluzioni ben più ampie" di quanto potesse fornire la sola Europa, e temeva "uno scontro pericoloso" con Washington se la Francia fosse riuscita ad allineare i Nove sulle sue posizioni.¹⁰⁶³ La conferenza, tuttavia, difficilmente avrebbe potuto produrre decisioni definitive, anche se era importante che i consumatori non dessero l'impressione di essere paralizzati da "indecisione e debolezza". Fondamentale era che le discussioni cominciassero "sulla giusta base" per poi proseguire nei contesti più appropriati. Pronta a considerare tutte le questioni proposte, persuasa che una ferma visione comunitaria su ogni tematica sarebbe stata controproducente, Londra comunque condivideva la necessità di coinvolgere il prima possibile produttori e paesi in via di sviluppo.¹⁰⁶⁴ Un insuccesso sarebbe stato grave tanto per le questioni energetiche, tanto per i rapporti transatlantici; era preferibile quindi dichiarare sin dall'inizio che la conferenza non era che un primo passo nel processo di "allargare e

¹⁰⁵⁸ ASC, 8 février 1974. Note à l'attention de MM. les membres de la Commission. *Problemes de l'énergie*. SEC (74)521.

¹⁰⁵⁹ ASC, SEC (74) 524

¹⁰⁶⁰ DPBO, series III, vol. IV. Introduction p.41 e ME 12/304/1. February 5, 1974. Telegram from Brussels.

¹⁰⁶¹ AMAE Affairs Etrangers. Amerique 1971-75. Etats Unis. 798 Bruxelles, 5 février 1974. Conseil des 4 et 5 février 1974. Preparation de la conference de Washington.

¹⁰⁶² DPBO, series III, vol. IV. ME 12/304/1 February 5, 1974. UKREP Brussels tel. 961.

¹⁰⁶³ DPBO, series III, vol.IV. Introduction p.40 e CAB 134/3761. January 23, 1974. Minutes of Cabinet European Unit.

¹⁰⁶⁴ UK NA. CAB 164/1255 Energy Action Group. 5A 366. February 1, 1973. From Williams to Taylor, Draft telegram to Washington.

approfondire” le consultazioni fra alleati.¹⁰⁶⁵ Soprattutto, data l’importanza della collaborazione statunitense sull’energia, era necessario evitare “uno sgarbo europeo collettivo agli americani”.¹⁰⁶⁶ In effetti, da subito Londra aveva ritenuto cruciale dimostrarsi disponibile con gli USA sulle questioni energetiche “per la futura prosperità dell’Europa”; gli americani, infatti, avrebbero risolto comunque i propri problemi “con noi o a spese nostre”. Pertanto, dal discorso alla Pilgrims’ society in poi, il Regno Unito aveva tentato di ottenere una reazione europea positiva, lontana dalla “retorica” e dai “tentativi” che avevano caratterizzato l’anno dell’Europa.¹⁰⁶⁷ Poiché le riflessioni statunitensi in merito procedevano lentamente, si presentava per di più una “buona opportunità di influenzare l’amministrazione” Nixon.¹⁰⁶⁸ Pertanto, era importante mantenersi “in stretto contatto” con gli USA.¹⁰⁶⁹ In segreto, su richiesta di Washington, Londra inviò negli Stati Uniti un suo funzionario di alto livello, Sir Jack Rampton, per collaborare alla preparazione della conferenza. La sua missione venne nascosta con attenzione al resto dei Nove.¹⁰⁷⁰ Ciò ricordò l’operazione Hullabaloo svolta durante la primavera precedente, e rappresentò un segnale forte del ritorno britannico ad una cooperazione con gli USA che da tempo era stata affievolita.¹⁰⁷¹

La conferenza, tuttavia, avrebbe messo a confronto due visioni potenzialmente irreconciliabili: quella di Washington, che desiderava “lanciare una nuova crociata” e quella di Parigi, decisa a “minimizzare il ruolo della cooperazione fra consumatori”.¹⁰⁷² Il rischio era che venisse evidenziata in modo “poco confortevole” il “problema cruciale” dell’esatta portata di convergenze e divergenze fra Regno Unito e Francia rispetto alle relazioni transatlantiche. Parigi guardava al problema energetico, e alla conferenza di Washington, “nei termini di una specie di lettura convenzionale francese che fa della sfiducia negli americani il fulcro della coesione europea”. Per Londra, tuttavia, la situazione poteva essere recuperata: Pompidou non avrebbe voluto alienarsi del tutto gli USA; inoltre, sulle questioni sostanziali c’era accordo nella Comunità, che si trovava spaccata solo quando “i pregiudizi francesi li estraniavano dalla realtà”. In questo senso, a Washington si sarebbe dovuto operare un esercizio “per salvarli da se stessi”.¹⁰⁷³

¹⁰⁶⁵ UK NA. CAB 164/1255 Energy Action Group. 5A 366. For Skyes from Rampton.

¹⁰⁶⁶ DPBO, series III, vol.IV. ME 12/304. January 30, 1974. Telegram to Washington.

¹⁰⁶⁷ UK NA CAB 164/1255 Energy Action Group. 5A 366. December 17, 1973. EAG

¹⁰⁶⁸ UK NA CAB 164/1255 Energy Action Group. 5A 366. December 27, 1973. Telegram from Skyes to FCO.

¹⁰⁶⁹ UK NA CAB 164/1255 Energy Action Group. 5A 366. January 22, 1974. Draft letter from R T Anderson to Acland (FCO) and Curtis (dept energy).

¹⁰⁷⁰ UK NA. CAB 164/1255 Energy Action Group. 5A 366. February 4, 1974. Memorandum from Bridges.

¹⁰⁷¹ UK NA. CAB 164/1255 Energy Action Group. 5A 366. January 30, 1974. Record of conversation.

¹⁰⁷² DPBO, series III, vol.IV. ME 12/304/1. February 7, 1974. Steering Brief.

¹⁰⁷³ DPBO, series III, vol. IV. ME 12/304/3. February 9, 1974. Telegram from Paris.

In realtà, Jobert era irremovibile. La conferenza di Washington non avrebbe potuto, in assenza dei paesi produttori, affrontare alcun problema concreto, né trasformarsi in un'organizzazione permanente; inoltre, l'Europa avrebbe dovuto mantenere una libertà di azione "completa".¹⁰⁷⁴ Per Jobert, la conferenza "assolutamente non aveva l'energia come obiettivo. Era concepita semplicemente per reinserire in una certa concezione del mondo atlantico i paesi europei e anche il Giappone".¹⁰⁷⁵ Da parte loro, gli americani suggerirono velatamente che le intere relazioni di sicurezza statunitensi avrebbero potuto essere pregiudicate da un disaccordo sulle questioni energetiche. Jobert scelse il conflitto.¹⁰⁷⁶ Egli desiderava usare l'energia "per creare un'identità per l'Europa, sotto la guida francese, in contrasto con gli USA", come durante l'anno dell'Europa.¹⁰⁷⁷ Questa volta, però, sarebbe rimasto solo.

In vista della conferenza, il dipartimento di Stato americano preparò un'analisi accurata delle posizioni dei singoli paesi europei. Il Belgio era sempre più irritato dagli atteggiamenti francesi; pur desideroso di evitare un conflitto aperto con Parigi, era "costernato dal fatto che nessun membro della comunità abbia sfidato lo status di *primus inter pares* assunto dai francesi". Bruxelles, la cui economia non era stata toccata dalla crisi energetica, era estremamente interessata al buono svolgimento della conferenza di Washington. Anche la Danimarca era "incline ad accettare le posizioni statunitensi", così come Italia (la più colpita dalla crisi petrolifera), Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito (definito "ragionevolmente costruttivo"). La Germania occidentale era stata colpita profondamente nella sua "fiducia nel futuro dell'integrazione europea" dal corso di azioni unilaterali intrapreso dalla Francia sui piani monetario ed energetico. Anche se per il momento aveva evitato uno scontro diretto con Parigi, era ragionevole pensare che avrebbe adottato un atteggiamento cooperativo con Washington alla conferenza. A Londra, Simonet, il commissario europeo per l'energia, era d'accordo con l'idea che la conferenza costituisse "un esercizio politico finalizzato a rafforzare l'alleanza atlantica".¹⁰⁷⁸ La Francia, ancora una volta, costituiva il principale ostacolo ai piani statunitensi. Sicuramente avrebbe tentato di mantenere i Nove nei limiti del mandato approvato il 5 febbraio. Jobert era "frustrato" poiché la posizione francese, di relativa forza fino all'estate, si stava "deteriorando in una di debolezza". Anche la situazione interna francese era instabile; pertanto, si raccomandava di seguire un "approccio non polemico". I Nove, in generale, si sarebbero opposti a ogni tentativo di risolvere "questioni

¹⁰⁷⁴ Cogan, Charles G. *Op. cit.*, p.165.

¹⁰⁷⁵ Jobert, Michel. *Mémoires d'avenir*, Paris, Grasset, 1974, p.322.

¹⁰⁷⁶ Yergin, Daniel. *The Prize*, *cit.*, p. 630; Lieber, Robert J. *Op. cit.*, p. 19.

¹⁰⁷⁷ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, *cit.*, p.906.

concrete”); sebbene Scheel avesse garantito che il mandato approvato era “flessibile”, la Comunità semplicemente non era riuscita a raggiungere una posizione comune rispetto a molte questioni.¹⁰⁷⁹ Secondo Schaezel,

le preparazioni caotiche per la conferenza sull’energia [...] misero in luce lo stato drammatico della leadership europea, l’inefficacia della Comunità, e l’incapacità degli europei, singolarmente o collettivamente, di prendere il tipo di iniziative internazionali commisurate al potere potenziale della Comunità e ai suoi stessi interessi.¹⁰⁸⁰

Per Kissinger, gli europei mancavano di “visione”. La conferenza forniva loro l’opportunità di cambiare atteggiamento; gli USA sarebbero stati “disponibili” e l’Anno dell’Europa non sarebbe finito “fino al 23 aprile”.¹⁰⁸¹ La conferenza di Washington era tesa a “curare le profonde divisioni nell’alleanza”, assicurando che il petrolio non diventasse un contenzioso permanente fra le due sponde dell’Atlantico.¹⁰⁸² “Dove l’anno dell’Europa aveva cercato un nuovo impeto morale per affrontare questioni che ancora non erano sorte, la conferenza sull’energia era disegnata per combattere un pericolo chiaro e immediato [...] affrontarlo tramite la solidarietà fra consumatori non era una preferenza teorica: era l’unica strategia possibile”.¹⁰⁸³

3.5.1 La conferenza di Washington

Kissinger era persuaso che il suo paese fosse forte di una strategia “integrata, ben ponderata”, che era stata presentata da Donaldson nelle capitali ma che venne discussa negli incontri bilaterali che si svolsero il 10 febbraio, il giorno precedente all’apertura dei lavori.¹⁰⁸⁴ A colazione incontrò la delegazione britannica, guidata da Douglas Home. Questi espresse la propria “personale infelicità” rispetto al sospetto con cui Kissinger aveva accolto i resoconti dell’incontro con i ministri arabi a Copenaghen. Essi si erano semplicemente “presentati” e non sarebbe stato possibile rifiutare loro udienza. Gli Stati Uniti, comunque, sarebbero stati informati di ogni successivo sviluppo, che comunque sarebbe stato lento a venire. Home si mostrò completamente pronto a venire incontro alle preoccupazioni di Kissinger, ma

¹⁰⁷⁸ UK NA. CAB 164/1255 Energy Action Group. 5A 366. January 31, 1974. Note for the record.

¹⁰⁷⁹ NARA Executive secretariat, Briefing Books, 1958-76, BOX 195 (3 of 3) bilateral meetings/ country papers.

¹⁰⁸⁰ Schaezel, Robert J. *The Unbinged Alliance*, cit., p.64.

¹⁰⁸¹ NARA 5/2/74, MEMCON, Time Magazine Building, K e George S. Vest con i giornalisti del Time.

¹⁰⁸² Yergin, Daniel. *The Prize. Cit.*, p.629.

¹⁰⁸³ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.906.

¹⁰⁸⁴ *Ibidem*

sottolineò come non fosse possibile “un’unità europea senza la Francia”. Jobert, secondo il segretario di stato americano, era “infantile a pensare di poter avere una politica indipendente” rispetto alle questioni petrolifere. Isolare la Francia gli avrebbe insegnato “a mostrare buon senso”. Home affermò che, se Jobert avesse rifiutato di cooperare, il suo paese si sarebbe trovato di fronte ad una scelta, ma se gli otto si fossero mantenuti “solidi”, la Francia non avrebbe avuto altra scelta se non seguirli.¹⁰⁸⁵ Anche Germania Federale e Giappone si espressero favorevolmente rispetto alle prospettive degli USA. Kissinger, però, avrebbe preferito portare Jobert ad un accordo, piuttosto che metterlo in minoranza. A questo scopo dedicò alla Francia l’ultimo incontro bilaterale della giornata, che però non portò a risultati significativi, a parte l’ammissione, da parte del ministro francese, che ciò che davvero lo disturbava della conferenza era che avvenisse “sotto la leadership statunitense”.¹⁰⁸⁶ Secondo Jobert, il segretario di stato aveva passato la giornata “descrivendo l’apocalisse fra l’Europa e gli Stati Uniti [...] ci si rassegnava già ad obbedire”.¹⁰⁸⁷

L’11 febbraio, la conferenza si aprì con una sessione plenaria caratterizzata dalle dichiarazioni dei partecipanti. Ognuno di essi si cimentò con un’analisi della situazione energetica, ripetendo poi le posizioni difese degli ultimi mesi. A Kissinger toccò il discorso di apertura. Il segretario di stato invitò i paesi convenuti ad essere “coraggiosi” nell’affrontare i problemi che si trovavano a fronteggiare, senza indulgere in “mezze misure”. Paragonò il momento attuale al lancio del piano Marshall. Sottolineò come non si sarebbe concluso molto in incontri più ampi se il gruppo ristretto convenuto a Washington non fosse riuscito a “disegnare una mappa delle direzioni comuni”. Uno scontro con i paesi produttori andava evitato, ma sarebbe stato inevitabile se alla situazione attuale fosse stato permesso di continuare, mettendo a rischio la sicurezza stessa e la prosperità del mondo occidentale. Lo scopo della conferenza era “assicurare energia abbondante e a un costo ragionevole per incontrare le necessità dell’intero globo per la crescita economica e i bisogni umani”; per ottenerlo, Kissinger propose un piano in sette punti: conservazione, fonti alternative, ricerca e sviluppo, condivisione in caso di emergenza, cooperazione internazionale sulle questioni monetarie, e la creazione di un clima di collaborazione fra paesi produttori e consumatori. Nel caso questo programma fosse stato approvato, gli USA proponevano l’istituzione di un gruppo multilaterale che formulasse proposte specifiche nell’arco di novanta giorni. Anche Simon e Schultz presero la parola, analizzando la situazione con notevole ottimismo. Scheel, parlando in qualità di presidente della Comunità, si mantenne estremamente vago, per non discostarsi troppo dal mandato approvato il 5 febbraio, pur accettando in linea di massima le

¹⁰⁸⁵ NARA Records of Henry Kissinger, Box 4. February 10, 1974. Memorandum of conversation.

¹⁰⁸⁶ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.909.

proposte statunitensi. Van der Stoel affermò che la conferenza “non doveva fallire”. Schmidt, parlando per la RFT, si concentrò sui problemi finanziari scaturiti dall’eccesso di liquidità nelle mani dei paesi arabi. Entrambi si dichiararono favorevoli alle sette proposte avanzate da Kissinger. Douglas Home si rivolse direttamente a lui, sottolineando i successi ottenuti dalla diplomazia statunitense in Medio Oriente, e appoggiando a sua volta l’istituzione di un qualche “meccanismo” che portasse avanti i lavori della conferenza. Ortoli si limitò ad analizzare la situazione. Come previsto, l’unica voce discordante provenne da Jobert il quale, con un intervento “notevolmente privo di grazia” difese la politica di accordi bilaterali, enfatizzò la decisione presa a Copenaghen dalla Comunità, di stabilire una propria relazione con i paesi produttori, e affermò la totale opposizione francese ad ogni proseguimento dei lavori della conferenza. Ribadendo quanto difeso fino a quel momento, rimproverò Schmidt, che si era spinto oltre quanto concordato dalla Comunità; enfatizzò il fatto che nemmeno tutti i più importanti consumatori erano presenti; mentre Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada, Norvegia e Paesi Bassi erano anche produttori. Citò lunghi brani di un discorso al Senato di Edmund Muskie, democratico, che aveva criticato la politica dell’amministrazione. L’offerta statunitense di cooperare sul piano della ricerca poteva essere interessante, ma era necessario sapere di più in merito, in particolare se quest’offerta fosse “contingente” all’accettazione del piano proposto.¹⁰⁸⁸ Jobert, peraltro, era l’unico partecipante ad essersi recato alla conferenza da solo. Rapidamente, la conferenza si stava trasformando in uno scontro fra “la Francia e tutti gli altri”.¹⁰⁸⁹ Dopo la sessione plenaria, i Nove furono costretti a riunirsi per tentare di elaborare una posizione comune. Già durante la sessione plenaria un gruppo di lavoro dei Nove aveva tentato di concordare, a partire da una bozza elaborata dalla Commissione, un possibile testo per il comunicato finale della conferenza. La sera stessa e il mattino successivo le discussioni a nove continuarono, obbligando la conferenza a procedere un giorno oltre quanto concordato (nonostante questo ponesse gravi problemi alla delegazione britannica, che doveva rientrare in patria al più presto in vista delle elezioni, cui mancavano solo due settimane). Nel frattempo, alla cena ufficiale, Nixon tenne un discorso destinato a “causare la maggiore sensazione della conferenza”, ponendo grande enfasi sulle pressioni per ritirare unilateralmente le truppe dall’Europa e concludendo “sicurezza e considerazioni economiche sono inevitabilmente legate e l’energia non può essere separata né dall’una né dall’altra”. Secondo Kissinger,

¹⁰⁸⁷ Jobert, Michel. *Op. cit.*, p.289.

¹⁰⁸⁸ Gerald Ford Library, Arthur Burns Papers, box B32. Washinton Energy conference, February 11, 1974. Statement By Max Van Der Stoel, Helmut Schmidt, sir Douglas Home, Michel Jobert, François Xavier Ortoli, secretary Kissinger, e UK NA, PREM 15/2179. 1974 Power. S 1857, February 12, 1974.

¹⁰⁸⁹ Wall Street Journal, February 13, 1974, *Energy Conference Communique is Delayed as France Widens Rift with other Delegates.*

scegliere una linea di compromesso sarebbe stato facile per Jobert, e avrebbe messo gli USA in maggiore difficoltà, poiché gli europei avrebbero accettato qualunque formula che salvasse le apparenze. Il francese, però, scelse lo scontro.¹⁰⁹⁰ Anche se il mandato concordato il 5 febbraio effettivamente escludeva qualsiasi forma di istituzionalizzazione della conferenza, soltanto Jobert insistette per una sua applicazione integrale. Gli altri otto ritennero fondamentale seguire i suggerimenti statunitensi, poiché “le questioni erano troppo importanti e le obiezioni procedurali troppo meschine”. Jobert affermò che, se i suoi colleghi avessero insistito nell’acceptare le proposte degli USA, avrebbero dovuto fare a meno della partecipazione francese. Accontentare la Francia, tuttavia, avrebbe significato scontentare gli americani. Cominciò a delinearci con chiarezza l’ipotesi di abbandonare l’unità comunitaria e procedere separatamente. “Le questioni sono così importanti che dovremo accettare i danni per la Comunità derivanti dall’ostinazione francese”.¹⁰⁹¹ Douglas Home era pienamente favorevole all’istituzione di un gruppo di coordinamento che proseguisse le consultazioni fra gli invitati alla conferenza, ponendosi in uno scontro diretto con il collega francese, ormai del tutto isolato nel sostenere che gli USA volessero “ridurre la Comunità ad un barboncino americano”. Costretti a scegliere fra Parigi (e l’unità comunitaria) e gli Stati Uniti, gli otto questa volta non esitarono, anche perché, nelle parole di Home “gli americani hanno ragione e i francesi torto”.¹⁰⁹² La decisione degli otto fu letta dagli USA come positiva; essa avrebbe permesso alla conferenza di dimostrarsi “un successo sostanziale”. L’inflessibilità degli altri europei avrebbe persino potuto spingere Parigi ad adottare un atteggiamento più conciliante.¹⁰⁹³ Questo non avvenne. Jobert, diventato “più gollista di De Gaulle”, fu molto duro con gli alleati, cui si rivolse, all’apertura dei lavori il 13, con la famosa frase “buongiorno, traditori”.¹⁰⁹⁴ La Comunità, dunque, dovette abbandonare l’aspirazione ad una posizione comune. Il comunicato finale della conferenza venne approvato all’unanimità, senza l’appoggio francese in merito alle tre sezioni dedicate alla parte operativa, che nel corso dell’anno avrebbero dato vita alla International Energy Agency (IEA). Il comunicato riprese integralmente la dichiarazione di apertura di Kissinger, anche se, rispetto alle questioni monetarie, fu enfatizzata l’importanza dei lavori in corso al FMI; Banca Mondiale e OECD.¹⁰⁹⁵

¹⁰⁹⁰ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, pp.915-917.

¹⁰⁹¹ UK NA. PREM 15/2179. 1974 Power. S 1857. February 12, 1974.

¹⁰⁹² DPBO, series III, vol. IV. Doc. nn. 550, 551, 552, 553, 562.

¹⁰⁹³ NARA NPM. NSC Files. Subject Files. BOX 321. Energy crisis – part 3 (2 of 2) February 12, 1974. Memorandum, for the President from Scowcroft,

¹⁰⁹⁴ Foreign Affairs Oral History Project. Ambassador John N. Irwin II, oral history interview, Georgetown University Library, March 30, 1991, pp. 15-35.

¹⁰⁹⁵ NARA NSC Files Subject Files Box 321. Washington Energy Conference, February 13, 1974. Communiqué.

Per Katz, l'atteggiamento "impossibile" di Jobert aveva di fatto assicurato il successo della conferenza; la "brutalità" della tattica scelta era stata cruciale dell'alienarsi i suoi colleghi europei. Ad un certo punto, Henry Simonet avrebbe affermato "se c'è da scegliere fra la Comunità e gli americani, sono con gli americani e al diavolo la Comunità".¹⁰⁹⁶ Dallek riporta una conversazione telefonica in cui Nixon affermò che la conferenza era stata "un successo storico".¹⁰⁹⁷

In effetti, lo scompiglio creato nella Comunità dalla conferenza di Washington fu significativo. Londra si aspettava pressioni sia dalla Francia, sia dagli arabi.¹⁰⁹⁸ Parigi rimaneva ferma nelle sue convinzioni, sebbene non "apprezzasse l'isolamento". La conferenza era stata inutile, non aveva prodotto "nulla fuorché discordia fra i Nove". La sua stessa convocazione aveva reso la crisi "inevitabile", poiché aveva obbligato la Francia ad esprimere le proprie posizioni, che avrebbero potuto restare inesprese. Benché sorpresa e "rattristata" dalla scelta dei propri partner, contraria al mandato concordato in precedenza, essa comunque non era eccessivamente preoccupata dalla situazione. L'importante era che il proseguimento dei lavori di Washington non ostacolasse il dialogo euro-arabo.¹⁰⁹⁹ Gli otto, dal canto loro, continuarono a sostenere che il mandato del 5 febbraio aveva mascherato malamente differenze già esistenti, e di non poter seguire la Francia nella sua politica di scontro fine a se stesso con gli Stati Uniti.¹¹⁰⁰ D'altronde, il "desolante spettacolo" di divisione fornito dai Nove, attribuito da tutti all'intransigenza francese, era la dimostrazione della forza "del ricatto di sicurezza" inscenato da Washington e particolarmente efficace su Bonn. Secondo Sauvagnargues, il precedente che si era creato alla conferenza faceva pesare "una pesante ipoteca" sull'affermazione dell'identità europea. Tuttavia, si riteneva che l'atteggiamento di Bonn potesse presto cambiare. La RFT aveva sempre guardato con sospetto all'idea di "globalizzazione", che le idee americane sull'energia facevano riemergere. Inoltre, Brandt era certamente ansioso di evitare che si prolungasse lo scontro con la Francia. Il dialogo euro-arabo avrebbe costituito il test dell'effettiva coesione europea, soprattutto capire se bloccare ogni successiva evoluzione era davvero stato uno degli "obiettivi strategici delle proposte di Kissinger".¹¹⁰¹

¹⁰⁹⁶ Foreign Affairs Oral History Project. Julius L. Katz, oral history interview, Georgetown University Library, interviewed by Charles Stuart Kennedy, May 12, 1995.

¹⁰⁹⁷ Dallek, Robert. *Nixon and Kissinger, cit.*, p.561.

¹⁰⁹⁸ NARA. RG 59 Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger's Staff Meetings, 1973-1977. Box 2. February 14, 1974.

¹⁰⁹⁹ UK NA PREM 15/2179. 1974 Power. S 1857. February 22, 1974, Letter from Ewart Biggs.

¹¹⁰⁰ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes. Cooperation Politique. Relations avec les USA: 1974 au premier semestre 1976. 38 3811. 21 fevrier 1974. Reactions des 9 au lendemain de la conference de Washington.

¹¹⁰¹ AMAE Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes. Cooperation Politique. Relations avec les USA: 1974 au premier semestre 1976. 38 3811. 14 fevrier 1974. Attitude allemande à Washington.

3.6 Cambiamenti e compromessi

Prima della rottura consumatasi a Washington, era prevista per il 14 febbraio una riunione ministeriale nell'ambito della CPE per considerare quale seguito dare al dialogo euro-arabo. Il comitato politico aveva compilato un rapporto che i ministri avrebbero dovuto approvare in quell'occasione. Esso prevedeva un'iniziativa del presidente del Consiglio rivolta a tutti i diciannove paesi arabi, cui sarebbe stato richiesto di nominare uno o più rappresentanti per continuare i contatti con la Comunità, rappresentata dalla presidenza che avrebbe agito "di concerto" con la Commissione.¹¹⁰² Da questi contatti sarebbero dovuti nascere gruppi di lavoro che approfondissero temi specifici di cooperazione, per preparare il terreno per una futura conferenza dei ministri degli esteri.¹¹⁰³ Questa riunione, tuttavia, fu rimandata al 4 marzo. La presidenza tedesca, infatti, aveva avanzato dei dubbi sulla proposta di una riunione ministeriale con i paesi arabi. Anche il Foreign Office britannico, pur affermando la propria volontà di proseguire il dialogo con gli arabi, subordinò questo desiderio alla necessità di prendere "qualche precauzione". In particolare, era necessario "rassicurare" gli USA, dimostrando come il dialogo non interferisse con le decisioni prese a Washington.¹¹⁰⁴ Secondo Kissinger, Jobert, non potendo "disfare le decisioni della conferenza sull'energia", aveva deciso di fare pressioni all'interno della Comunità perché fossero prese decisioni "che egli sapeva avrebbero generato conflitto con gli Stati Uniti". Gli otto, dal canto loro, sarebbero stati "tentati di conciliarlo per compensare la loro inusuale determinazione" a Washington.¹¹⁰⁵ Si discusse anche se cancellare la data del 4 marzo, visto che le elezioni avrebbero impedito alla Gran Bretagna di avere un ministro a rappresentarla; ma un'ulteriore proroga non venne giudicata opportuna.

Il 3 marzo Kissinger si recò a Bonn sulla strada per Bruxelles, dove intendeva informare gli ambasciatori NATO degli ultimi sviluppi della situazione mediorientale.¹¹⁰⁶ Incontrò Scheel e Brandt, con cui ebbe scambi sereni e soddisfacenti. Il ministro degli esteri, in particolare, "discusse le tensioni transatlantiche come se fossero una malattia francese dalla quale la repubblica federale era immune".¹¹⁰⁷ Scheel dichiarò di non capire le posizioni francesi, di

¹¹⁰² ASC. 28 février 1974. Note à l'attention de Ortoli. *Cooperation avec les pays arabes*.

¹¹⁰³ ASC. 12 février 1974. Note à l'attention de Ortoli.

¹¹⁰⁴ AMAE. Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 20 février 1974. Dialogue euro-arabe.

¹¹⁰⁵ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.925.

¹¹⁰⁶ New York Times, March 4, 1974. *Kissinger in Bonn for Talks About Mideast and Europe*.

¹¹⁰⁷ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.927.

trovarle “illogiche”. L’unificazione dell’Europa e il legami transatlantici erano entrambi indispensabili. La conferenza di Washington, in ogni caso, aveva “mostrato alla Francia i limiti entro cui si può spingere”, dimostrando in pratica che, se li avesse oltrepassati, gli otto l’avrebbero isolata. Nelle sue memorie, Kissinger scrive che, alla fine dell’incontro, il ministro tedesco avrebbe “menzionato” che il giorno successivo i Nove avrebbero probabilmente dato il loro accordo a “qualche scambio in ambiti tecnici come sanità e scienza” con gli arabi.¹¹⁰⁸ In realtà, Scheel si soffermò abbastanza sul dialogo euro-arabo, sottolineando come, in merito, da mesi avesse perorato la causa delle consultazioni con gli USA. Il giorno precedente, Jobert aveva dato il suo assenso, concordando anche con la necessità che il dialogo non interferisse con il processo di pace in corso, né con i negoziati in ambito energetico. Rispetto ad un incontro di ministri degli esteri, Kissinger sostenne che esso sarebbe stato “una catastrofe”, poiché fatalmente avrebbe portato ad una prevalenza dei più radicali fra i paesi arabi; inoltre, evitare di trattare i problemi petroliferi e politici si sarebbe dimostrato impossibile. Scheel affermò che andare avanti con il dialogo era di grande importanza, ma che si sarebbe progredito con grande “attenzione e lentezza”, illustrando punto per punto le fasi del piano messo a punto dai direttori politici. Il segretario di stato USA asserì che già chiedendo agli arabi di nominare un rappresentante gli europei li avrebbero “forzati ad adottare una prospettiva comune”. Scheel rispose che la cooperazione era intesa solo a lungo termine, e che comunque Kissinger sarebbe stato informato di ogni successivo sviluppo. Infine, i due uomini discussero le prospettive di una visita di Nixon in aprile, concordando in linea di massima Londra per la firma della dichiarazione NATO e Bruxelles per quella fra Comunità e USA, e le prospettive future di una politica energetica comunitaria.¹¹⁰⁹

Kissinger incontrò anche Brandt. Discussero della cooperazione internazionale in ambito energetico e del dialogo euro-arabo. A questo proposito, il cancelliere ribadì i propositi rassicuranti espressi dal proprio ministro degli esteri, mentre Kissinger ripeté che, se un dialogo poteva risultare accettabile, una conferenza ministeriale avrebbe posto grandi problemi. In ogni caso, le consultazioni erano indispensabili; gli USA non avrebbero accettato di venire informati soltanto a fatto compiuto, magari da un rappresentante della Comunità “senza la libertà di discuterne”. Fino al mese di febbraio gli USA non avevano avuto idea dell’iniziativa euro-araba, mentre mantenersi in stretto contatto rispetto a tematiche di interesse reciproco era indispensabile, e del tutto compatibile con l’unificazione europea. Brandt concordò, sottolineando l’importanza assoluta di mantenere

¹¹⁰⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.928.

¹¹⁰⁹ NARA, RG 59, Records of Henry A.Kissinger, box 4. March 3, 1974. Memorandum of conversation.

“una relazione stretta” con gli Stati Uniti.¹¹¹⁰ Dopo quest’incontro, Kissinger si spostò a Bruxelles, per esporre alla NATO gli ultimi sviluppi della situazione in Medio Oriente. Sottolineò con particolare enfasi due fattori: le azioni USA erano state motivate in parte dal desiderio di “ridurre l’incentivo per gli arabi ad usare l’Europa come ostaggio”; inoltre, gli Stati Uniti avevano “promesso” solo quanto potevano garantire, ed avevano effettivamente tenuto fede a tutte le loro promesse. Washington non aveva obiezioni allo sviluppo di buoni rapporti fra Europa e paesi arabi (il delegato francese, Carraud, ritorse con sarcasmo che nemmeno la Francia aveva obiezioni a buoni rapporti fra Stati Uniti e Medio Oriente); desiderava però sottolineare come ulteriori dichiarazioni inerenti la forma finale che un accordo di pace avrebbe dovuto assumere avrebbero dovuto essere evitati, per non intralciare il processo negoziale in corso. Era necessario, ancora una volta, che le consultazioni fossero ampie e tempestive.¹¹¹¹ L’atmosfera dell’incontro e della conferenza stampa successiva, secondo Kissinger, fu buona, finché un giornalista non gli chiese la propria opinione sull’apertura del dialogo euro-arabo, decisa il giorno stesso dai Nove. Kissinger non rispose, ma capì che “Jobert aveva forzato una decisione e i suoi colleghi non erano stati in grado di resistergli.”¹¹¹² In realtà, l’incontro procedette serenamente. Scheel definì l’apertura di un dialogo con i paesi arabi “necessaria e positiva”, in grado di assicurare la presenza europea nella regione. Si discusse dell’opportunità di intraprendere una simile iniziativa anche con Israele, che però, non essendo un “paese in via di sviluppo”, avrebbe richiesto modalità diverse. Scheel riferì del colloquio avuto con Kissinger la sera precedente, il quale, di fronte ad una prospettiva a lungo termine, aveva detto di non opporsi, al di là di qualche obiezione centrata sulla conferenza ministeriale. Jobert accolse in modo positivo questo “cambiamento di opinione” del segretario di stato, la prova che “una buona determinazione e una ferma volontà” europee erano utili, e che non era necessario “vacillare quando un alleato male informato” esprimeva un’opinione negativa suscettibile di essere poi modificata.¹¹¹³ Scheel aveva precedentemente chiesto al segretario di stato un incontro al termine del consiglio NATO presso l’ambasciata tedesca, dove il ministro tedesco lo informò “ufficialmente” delle decisioni raggiunte dai Nove. I passi che il dialogo euro-arabo avrebbe dovuto seguire erano gli stessi già illustrati il giorno precedente, la prospettiva a lungo termine era stata confermata, così come la conferenza

¹¹¹⁰ NARA NPM NSC Presidential and Henry Kissinger’s Memoranda of conversation, box 1028. March 4, 1974. Memorandum of conversation.

¹¹¹¹ NARA NPM. NSC Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1182. March 5, 1974. Telegram from US mission NATO to secstate. *Kissinger briefing of NATO*.

¹¹¹² Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.930.

¹¹¹³ AMAE. Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes. Cooperation Politique. Relevé de conclusions. 1971-Juin 1976. 38 3782. Compte rendu de la reunion ministerielle du 4/3/74 au titre de la CPE à Bruxelles.

ministeriale solo al termine di un processo articolato e soddisfacente. Ogni riferimento ad una data esatta per tale evento era stato eliminato. In realtà, sebbene non fosse stato introdotto alcun elemento nuovo, la reazione di Kissinger, prefigurando quella degli Stati Uniti nei giorni successivi, fu durissima. Forse ciò che lo fece infuriare fu il fatto che alcuni giornali avevano già riportato la notizia. Forse Scheel aveva peccato di ottimismo nell'interpretare le parole del segretario di stato il giorno precedente, che pure erano state abbastanza positive. Di fatto, il segretario di stato affermò che le decisioni prese avrebbero potuto avere “gravi conseguenze”; che l'Europa era intenta a seguire un corso d'azione “inaccettabile” che avrebbe presto potuto spingere gli USA a fare altrettanto; e che le rassicurazioni dei Nove, di non volere che l'iniziativa intralciasse il processo di pace, erano “irrilevanti”, poiché la Comunità non poteva “garantire” che ciò non sarebbe avvenuto. Sarebbe stato meglio se l'informazione fosse arrivata tramite i consueti canali diplomatici; essere convocato “per essere informato di qualcosa” cui gli USA erano notoriamente contrari “decisamente non è una buona procedura”.¹¹¹⁴ Subito dopo, Kissinger inviò istruzioni a tutti i posti diplomatici europei di non rilasciare alcun commento in merito all'apertura del dialogo, un passo ritenuto “estremamente serio”.¹¹¹⁵ Per alleggerire l'atmosfera, Scheel aveva espresso la sua speranza per un buon esito del processo di elaborazione delle due dichiarazioni, e per un viaggio di Nixon in Europa per la seconda metà di aprile. Kissinger, però, scrive: “Ne avevo avuto abbastanza dell'umiliazione di vedere gli alleati usare un invito al presidente come arma di baratto [...] eravamo decisi a tracciare una linea”.¹¹¹⁶ Il 6 marzo, Nixon scrisse a Brandt una lettera molto tagliente, in cui lamentò la mancanza di consultazioni rispetto all'apertura del dialogo euro-arabo, cancellando per il momento ogni partecipazione statunitense alla stesura della dichiarazione fra USA e Comunità, e quindi, di fatto, anche il suo viaggio in Europa. Per i francesi, i toni di questa lettera, e della reazione di Kissinger, mettevano in luce una “volontà di messa sotto tutela” cui gli europei non potevano sottomettersi. Parigi accolse questo fatto con soddisfazione: non si poteva più parlare di intransigenza francese, ora che “le pretese americane” erano state “crudelmente illuminate”. “La brutalità dei mezzi impiegati da Kissinger ha buone possibilità di contribuire all'educazione europea”, anche se soprattutto il governo federale sarebbe comunque stato propenso a cercare una soluzione di

¹¹¹⁴ NARA. RG 59. Records of Henry A. Kissinger box 4. March 4, 1973. Memorandum of conversation. e AMAE Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 6 mars 1974. Reunion des ministres de la CPE le 4 mars à Bruxelles.

¹¹¹⁵ NARA 4 mar 74 fm secstate to amembassies (mainly EC) subject EC arab coop decision. For ambassador from secretary.

¹¹¹⁶ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.931.

compromesso, poiché era molto sensibile “al ricatto implicito” nelle parole di Nixon.¹¹¹⁷ Brandt, in effetti, reagì con grande preoccupazione alla lettera di Nixon, cui rispose, in qualità di presidente della Comunità, senza consultare gli altri otto. Parigi era incrollabile: “la fragile e sparuta autonomia dell’Europa” non poteva essere messa in pericolo con consultazioni istituzionalizzate, per quanto ci si potesse aspettare che gli altri europei cominciassero a “strascicare i piedi” e a consultare Washington “in forma bilaterale in ogni occasione”.¹¹¹⁸ La lettera di Nixon a Brandt aveva portato “al massimo livello di protocollo” quella che Kosciusko-Morizet definì “la lite di Kissinger”, che fu anzi sospettato di averla concepita interamente. Il segretario di stato, contrario ad una cooperazione fra Europa e paesi arabi, riteneva di avere campo libero grazie alla presidenza tedesca, fatta oggetto di “minacce e seduzione”.¹¹¹⁹

La durezza delle reazioni statunitensi non può essere ricondotta ad una mancanza di informazioni, come conclude anche un rapporto redatto appositamente dal dipartimento di Stato. Lo schema approvato il 4 marzo rispondeva a quello proposto dalla Francia il 10 e 11 gennaio, di cui gli USA erano a conoscenza grazie a “diversi resoconti informali”. Sebbene fra i Nove le proposte di consultazioni formali con Washington fossero state bloccate dal veto francese, già il 22 febbraio il governo americano era in possesso di tutti i documenti europei in merito, seppure ottenuti tramite canali non ufficiali. Anzi, “la maggior parte della sofisticata stampa di Bruxelles” aveva suggerito che la visita di Kissinger a Bonn fosse tesa a “impedire o ritardare” l’approvazione delle decisioni rispetto al dialogo euro-arabo.¹¹²⁰ Il problema, comunque, non era nella mancanza di “informazione”, ma nell’impossibilità, per Washington, di riuscire a esprimere ufficialmente il proprio punto di vista prima che la Comunità raggiungesse una decisione, come affermò lo stesso Kissinger davanti al senato.¹¹²¹ Al suo staff, Kissinger disse di non aver alcuna obiezione contro una cooperazione fra europei e paesi arabi, anche se l’idea di una conferenza ministeriale era assurda e controproducente. Comunque le obiezioni statunitensi si sarebbero mantenute “ragionevoli”. Inaccettabile, al contrario, era “la tendenza del mercato comune di organizzarsi sempre più sulla base di una differenziazione rispetto agli USA”. Gli “occasional tafferugli” con gli europei non dipendevano da

¹¹¹⁷ AMAE. Amérique 1971-75. EU 748. 7 March 1974. Conception américaine de la consultation.

¹¹¹⁸ AMAE Amérique 1971-75. EU 748. 8 mars 1974. Lettre de Brandt à Nixon, 15 mars 1974, lettre de Nixon à Brandt, 18 mars 1974, Note pour le ministre.

¹¹¹⁹ AMAE. Amérique 1971-75. EU 748. 14 mars 1974. Remarques sur le message du président Nixon à M.Brandt.

¹¹²⁰ NARA. RG 59. Records of Kissinger. Box 3. May 3, 1974. Memorandum for Kissinger from Hyland. *The EC-Arab initiative of March 4: what did we know?*

specifiche questioni, quanto piuttosto dal tentativo di contrastare questa tendenza.¹¹²² Anzi, rispetto al dialogo euro-arabo non era opportuno esagerare con le esternazioni, per non farlo “suonare più importante di quello che è”. Il problema era la procedura, non la sostanza, anche perché “il miglior modo di farlo fallire è lasciare che vadano avanti”.¹¹²³

I francesi riconobbero un “cambiamento tattico” nell’approccio di Washington; affermando improvvisamente di non avere più interesse nelle dichiarazioni, “il ricatto sulla sicurezza” si concentrava ora esclusivamente su consultazioni organiche (e unilaterali, visto che gli USA avevano dimostrato a più riprese di non avere alcuna intenzione di rendere partecipi gli europei delle proprie decisioni prima di averle raggiunte). Kissinger era stato “molto abile”: gli otto stavano reagendo con un “coro unanime” a favore di una procedura di consultazione.¹¹²⁴

Questa volta, infatti, gli USA erano decisi a trovare una soluzione al problema delle consultazioni preliminari, ottenendo uno strumento tramite il quale l’amministrazione potesse “far intendere chiaramente il suo punto di vista ai Nove e conoscerne le posizioni, senza ricorrere a intermediari ufficiosi o indiscrezioni”.¹¹²⁵ Il 15 marzo, a Chicago Nixon rilasciò dichiarazioni molto dure sugli europei, i quali non potevano aspettarsi “cooperazione e partecipazione” da parte degli USA rispetto alla sicurezza per poi scegliere “scontro e persino ostilità” negli ambiti politico ed economico. Per il New York Times, la veemenza di questo discorso era stata eccessiva, anzi, visto il lungo processo necessario alla Comunità per raggiungere qualsiasi decisione, gli Stati Uniti dovevano “rimproverare solo se stessi” per la propria incapacità di “promuovere con efficacia i propri interessi”.¹¹²⁶ Il Wall Street Journal, al contrario, ebbe parole di lode per il discorso di Nixon, “brusco, ma non troppo”. Gli europei avevano ricevuto il messaggio, espresso con “il giusto equilibrio fra fermezza e conciliazione”.¹¹²⁷ Per Kissinger, la mossa cruciale era stata quella di dichiarare di non avere più interesse nella formulazione delle dichiarazioni. Gli europei, di conseguenza, “non potevano più pensare di essere in grado di fare pressione su di noi”.¹¹²⁸ D’altronde, “senza il nostro tentativo di ottenere una dichiarazione, l’unificazione europea sarebbe stata molto più lenta”. L’esercizio aveva offerto ai Nove l’opportunità di trovare

¹¹²¹ AMAE Amérique 1971-75. EU 748. 8 mars 1974. Télégramme de Kosciusko-Morizet. *Deposition de M.Kissinger devant le Senat.*

¹¹²² NARA. RG 59. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s staff meetings. Box 2. March 5, 1974.

¹¹²³ NARA. RG 59. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s staff meetings. Box 2. March 6, 1974.

¹¹²⁴ AMAE Amérique 1971-75. EU 748. 19 mars 1974. *Deplacement tactique de l’offensive americaine.*

¹¹²⁵ AMAE Amérique 1971-75. EU 748. 20 mars 1974. *Entretiens Kissinger-Von Staden.*

¹¹²⁶ New York Times. March 18, 1974. *Atlantic Asperity*; AMAE Amérique 1971-75. EU 748. 16 mars 1974. *M.Nixon relance la querelle transatlantique.*

¹¹²⁷ Wall Street Journal, March 27, 1974. *Thinking Things Over. The Other Nixon.*

¹¹²⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval, cit.*, p.933.

una posizione comune. Se il documento elaborato alla NATO era piuttosto accettabile, quello con la Comunità aveva avuto l'unico merito di evidenziare il problema delle consultazioni. Questo era il problema che andava comunque risolto, e che sin dall'inizio aveva causato l'opposizione francese.¹¹²⁹

I temi espressi a Chicago furono ripresi il 19 marzo Houston, dove però Nixon li presentò in modo sensibilmente addolcito, dichiarandosi ancora contrario all'emendamento Mansfield.

Il 14, quando i direttori politici si riunirono per parlare dell'incidente, l'efficacia delle parole dure contenute nella lettera di Nixon fu evidente. Se Puaux sottolineò la volontà di "conciliazione" insita nella decisione di Jobert di accettare che Kissinger venisse informato delle decisioni in merito al dialogo euro-arabo, egli evidenziò anche come nella sua risposta Brandt non avesse offerto soltanto consultazioni, già escluse dai Nove, ma di coordinamento. Tutti concordarono sul fatto che Kissinger era "in malafede" nel sostenere di non essere stato informato del dialogo, e che la sua ira derivava dal fatto che i Nove avessero mantenuto il riferimento ad una conferenza ministeriale. La Germania, tuttavia, propose uno schema di consultazioni articolato su quattro incontri all'anno. Puaux rispose che, se gli USA fossero stati consultati in anticipo, non ci sarebbe stato alcun dialogo euro-arabo. Gli altri otto desideravano offrire agli USA una promessa di consultazioni, spingendo il rappresentante francese a considerazioni piuttosto pessimistiche: "l'avvenire della cooperazione politica è messo in dubbio [...] un'Europa controllata dall'America non ha per noi alcun interesse".¹¹³⁰

Tomkins, l'ambasciatore britannico a Parigi, scrisse:

Abbiamo chiaramente raggiunto un punto critico nelle relazioni transatlantiche, e rispetto all'idea che ne ha la Francia. Kissinger e Jobert si sono entrambi spinti troppo oltre; le accuse di uno hanno confermato i sospetti dell'altro. È l'escalation della sfiducia tramite l'esagerazione. [...] Jobert ha provocato la convinzione di Kissinger che la Francia stia spingendo l'Europa in una "relazione ostile" con gli USA. Nel fare un tale, sproporzionato trambusto rispetto al dialogo euro-arabo [...] Kissinger sta dando ragione a Jobert.

Da un lato, la Francia non poteva "essere lasciata fuori dal sistema europeo"; non procedere con il dialogo con gli arabi, inoltre, avrebbe danneggiato tutta l'Europa fuorché la Francia stessa, che avrebbe comunque potuto sostenere di aver tentato. D'altro canto,

¹¹²⁹ RG 59. Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger's Staff Meetings, 1973-1977. Box 2. March 8, 1974

¹¹³⁰ AMAE Amérique 1971-75. EU 748. 14 mars 1974. Reunion des directeurs politiques. Rapports Europe- Etats Unis.

Parigi non poteva “ragionevolmente” obiettare a che gli americani fossero tenuti informati degli sviluppi.¹¹³¹

Il 18 marzo, i paesi arabi, con l’eccezione di Siria e Libia, annunciarono la decisione di sospendere le misure restrittive sul petrolio, compreso l’embargo agli USA ma non ai Paesi Bassi né alla Danimarca, colpevoli di non aver dichiarato con sufficiente chiarezza, fuori dalla cornice comunitaria, la necessità, per Israele, di un ritorno ai confini precedenti il 1967. Entrambi i paesi, comunque, stavano soffrendo molto limitatamente le conseguenze dell’embargo, e scelsero di non commentare pubblicamente questa decisione.¹¹³² Essa sarebbe stata rivalutata il 1 giugno, alla luce dei progressi fatti in Medio Oriente.¹¹³³

Nel frattempo, la Francia propose la creazione di un’agenzia europea per l’energia, che si dedicasse ad un programma di risparmio e ricerca, finanziato tramite una tassa comunitaria sul petrolio. Londra ritenne che questo piano fosse stato “disegnato con intelligenza”. Esso tuttavia colse di sorpresa i paesi membri della Comunità, che temevano una sovrapposizione con i lavori intrapresi in seguito alla conferenza di Washington.¹¹³⁴ In ogni caso, la proposta presto fu lasciata morire.

Il 28 febbraio, le elezioni britanniche avevano visto una vittoria del partito laburista. Il nuovo primo ministro sarebbe stato Wilson, che scelse Callaghan come ministro degli esteri. Il nuovo governo britannico aveva un atteggiamento molto diverso dal precedente su molte questioni cruciali. Esso intendeva porre un’enfasi ben maggiore sulle relazioni con gli Stati Uniti, e probabilmente non avrebbe approvato il dialogo euro-arabo, anche se si sentiva “troppo vulnerabile per interromperlo”.¹¹³⁵

Con il nuovo orientamento di Londra, la Germania rimaneva l’unica possibilità per Parigi di riuscire a far prevalere le proprie idee. I direttori politici di Francia e RFT, Puaux e Van Well, si incontrarono il 20 marzo per discutere lo stato delle relazioni transatlantiche. Van Well fu molto drastico: trovare un modo di consultare Washington era indispensabile alla sopravvivenza della cooperazione politica a Nove. Puaux ritorse che nessun governo avrebbe accettato un impegno a consultare gli USA prima di aver raggiunto una decisione,

¹¹³¹ DPBO, series III, vol. IV. MWP 3/304/1. March 8, 1974. Telegram from Paris. *Euro-Arab dialogue and transatlantic relations*.

¹¹³² UK NA. FCO 96/157. 6B 634. ME 12/507/3 part A Energy. March 28, 1974. Telegram by Barnes to FCO. *Proposal for a Euro-Arab Dialogue to discuss the oil boycott*.

¹¹³³ NARA NSC Subject files box 321. March 19, 1974. Memorandum for the president from Kissinger. *Arab lifting of Oil Embargo*.

¹¹³⁴ UK NA. FCO 96/156. ME 12/507/2 6B634. French Proposal for a European Energy Agency. March 19, 1974. Agence europeenne de l’energie; march 20, 1974. Telegram from FCO to Brussels. *French proposal*; March 21, 1974. Telegram from Brussels to FCO; March 22, 1974. Telegram from Paris to FCO.

¹¹³⁵ NARA Henry A. Kissinger Office Files. HAK Trip Files. Box 48. March 29, 1974. Message from Kissinger to Scowcroft.

e che era assurdo pretendere una decisione simile dai Nove.¹¹³⁶ Bonn tuttavia era irremovibile nel sostenere che l'Europa doveva trovare il modo di unirsi “nel contesto di legami atlantici più stretti”.¹¹³⁷ Il 24 marzo Kissinger si fermò a Bonn mentre si recava a Mosca, e Brandt gli comunicò la sua intenzione di avanzare una proposta formale perché gli USA fossero consultati su ogni questione di loro interesse dopo l'accordo a livello dei direttori politici, ma prima dell'apertura delle discussioni fra ministri degli esteri.¹¹³⁸

L'ambasciatore tedesco, von Staden, riunì a Washington i suoi otto colleghi per proseguire lo scambio di vedute sui rapporti transatlantici. Anche se Nixon si era espresso in modo “poco ameno”, era importante trovare una soluzione al problema delle consultazioni. Alle proteste francesi, che lamentavano soprattutto la mancanza di reciprocità, il tedesco rispose sottolineando come la situazione fosse cambiata dall'annuncio dell'anno dell'Europa. Dodici mesi prima, essa, sicura di se stessa, aveva potuto rispondere agli Stati Uniti, “sulla difensiva”, proteggendo le proprie preferenze; a quel punto, la situazione si era rovesciata.¹¹³⁹

Bonn decise di avanzare una proposta esplicita agli otto: nel caso in cui un governo membro avesse ritenuto che una questione oggetto di concertazione a nove toccasse importanti interessi americani, sarebbe stato “necessario informare il governo degli Stati Uniti”, dopo aver raggiunto un consenso ma prima di aver preso una decisione definitiva. Quest'idea prendeva le mosse dal paragrafo finale della dichiarazione fra Europa e Stati Uniti, che doveva prevedere “l'intensificazione della cooperazione e della consultazione esistenti”.¹¹⁴⁰ Parigi trovò questa formula inaccettabile, perché avrebbe limitato la libertà di scelta dei Nove, che sarebbero senz'altro stati influenzati da un'eventuale opinione negativa, come comunicò ai propri partner durante le settimane successive. I paesi più piccoli sembrarono sensibili alle obiezioni francesi, e timorosi della creazione di un fronte comune anglo-tedesco-americano.¹¹⁴¹ La questione delle consultazioni rischiava di bloccare il proseguimento del dialogo euro-arabo.¹¹⁴² Lentamente, Parigi cominciò ad ammorbidire le proprie posizioni, non escludendo più la possibilità ma ponendo dei limiti “da non

¹¹³⁶ AMAE Amérique 748. 9_5_3 Etats Unis. Relations avec l'Europe occidentale Janvier/Avril 1974. 20 mars 1974. Reunion des directeurs politiques.

¹¹³⁷ NARA Henry A. Kissinger Office Files. HAK Trip Files. Box 48. Telegram from Kissinger to Scowcroft, to pass to the president.

¹¹³⁸ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.933.

¹¹³⁹ AMAE Amérique 748. 9_5_3 Etats Unis. Relations avec l'Europe occidentale Janvier/Avril 1974. 20 mars 1974. Echange de vues à 9 sur les relations Europe- Etats Unis.

¹¹⁴⁰ AMAE Amérique 748. 9_5_3 Etats Unis. Relations avec l'Europe occidentale Janvier/Avril 1974. 22 mars 1974. Circulaire 219.

¹¹⁴¹ AMAE Amérique 748. 9_5_3 Etats Unis. Relations avec l'Europe occidentale Janvier/Avril 1974. 22 mars 74, circulaire n.219; 25 mars 1974, Télégramme de La Haye; 26 mars 1974, télégramme de Rome; 29 mars 1974, télégramme de Luxembourg.

sorpassare senza pericolo per l'identità europea": gli Stati Uniti dovevano essere consultati in una modalità applicabile anche a altri paesi terzi; le consultazioni andavano decise caso per caso, e solo dopo aver raggiunto un consenso fra i Nove. Questo schema avrebbe dovuto rimanere informale, poiché "ogni tentativo di mettere nero su bianco le relazioni euro-americane", come dimostrato negli ultimi mesi, tendeva a trasformarsi in un'occasione "di mutua irritazione."¹¹⁴³ Tuttavia questo cambiamento non fu sufficiente a sbloccare la situazione. Il 1 e 2 aprile i ministri degli esteri si riunirono in Lussemburgo, dove dovettero rassegnarsi ad uno stallone rispetto al dialogo euro-arabo. Londra e Bonn posero il veto ad un proseguimento del dialogo in assenza di consultazioni adeguate con gli USA, sulle quali però fu Parigi a mostrarsi ancora una volta irremovibile.¹¹⁴⁴ La discussione si protrasse a lungo. Per Scheel era necessario istituire "un sistema di contatti e informazione reciproca" con gli USA, con cui era necessario prendere contatti "in uno stadio poco avanzato delle nostre riflessioni". Informazione e consultazione che non avrebbero comunque implicato che gli Stati Uniti diventassero il decimo membro della Comunità. Jobert affermò che i progressi fatti dalla CPE durante il 1973 non obbligavano i Nove a proseguire quest'esperimento. Essa era "fragile"; meglio sarebbe stato rassegnarsi a sospenderla piuttosto che metterne a rischio la sostanza tramite le consultazioni proposte da Bonn. Scheel asserì che la reciprocità di consultazioni era "evidente", ma che in assenza di accordo sulle consultazioni, questa questione non sarebbe stata oggetto di ulteriore discussione all'interno della CPE. Senza consultazioni, non ci sarebbe più stato un dialogo euro-arabo. Callaghan si dichiarò del tutto d'accordo con la posizione tedesca. Allo stesso tempo, era pronto a riconoscere che, fra alleati, codificare in un testo la necessità di consultazioni non avrebbe dovuto essere necessario. I paesi più piccoli erano più dubbiosi. Davignon e Thorn affermarono che stabilire un legame fra le consultazioni e lo svolgimento regolare della CPE era grave. Scheel sostenne la necessità di far preparare un testo ai direttori politici, per discuterne l'indomani. Jobert replicò che non avrebbe dato il suo assenso ad un testo, a prescindere dai contenuti.¹¹⁴⁵

Il giorno successivo, i ministri si trovarono ad esaminare due proposte: una belga e una francese. Quest'ultima ribadiva che nessuna consultazione avrebbe potuto essere intrapresa

¹¹⁴² AMAE. Amerique 748. 9_5_3 Etats Unis. Relations avec l'Europe occidentale Janvier/Avril 1974. 26 mars 1974. Entretien avec M. Frank

¹¹⁴³ AMAE. Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 30 mars 1974. Note. *L'information des Etats Unis en matière de cooperation euro-arabe.*

¹¹⁴⁴ AMAE. Amerique 748. 9_5_3 Etats Unis. Relations avec l'Europe occidentale Janvier/Avril 1974. 25 mars 1974. Note. Reunion Ministerielle de la CPE.

¹¹⁴⁵ AMAE. Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes. Cooperation Politique. Relevé de conclusions. 1971-Juin 1976. 38 3782. Reunion Ministerielle de la CPE. Luxembourg, 1-2 avril 1974, I séance, 1 avril.

prima che i ministri avessero raggiunto una decisione. La proposta belga, invece, prevedeva consultazioni preliminari, a richiesta di un paese membro. In caso non si fosse raggiunto un accordo in merito, sarebbero stati i ministri a decidere. Jobert avvisò i suoi colleghi che, se si fosse eliminata una questione dall'agenda della CPE per mancanza di accordo sull'opportunità di consultare gli Stati Uniti, "molto presto" non ci sarebbe stato "più nulla da dire". Il testo belga andava verso l'istituzione di meccanismi a dieci. I ministri concordarono sul fatto che non fosse necessario approvarlo nell'immediato, ma che un testo fosse necessario. Il comitato politico avrebbe dovuto elaborare delle proposte da sottoporre ai ministri durante il loro prossimo incontro. Nel frattempo, il dialogo euro-arabo sarebbe rimasto congelato.¹¹⁴⁶

Il 2 aprile, dopo una lunga malattia, morì Pompidou, aprendo un processo che avrebbe portato all'elezione di Giscard d'Estaing alla presidenza e all'allontanamento di Jobert dal Quai d'Orsay.

La dichiarazione fra Europa e Stati Uniti non interessava più questi ultimi, che avrebbero preferito ottenerne una più significativa in ambito NATO, da firmare ad Ottawa in occasione del venticinquesimo anniversario dell'alleanza. Un viaggio presidenziale in Europa non sarebbe più stato considerato; e anche la firma della dichiarazione atlantica era subordinata ai miglioramenti che gli europei fossero riusciti a imporre al testo.¹¹⁴⁷

Il 21 e 22 aprile, i ministri degli esteri si riunirono ancora una volta, presso il castello di Schloss Gymnich, per discutere in modo del tutto informale, senza documenti scritti né ordine del giorno, lo stallo che si era imposto nella CPE a seguito del loro ultimo incontro. Jobert scrive che in quell'occasione "la Francia fu più presente che mai", e riuscì ad imporre l'assenza di qualsivoglia testo scritto, nonché a riportare "i sogni atlantici" dei suoi colleghi, rafforzati dall'insediamento del nuovo governo britannico, "alle sole realtà europee".¹¹⁴⁸ Tuttavia, sembra piuttosto che il quell'occasione la Francia tornò nettamente sui propri passi. La sera precedente, alla cena dei direttori politici, Puaux riconobbe che in Lussemburgo si era creata "un'impasse inutile".¹¹⁴⁹ Il "veto assoluto contro tutta la documentazione scritta" che vigeva alle riunioni preparatorie del COREPER fu esteso

¹¹⁴⁶ AMAE. Europe. Relations Exterieures. Communautés Europeennes. Cooperation Politique. Relevé de conclusions. 1971-Juin 1976. 38 3782. Reunion Ministerielle de la CPE. Luxembourg, 1-2 avril 1974, II scence, 2 avril.

¹¹⁴⁷ NARA NPM. NSC Files. Presidential and Kissinger's Memoranda of Conversation. Box 1028. April 6, 1974. Memorandum of Conversation; AMAE, Amerique 748. 11 avril 1974. Télégramme de Kosciusko-Morizet; 19 avril 1974, Télégramme de Kosciusko-Morizet, *position américaine sur les projets de declaration avec l'Europe*; NARA, NPM, NSC Files, Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1183. April 14, 1974. Telegram. *Foreign minister van der Stoel's breakfast meeting with the Secretary.*

¹¹⁴⁸ Jobert, Michel. *Op. cit.*, p.299.

¹¹⁴⁹ ASC. 19 avril 1974. Note à l'attention de Ortoli.

anche a quest'incontro, che avrebbe inaugurato una nuova modalità di incontro per i ministri europei.¹¹⁵⁰ Anche se non sono dunque disponibili trascrizioni delle discussioni tenute durante quel fine settimana, è noto il loro risultato principale: il “compromesso di Gymnich”, un *gentlemen' agreement* che avrebbe permesso al paese alla presidenza di tenere informati gli USA in via informale delle questioni, discusse nell'ambito della CPE, che potessero essere di loro interesse, dopo aver ottenuto il consenso dei Nove.¹¹⁵¹ Sebbene la soluzione fosse, appunto, del tutto informale, di fatto diede agli Stati Uniti ciò che avevano cercato, senza successo, di ottenere per tutta la durata del 1973: un canale per rendere noti i propri punti di vista prima i Nove prendessero delle decisioni in politica estera. Il compromesso di Gymnich fu codificato in un testo il 27 maggio dai direttori politici, con l'accordo, però, che tale documento non comparisse in alcuna fonte ufficiale e rimanesse del tutto confidenziale. Questa modalità del tutto informale permise ai francesi di accettare la soluzione prospettata, nonostante il rischio che i partner europei ne dessero un'interpretazione “molto liberale”.¹¹⁵² Il testo venne approvato in via definitiva il 10 giugno.¹¹⁵³ Sauvagnargues, il nuovo ministro degli esteri francesi, lo descrisse in termini molto semplici a Kissinger: “siamo amici e alleati, e usiamo le pratiche normali fra amici e alleati. Ci parliamo prima, durante, e dopo”.¹¹⁵⁴

Il dialogo euro-arabo poté ufficialmente ripartire lo stesso giorno, quando i ministri approvarono il piano d'azione già pronto da marzo.¹¹⁵⁵ I contenuti del dialogo dovevano essere economici, culturali e tecnici; il suo scopo finale, una dichiarazione di cooperazione euro-araba, la conclusione di accordi commerciali e l'elaborazione di “protocolli” rispetto ai diversi campi di azione: industrializzazione, agricoltura, cooperazione culturale e scientifica, commercio e finanza.¹¹⁵⁶ Queste tematiche dovevano essere l'oggetto di gruppi di lavoro, le cui proposte sarebbero state considerate alla conferenza ministeriale. Gli arabi accettarono la procedura suggerita dai Nove. Già il 25 marzo avevano nominato un comitato composto da rappresentanti di undici paesi, il quale, con l'appoggio del segretario generale della Lega

¹¹⁵⁰ ASC. KM 83. 11 décembre 1973. Lettre de Meyer à Emile Noel.

¹¹⁵¹ Nuttal, Simon J. *op. cit.*, p.18, Koheler, Beate. *Op. cit.*, pp.105-116.

¹¹⁵² AMAE. Europe Relations Exterieures Communautés Europeennes. Cooperation politique. Reunions ministerielles du 16/3/73 au 10-11 juin 74. 38 3792. 7 juin 1974. Note. *Reunion ministerielle*.

¹¹⁵³ AMAE. Europe Relations Exterieures Communautés Europeennes. Cooperation politique. Reunions ministerielles du 16/3/73 au 10-11 juin 74. 38 3792. Texte informel du 10/6/74 “gentlemen's agreement”.

¹¹⁵⁴ NARA. RG 59. Briefing books, box 206. June 7, 1974. Telegram from Irwin to Kissinger.

¹¹⁵⁵ AMAE. Amerique 1971-75. EU 731. 26 juin 1974. Note. *Dialogue euro-arabe*.

¹¹⁵⁶ UK NA FCO 96/157. Proposal for a Euro-Arab Dialogue to discuss the oil boycott. 6B 634. ME 12/507/3 part A Energy. EPC: Political committee meeting in Bonn 27/28 may 1974: EA dialogue

Araba, fu incaricato di preparare la parte araba del dialogo.¹¹⁵⁷ Le strette consultazioni con gli Stati Uniti, l'accento posto su questioni tecniche, e la prospettiva di lungo periodo fecero ridimensionare di molto le obiezioni dell'alleato. Anzi, con queste modalità gli USA non espressero più "alcuna riserva", ma anzi espressero soddisfazione per il "positivo ruolo europeo".¹¹⁵⁸ Gli americani, in particolare, auspicavano la creazione di stretti legami economici con i paesi arabi, e soprattutto con l'Egitto, il quale doveva ricevere un'assistenza finanziaria soddisfacente dopo aver abbandonato l'alleanza con l'Unione Sovietica.¹¹⁵⁹

Anche se i paesi OAPEEC decisero di non eliminare le misure dirette contro i Paesi Bassi e la Danimarca neppure il 1 giugno, questi decisero di non bloccare l'avanzamento del dialogo, pur auspicando una veloce soluzione del problema. Ancora una volta, i due paesi preferirono esimersi dal sottolineare pubblicamente la discriminazione cui venivano sottoposti.¹¹⁶⁰ I francesi continuarono a nutrire qualche sospetto rispetto alle vere intenzioni statunitensi, arrivando ad suggerire che il mantenimento dell'embargo fosse stato ispirato dagli USA, desiderosi di "esercitare un controllo" sul dialogo euro-arabo.¹¹⁶¹ Gli otto, però, non condividevano quest'atteggiamento e il governo tedesco continuò, con il loro consenso, a tenere Washington costantemente aggiornata sugli sviluppi del dialogo.¹¹⁶² Tuttavia, come aveva previsto Kissinger, mantenere la politica al di fuori del dialogo si dimostrò impossibile. Dopo il successo di questa tattica all'ONU, i paesi membri della Lega Araba chiesero che all'OLP venisse concesso lo status di osservatore.¹¹⁶³ Il dialogo, di conseguenza, rimase congelato fino al 1975, quando i Nove raggiunsero un compromesso a Dublino: la composizione dei gruppi di lavoro e della Commissione generale (formata da alti funzionari, presieduta, da parte europea, dalla presidenza di Commissione e Consiglio, con sede alternativamente nella capitale del paese alla presidenza e in una capitale araba) non sarebbe stata decisa per paese, ma in modo generale divisa fra "arabi" e membri della Comunità; i primi sarebbero stati così liberi di decidere in autonomia la composizione del loro gruppo, senza che l'OLP fosse nominato esplicitamente. I gruppi di lavoro

¹¹⁵⁷ AMAE, Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 26 juin 1974. Note. Dialogue euro-arabe.

¹¹⁵⁸ AMAE, Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 13 juin 1974. Dialogue euro-arabe. Consultations avec la partie americaine.

¹¹⁵⁹ NARA RG 59. Records of Henry Kissinger, box 8. June 5, 1974. Memorandum of conversation.

¹¹⁶⁰ AMAE, Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 7 juin 1974, Note. *Dialogue euro-arabe*.

¹¹⁶¹ AMAE Affairs Etrangers. Amerique 1971-75. Etats Unis. 749. Direction d'Amerique. EU 9_5_3 relations des EU avec l'Europe occidentale (suite) mai-dec 1974. 10 juin 1974 Maitien des restrictions petrolieres à l'encontre du Denmark et des Pays-Bas.

¹¹⁶² NARA NPM NSC Files. H.Saunders Files. Box 1184. June 9, 1974. Telegram from Kissinger to amembassies. *EC/Arab dialogue*.

cominciarono così ad incontrarsi durante l'estate del 1975, mentre, su pressione degli arabi, anche la Commissione generale fu convocata in Lussemburgo nel maggio 1976 e a Tunisi nel febbraio 1977. La situazione, però, si fece sempre più difficile, portando alla morte del dialogo nel dicembre 1983.¹¹⁶⁴ Nonostante il fallimento di quest'iniziativa, il Medio Oriente rimase comunque l'area in cui la Comunità riuscì più compiutamente ad esprimere un'identità peculiare e distinta. La dichiarazione di Venezia, del 13 giugno 1980, considerata "la pietra miliare di una posizione europea unica rispetto al conflitto araboisraeliano" e "il punto più alto nei tentativi europei di promuovere una posizione distinta e comune dell'Europa", riprese di fatto le tematiche già emerse nella dichiarazione di Bruxelles.¹¹⁶⁵ Al di fuori di questo ambito, in cui comunque la questione palestinese impose un lungo momento di stallo, la CPE non portò risultati significativi. Durante il mese di novembre del 1974, Klaus Meyer, un funzionario della Commissione, affermò che "lo stato attuale della cooperazione politica" era di "stagnazione".¹¹⁶⁶ L'identità europea appariva retrospettivamente "un sogno dalla vita breve".¹¹⁶⁷

Rispetto all'energia, una conferenza fra produttori e consumatori continuò ad essere fortemente caldeggiata dagli europei. Gli USA non si espressero mai in senso contrario; tuttavia, continuarono a difendere l'idea che i consumatori dovessero prima arrivare ad un grado soddisfacente di cooperazione fra loro. I lavori in questo senso proseguirono con una certa lentezza.¹¹⁶⁸ Alla fine di maggio, gli Stati Uniti proposero un piano "molto ambizioso" che riassumeva le proposte elaborate dai diversi gruppi di lavoro istituiti dalla conferenza di Washington, noti come Energy Cooperation Group.¹¹⁶⁹ Esso era incentrato su un piano per la condivisione delle risorse petrolifere in caso di emergenza, formulato però nel contesto di un approccio generale "al problema della limitazione della domanda

¹¹⁶³ La richiesta venne avanzata la prima volta durante il mese di novembre. ASC, 8 novembre 1974, Note à l'attention de Ortoli, *Dialogue euro-arabe*.

¹¹⁶⁴ Si veda Piening, Christopher. *Global Europe. The European Union in World Affairs*. Lynne Rienner, London 1997; Al-Saikhly, Salah. *The Euro-Arab Dialogue. A Study in Associative Diplomacy*. Frances Pinter, London 1983; Greilsammer, Ilan and Weiler, Joseph. *Europe's Middle East Dilemma. The Quest for a Unified Stance*. Westview Press, London 1987; Jawad, Haifaa A. *Euro-Arab Relations. A study in Collective Diplomacy*. Ithaca Press, Reading 1992; e Regelsberger, Elfriede. *The Euro-Arab Dialogue: procedurally innovative, substantially weak*. In Edwards, Geoffrey and Regelsberger, Elfriede eds. *Europe's Global Links. The European Community and intra-regional cooperation*. Pinter, London 1990, pp.57-65.

¹¹⁶⁵ Hollis, Rosemary. *Europe and the Middle East: Power by Stealth?* 'International Affairs' Vol.73, No.1, January 1997, p.18 e Danreuther, Roland. *Europe and the Middle East: Towards a Substantive Role in the Peace Process?* *Op. cit.*, p.154.

¹¹⁶⁶ ASC, KM 86. 8 novembre 1974. Nota per Ortoli, Soames, Cheysson., *Reunion du comité politique du 7 novembre 1974*.

¹¹⁶⁷ DPBO, series III, vol. IV. Douglas Home Papers. February 15, 1974. Record of meeting.

¹¹⁶⁸ NARA NPM. NSC Files. Subject Files. BOX 321. March 18, 1974. Memorandum for secretary K from Charles A. Cooper.

¹¹⁶⁹ AMAE, Amérique 1971-75. EU 731. 2 juillet 1974. Note: *concertation internationale en matière d'énergie*.

[...] e costruzione anticipata di riserve”.¹¹⁷⁰ Alla fine del 1974, l’ECG diede vita all’International Energy Agency, un’istituzione autonoma con sede presso l’OECD. Nonostante l’atteggiamento molto più conciliante del nuovo governo, la Francia non si unì a questa istituzione, ma continuò a premere per la convocazione di una conferenza generale fra produttori e consumatori. L’IEA, comunque, non si rivelò molto efficace. Le sue attività non si sarebbero dimostrate molto incisive in occasione della successiva crisi petrolifera, ed essa non fu in grado di mantenere i suoi obiettivi originari.¹¹⁷¹ Tuttavia, gli otto membri della Comunità che vi parteciparono accettarono in questo contesto obblighi ed impegni molto superiori a quelli che si erano dichiarati pronti a considerare in ambito comunitario.¹¹⁷²

Il processo di pace in Medio Oriente, al contrario, procedette speditamente. Il 31 maggio Siria, Egitto e Israele firmarono a Ginevra un accordo di disimpegno militare.

Il 7 maggio, in seguito ad uno scandalo che vide coinvolto un membro del suo staff personale, accusato di essere una spia della Germania dell’est, Brandt diede le dimissioni. Secondo Kissinger, il nuovo cancelliere, Schmidt, sarebbe riuscito ad operare “un cambiamento miracoloso”.¹¹⁷³ Il cambio di leadership nei tre principali paesi europei, e il cruciale compromesso di Gyllich, misero di fatto fine alla crisi nelle relazioni transatlantiche che aveva caratterizzato l’anno dell’Europa. I nuovi vertici di questi paesi, Wilson, Giscard d’Estaing, e Schmidt, ebbero un approccio completamente diverso rispetto ai loro predecessori. Anche la sopravvivenza politica di Nixon, durante la primavera del 1974, “sembrava più incerta ogni giorno”.¹¹⁷⁴ Per Hahnimaki, questi cambiamenti di leadership “senza dubbio contribuirono al successo di Kissinger nell’ottenere finalmente la dichiarazione atlantica”, la quale “segnalò la fine di un lungo periodo di insicurezza nelle relazioni transatlantiche”.¹¹⁷⁵ Il nuovo governo britannico si era impegnato molto nel mettere a punto il testo che fu approvato dai ministri degli esteri a Ottawa il 19 giugno e firmato dai capi di stato e di governo il 26 a Bruxelles dove Nixon si fermò di ritorno dal suo trionfale viaggio in Medio Oriente, in viaggio verso Mosca. L’elaborazione della dichiarazione era stata condotta in stretta collaborazione con gli USA; dal testo erano stati

¹¹⁷⁰ NARA RG 59. Office of the secretary of state. Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s Staff Meetings, 1973-1977. Box 4. Sisco acting secretary, June 24, 1974.

¹¹⁷¹ Seeley-Mudd Library, Council on Foreign Relations, Background Paper, Conant, Melvin A. *Coordination or Fragmentation. The Attempts by the Oil-Importing Nations to Cooperate*, 1979.

¹¹⁷² Simonet, Henry. *Energy and the Future of Europe*. “Foreign Affairs”, vol.53, 1975, p.454.

¹¹⁷³ Gerald Ford library. National Security Adviser Memoranda of conversations, box 5. August 6, 1974. Memorandum of conversation.

¹¹⁷⁴ Dallek, Robert. *Op. cit.*, p.572.

¹¹⁷⁵ Hahnimaki, Jussi. *Op. cit.*, p.351.

eliminati tutti i riferimenti all'unità europea. Gli altri otto non avevano certo accolto con gioia quest'iniziativa di Londra, ma nondimeno accettarono il documento proposto.¹¹⁷⁶ Il momento era peculiare. Molti paesi europei stavano attraversando una fase difficile, caratterizzata da “maggioranze parlamentari fragili [...] seri problemi nelle bilance dei pagamenti [...] crescente inflazione [...] e ansia pervasiva”. Allo stesso tempo, però, le tensioni transatlantiche erano diminuite, come dimostravano la pronta accettazione di un incontro di capi di stato e di governo per la firma della dichiarazione Atlantica e il compromesso di Gymlich. “Allo stesso tempo, sotto l’impatto della crisi energetica e delle conseguenti pressioni economiche, il movimento verso l’unità europea si è bloccato. I membri della Comunità hanno meno fiducia nella propria capacità di esercitare un ruolo europeo distinto sulla scena mondiale”.¹¹⁷⁷ In questo contesto, la visita di Nixon a Bruxelles doveva servire soprattutto a rassicurare gli alleati in merito alle intenzioni statunitensi nel successivo summit a Mosca, che comunque non avrebbe portato a risultati eclatanti; i negoziati per il SALT II non riuscirono a decollare, e il risultato più eclatante fu un accordo ad interim fino al 1985. La preparazione di quest’incontro era stata estremamente difficoltosa: la presidenza Nixon stava ormai “affondando”.¹¹⁷⁸

A Ottawa, il primo giorno fu dedicato soprattutto al Medio Oriente. Kissinger riportò gli ultimi sviluppi del processo di pace, ricevendo l’unanime elogio dei suoi colleghi. Sauvagnargues si unì al coro dell’ammirazione per il lavoro diplomatico statunitense, e volle sottolineare come il dialogo euro-arabo, con il suo accento posto su questioni meramente tecniche ed economiche, non avrebbe disturbato i negoziati in corso.¹¹⁷⁹ Callaghan affermò che l’unico scopo del dialogo era “conciliare il denaro arabo, la tecnologia occidentale e le esigenze energetiche”.¹¹⁸⁰ Il secondo giorno fu invece riservato all’approvazione del testo della dichiarazione, preceduta da un lungo discorso in cui Kissinger ripercorse ancora una volta le difficoltà che avevano caratterizzato l’anno dell’Europa. L’alleanza atlantica doveva restare, nei successivi venticinque anni, “uno strumento vitale per la pace ed il progresso” come lo era stata sino a quel momento. Gli obblighi dell’alleanza avevano dei confini geografici, ma eventi al di fuori di essi potevano influenzare la sicurezza dei suoi membri;

¹¹⁷⁶ ACS, 29 mai 1974. Note à l’attention de Ortolì. *Cooperation Politique*.

¹¹⁷⁷ NARA Nixon Presidential Materials Project. National Security Council Files. Henry A. Kissinger Office Files. Country files- Europe- General, BOX 53. Memorandum for Scowcroft. The White House. Subject: presidential visit to Brussels and Moscow memorandum for the president from Henry Kissinger. *Your visit to Brussels June 25-27 1974 for North Atlantic Council*.

¹¹⁷⁸ Garthoff, Raymond. *Op. cit.*, p. 460; Dallek, Robert. *Op. cit.*, pp.596-598.

¹¹⁷⁹ NARA, NPM, NSC files, Harold Saunders Files, box 1184. June 19, 1974. Telegram. *NATO ministerial Ottawa: regular session*.

¹¹⁸⁰ AMAE, Europe, Relations Exterieures, Communautés Europeennes, Dialogue Euro-Arabe 38. 19 juin 1974. Télégramme de Viot. *Session ministerielle*.

pertanto, era necessario essere flessibili.¹¹⁸¹ Molti elementi della dichiarazione fra USA e Comunità furono incorporati in questo documento, che assomigliava molto a quanto Kissinger aveva proposto il 23 aprile dell'anno precedente. Il testo era piuttosto breve, articolato in soli quattordici punti. Dopo aver riconosciuto il cruciale ruolo svolto dall'alleanza in passato, i suoi membri ne riaffermavano l'importanza fondamentale che essa giocava per la loro sicurezza, rendendo al contempo possibile la distensione. Furono nominati la CSCE, il comune desiderio di ridurre le spese militari, ma al contempo la convinzione che la pace non potesse essere assicurata "trascurando la propria sicurezza". Il terzo punto riaffermò che la difesa dell'alleanza era "una e indivisibile", richiamandosi all'articolo 5 del trattato del 1949, mentre il quarto sottolineava i cambiamenti intervenuti dalla sua approvazione. Fu affermato il ruolo "indispensabile" giocato dalle forze nucleari e convenzionali statunitensi, mantenuto un accenno alla capacità nucleare indipendente di Francia e Gran Bretagna, sottolineando la necessità, per gli europei, di contribuire sufficientemente alla difesa comune. Gli Stati Uniti, dal canto loro, dichiaravano la propria decisione di mantenere "la capacità di difendere l'area del Nord Atlantico, se la deterrenza dovesse fallire". L'articolo 11, cruciale, invocava "il mantenimento di strette consultazioni, cooperazione fiducia reciproca" nell'ambito di una relazione caratterizzata da "amicizia, uguaglianza e solidarietà". Gli alleati avrebbero lavorato "per rimuovere fonti di conflitto fra le loro politiche economiche", collaborato in ambito economico e politico, e si sarebbero tenuti strettamente in contatto anche rispetto a questioni che esulassero dall'ambito specifico del trattato. Infine, la dichiarazione faceva riferimento ai valori comuni, democrazia e diritti umani innanzitutto e al rapporto coi paesi in via di sviluppo. La conclusione sanciva un "nuovo impegno" per gli scopi e gli ideali affermati già venticinque anni prima, esprimendo "fiducia" nelle "vitalità e creatività" dei popoli interessati, pronti alle sfide che avrebbero dovuto affrontare in futuro.¹¹⁸²

Anche se questa dichiarazione non sarebbe passata alla storia come una pietra miliare delle relazioni transatlantiche, in essa gli alleati "riaffermarono il loro impegno a strette consultazioni, al *burdensharing* e per il miglioramento delle relazioni economiche e politiche euro-americane".¹¹⁸³ Essa costituì una "riaffermazione degli elementi fondamentali della partnership atlantica", se non "la lungimirante incarnazione di obiettivi comuni e intima

¹¹⁸¹ NARA. NPM. NSC Files. Harold H. Saunders Files. Middle East Negotiations Files. Box 1184. June 19, 1974. Telegram from amembassy Ottawa to secstate. *Secretary Kissinger's statement at NAC closed session, June 18.*

¹¹⁸² Declaration on Atlantic Relations issued by the North Atlantic Council, disponibile online su <http://www.nato.int/docu/basicxt/b740619a.htm> Si veda anche New York Times, June 20, 1974.

¹¹⁸³ Hahnimaki p.351.

cooperazione che avevamo in mente nel dare inizio all'anno dell'Europa".¹¹⁸⁴ La sua importanza fu soprattutto simbolica: dopo le tensioni dell'anno dell'Europa, essa segnalò un profondo cambiamento nell'atmosfera delle relazioni transatlantiche. La firma della dichiarazione non fu che un sintomo del profondo cambiamento che si era prodotto nel corso dei mesi precedenti.

Gli stretti rapporti che avevamo cercato di ottenere con dichiarazioni formali si concretizzarono invece come conseguenza di necessità comuni, meccanismi pratici, e la ripresa di una reciproca umana fiducia. D'improvviso, questioni importanti erano trattate con facilità; le consultazioni erano regolari e intime. La metà del 1974 inaugurò uno dei migliori periodi per la cooperazione atlantica in decenni.¹¹⁸⁵

In luglio, Kissinger e Sauvagnargues, il nuovo ministro degli esteri francese, ripercorsero insieme "la spirale di malintesi" che aveva caratterizzato l'anno dell'Europa. Il nuovo governo francese si era impegnato a rimediare "il degrado" nei rapporti transatlantici, e con successo. Sauvagnargues affermò: "siamo tutti uguali, ma alcuni sono più uguali degli altri. Siamo pragmatici: voi esercitate una leadership di fatto, non c'è bisogno di riconoscerlo per iscritto". Kissinger sostenne che, infatti, un documento non era più necessario; anche "firmato con il sangue", esso non avrebbe avuto significato senza la volontà politica di applicarlo; in presenza di questa volontà, il progetto diventava inutile.¹¹⁸⁶

Il netto miglioramento nelle relazioni transatlantiche procedette in parallelo con il rallentamento dell'integrazione europea e con i crescenti problemi, economici e politici, che i Nove dovettero affrontare. Fra i nuovi protagonisti delle relazioni transatlantiche i rapporti furono senz'altro più facili. Durante la presidenza Ford, le divergenze fra gli alleati emersero generalmente in ambito bilaterale, e gli strumenti per dirimerle furono ampiamente valutati come soddisfacenti. Problemi di natura eminentemente europea (la crisi italiana, la rivoluzione portoghese, la situazione spagnola) vennero discussi in incontri informali fra Francia, Germania occidentale, Regno Unito e Stati Uniti con reciproca soddisfazione. Ciò, naturalmente, non significò che i motivi di attrito fossero scomparsi. Al contrario, gli aspetti soprattutto economici della crisi precedevano il 1973 e proseguirono oltre. L'IEA non fu efficace nel prevenire future crisi energetiche, e anzi la successiva trovò i paesi consumatori altrettanto impreparati. Anche a livello politico nuove crisi continueranno a succedersi. Non si può non sottolineare poi come per molti aspetti la

¹¹⁸⁴ NARA. RG 59, Records of the Department of State. Department of State briefing paper. *Atlantic relations*.

¹¹⁸⁵ Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*, cit., p.934.

¹¹⁸⁶ AMAE, *Amerique 1971-75*. EU 731. 9 juillet 1974. Entretien de M.Kissinger avec le ministre.

storia delle relazioni transatlantiche possa essere letta come quella di una crisi continua.¹¹⁸⁷ A tal proposito è interessante notare come molti fra i diplomatici intervistati per il Foreign Affairs Oral History Project, inclusi coloro che all'epoca si occupavano direttamente di Europa occidentale, abbiano difficoltà a ricordare una specifica crisi per il 1973. A mio avviso però è innegabile che tale specificità sia esistita, e che essa sia stata costituita proprio dall'impressione di un'entità politica europea che, seppure in modo imperfetto, cercava di stabilire una posizione indipendente su questioni che interessavano direttamente gli USA. Questo tentativo non sopravvisse alla crisi energetica, che, "con incredibile rapidità", indebolì gravemente la forza economica e finanziaria dell'Europa occidentale, ponendo fine "a ogni sfida europea all'egemonia statunitense".¹¹⁸⁸

Bibliografia

AA.VV. *Relations between Western Europe and the United States of America*. Entretiens Européens de Strasbourg, 29-30 June 1981. Pergamon Press, Paris 1981.

AA.VV. *Les politiques extérieures européennes dans la crise*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1976.

AA.VV. *U.S. Foreign Policy: Principles for Defining the National Interest*. Public Agenda Foundation, 1976.

¹¹⁸⁷ Si veda ad esempio Grosser, Alfred. *The Western Alliance. European-American Relations since 1945*. Continuum, New York 1980.

¹¹⁸⁸ Calleo, David P. *America, Europe and the Oil Crisis: Hegemony Reaffirmed?* In Chace, James and Ravenal, Earl C. *Op. cit.*, p.128.

- Ambrose, Stephen. *Nixon. Volume three: Ruin and Recovery 1973-1990*. Simon & Schuster, New York 1991.
- Andrianopoulos, Gerry Argyris. *Kissinger and Brzezinski. The NSC and the Struggle for Control of US National Security Policy*. St. Martin's Press, New York 1991.
- Adrianopoulos, Argyris G. *Western Europe in Kissinger's Global Strategy*. Macmillan Press, London 1988.
- Allen, David. *Political Cooperation and the Euro-Arab Dialogue*. In Allen, David, Rummel, Reinhardt and Wessels, Wolfgang eds. *European Political Cooperation*. Butterworth Scientific, London 1982, pp.69-82.
- Al-Saikhly, Salah. *The Euro-Arab Dialogue. A Study in Associative Diplomacy*. Frances Pinter, London 1983.
- Artner, Stephen J. *The Middle East. A Chance for Europe?* "International Affairs" vol. 56, 1980, pp.420-442.
- Ball, George W. and Ball, Douglas B. *The Passionate Attachment. America's Involvement with Israel, 1947 to the present*. Norton & Co., New York 1992.
- Barnet, Richard J. *The Alliance. America, Europe, Japan. Makers of the Postwar World*. Simon and Schuster, New York 1983.
- Basosi, Duccio. *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon (1969-1973)*. Edizioni Polistampa, Firenze 2006.
- Bat Ye'Or. *Eurabia. The Euro-Arab Axis*. Fairleigh Dickinson University Press, Madison 2005.
- Baylis, John ed. *Anglo-American relations since 1939. The enduring alliance*. Manchester University Press, Manchester 1997.
- Behrendt, Sven and Hanelt, Christian-Peter. *Bound to Cooperate- Europe and the Middle East*. Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh 2000.
- Bell, Coral. *The Diplomacy Of Detente. The Kissinger Era*. St. Martin's Press, New York 1977.
- Bicchi, Federica. *From Security to Economy and Back? Euro-Mediterranean Relations in Perspective*. Paper disponibile su ies.berkeley.edu/research/bicchiconvergenceofciv.doc
- Bisset, Richard E. *The West in Concert: A Very Complex Score*. "Orbis", vol.23 no.4, Winter 1980, pp.825-843.
- al-Bitar, Salah al-Din. *The Implications of the October War for the Arab World*. "Journal of Palestine Studies", vol.3 no.2, Winter 1974, pp.34-45.
- Blackwill, Robert D. and Stürmer, Micheal eds. *Allies Divided. Transatlantic Policies for the Greater Middle East*. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1997.
- Bonvicini, Gianni (a cura di). *La politica estera dell'Europa. Autonomia o dipendenza?* Istituto Affari Internazionali, Roma 1980.

- Bourrinet, Jacques and Torrelli, Maurice. *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*. Presses Universitaires de France, Paris 1980.
- Bourrinet, Jacques (sous la direction de) *Le Dialogue Euro-Arabe*. Economica, Paris 1979.
- Bronson, Rachel. *Thicker than Oil. America's Uneasy Partnership with Saudi Arabia*. Oxford University Press, Oxford 2006.
- Brown, Seyom. *The Crises of Power. An Interpretation of United States Foreign Policy During the Kissinger Years*. Columbia University Press, New York 1979.
- Brown, L. Carl ed. *Diplomacy in the Middle East. The International Relations of Regional and Outside Powers*. I.B. Tauris, New York 2004
- Bundy, William. *A Tangled Web. The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*. Hill and Wang, New York 1998.
- Burk, Kathleen and Stokes, Melvyn eds. *The United States and the European Alliance since 1945*. Berg, Oxford 1999.
- Caldwell, Dan. *The Policies of Henry Kissinger*. In Caldwell, Dan ed. *Henry Kissinger. His Personality and Policies*. Duke Press Policy Studies, Durham 1983, pp. 108-127.
- Campbell, John C., Goodpaster, Andrew J. and Scowcroft, Brent. *Oil and Turmoil. Western Choices in the Middle East*. The Atlantic Council of the United States Policy Papers, Westview Press, Boulder 1979
- Campbell, John. *Edward Heath. A Biography*. Cape, London 1993.
- Carrington, Peter. *European Political Cooperation: America Should Welcome It*. "International Affairs", Vol.58 No.1, Winter 1982, pp.1-6.
- Charillon, Frédéric. *La stratégie européenne dans le processus de paix au moyen-Orient. Politique étrangère de proximité et diplomatie du créneau*. In Durand, Marie-Françoise and De Vasconcelos, Alvaro eds. *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*. Presses de Sciences Po, Paris, 1998, pp.195-225.
- Chace, James. *A World Elsewhere. The New American Foreign Policy*. Charles Scribner's Sons, New York 1973.
- Chace, James and Ravenal, Earl C. eds. *Atlantis Lost. U.S.-European Relations after the Cold War*. New York University Press, New York 1976.
- Cleva, Gregory D. *Henry Kissinger and the American Approach to Foreign Policy*. Bucknell University Press, London 1989.
- Cogan, Charles G. *Oldest Allies, Guarded Friends. The United States and France Since 1940*. Praeger, Westport 1994.
- Combs, Jerald A. *American Diplomatic History. Two Centuries of Changing Interpretations*. University of California Press, Berkeley 1983.
- Costigliola, Frank. *France and the United States. The Cold Alliance, 1940-1990*. Twayne Publishers, New York 1992.

- Crabb, Cecil V. and Mulcahy, Kevin V. *Presidents and Foreign Policy Making. From FDR to Reagan*. Louisiana State University Press, Baton Rouge 1986, capitolo 7: *The Emergence of a Rival State Department, Nixon and Kissinger*, pp.237-271.
- Cromwell, William C. *The United States and the European Pillar. The Strained Alliance*. St. Martin's Press, New York 1992.
- D'Alancon, François. *The EC Looks to a New Middle East*. "Journal of Palestine Studies", vol.23, no.2, Winter 1994, pp.41-51.
- Dallek, Robert. *Nixon and Kissinger, Partners in Power*. New York, Harper Collins Publishers, 2007.
- Dankert, Pieter. *Europe Together, America Apart*. "Foreign Policy", No.53, Winter 1984, pp.18-33.
- Dannreuther, Roland. *Europe and the Middle East: Towards a Substantive Role in the Peace Process?* Occasional Paper Series no.39, GCSP, Geneva Centre for Security Policy, Geneva, August 2002.
- Dell, Edmund. *A Hard Pounding. Political and Economic Crisis 1974-1976*. Oxford University Press, Oxford 1991.
- Del Pero, Mario. *I limiti della distensione. Gli Stati Uniti e l'implosione del regime portoghese*. "Contemporanea", n.4, 2005, pp.621-650.
- Dickson, Peter W. *Kissinger and the Meaning of History*. Cambridge University Press, Cambridge 1978.
- Dinan, Desmond. *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*. Lynne Rienner, London 1999, 2nd ed.
- Dobson, Alan P. *Anglo-American Relations in the Twentieth Century. Of friendship, conflict and the rise and decline of superpowers*. Routledge, London 1995.
- Falk, Richard A. *What's Wrong with Henry Kissinger's Foreign Policy*. Princeton University, Princeton 1974.
- Ferro, Maurice. *Kissinger Diplomate de l'Impossible*. Editions France-Empire, Paris 1976.
- Firestone, Bernard J. and Ugrinsky, Alexej eds. *Gerald R. Ford and the Politics of Post-Watergate America*. Greenwood Press, Westport 1993.
- Frank, Thomas M. and Weisband, Edward. *Foreign Policy by Congress*. Oxford University Press, Oxford 1979.
- Fraser, Thomas G. *The Arab-Israeli conflict*, 2nd ed., Palgrave Basingstoke 2004 (Trad. it. di Patrizia Giordano, *Il conflitto arabo-israeliano*, il Mulino, Bologna 2004)
- Gardner, Richard. *Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and Prospects of Our International Economic Order*. Columbia University Press, New York 1969.

- Garfinkle, Adam M. *Western Europe's Middle East Diplomacy and the United States*. Foreign Policy Research Institute, Philadelphia 1983.
- Garthoff, Raymond L. *Detente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Brookings Institution Press, Washington 1994, 2nd ed.
- Gelber, Lionel. *Crisis in the West. American Leadership and the Global Balance*. St. Martin's Press, New York 1975.
- Ghareeb, Edmund. *The US Arm Supply to Israel during the October War*. "Journal of Palestine Studies", vol.3 no.2, Winter 1974, pp.114-121.
- Gilbert, Mark. *Gli anni Settanta: un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche*. In Del Pero, Mario e Romero, Federico (a cura di). *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazione*. Edizioni di storia e letteratura, Roma 2007, pp. 45-64.
- Golan, Matti. *The Secret Conversations of Henry Kissinger. Step-by-Step Diplomacy in the Middle East*. Quadrangle, New York 1976.
- Gordon, Philip H. *The Transatlantic Allies and the Changing Middle East*. Adelphi Paper 322, Oxford University Press, Oxford 1998.
- Greene, John Robert. *The Presidency of Gerald R. Ford*. University Press of Kansas, Lawrence 1995.
- Greilsammer, Ilan and Weiler, Joseph. *Europe's Middle East Dilemma. The Quest for a Unified Stance*. Westview Press, London 1987.
- Grosser, Alfred. *The Western Alliance. European-American Relations since 1945*. Continuum, New York 1980.
- Haig, Alexander M. Jr. *Reflections on Energy and Western Security*. "Orbis", vol.23 no.4, Winter 1980, pp.755-759.
- Hamilton, Keith. *Britain, France, and America's Year of Europe, 1973*. "Diplomacy and Statecraft", 17, 2006, pp.871-895.
- Hanhimaki, Jussi *The Flawed Architect : Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Halliday, Fred. *The Middle East in International Relations. Power, Politics and Ideology*. Cambridge University Press 2005.
- Healey, Denis. *Oil, Money and Recession*. "Foreign Affairs", vol.58, 1979, pp.217-230.
- Heath, Edward. *The Course of My Life. My Autobiography*. Coronet Books, Philadelphia, 1999.
- Heuser, Beatrice. *Transatlantic Relations: Sharing Ideals and Costs*. Royal Institute of International Affairs, London 1996.
- Hoff, Joan. *Nixon Reconsidered*. BasicBooks, New York 1994.

- Hoffmann, Stanley. *Paris VS. Washington. The Incompatible Allies*. "The New Leader", 1 Aprile 1974, pp.7-9.
- Hoffman, Stanley. *The Western Alliance: Drift or Harmony?* "International Security", Vol. 6 No.2 , Autumn 1981, pp. 105-125.
- Hogan, Michael J. and Paterson, Thomas G. eds. *Explaining the History of American Foreign Relations*. Cambridge University Press, Cambridge 1991
- Hollis, Rosemary. *Europe and the Middle East: Power by Stealth?* 'International Affairs' Vol.73, No.1, January 1997, pp.15-29.
- Hollis, Rosemary. *Israeli-European Economic Relations*. "Israel Affairs", vol.1 no.1, 1994, pp.120-127.
- Howard, Micael. *An Unhappy Successful Marriage*. "Foreign Affairs", Vol.78 No.3, May/June 1999, pp.164-175.
- Horwich, George and Weimer, David Leo eds. *Responding to International Oil Crises*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington 1988.
- Hui-Liang Tsai. *Energy Shocks and the World Economy. Adjustment Policies and Problems*. Praeger, New York 1989.
- Hurewitz, J.C. ed. *Oil, the Arab-Israeli Dispute, and the Industrial World. Horizons of Crisis*. Westview Press, Boulder 1976.
- Ikenberry, G. John. *The Irony of State Strength: Comparative Responses to the Oil Shocks in the 1970s*. "International Organisation" vol. 40, 1986, pp. 105-137.
- The Insight Team of the Sunday Times. *The Yom Kippur War*. 2nd edition, Ibooks, New York 2002.
- Isaacson, Walter. *Kissinger. A Biography*. Faber and Faber, London 1992.
- Itayim, Fouad. *Arab Oil- The Political Dimension*. "Journal of Palestine Studies", vol.3 no.2, Winter 1974, pp.84-97.
- Jawad, Haifaa A. *Euro-Arab Relations. A study in Collective Diplomacy*. Ithaca Press, Reading 1992.
- Jobert, Michel. *Mémoires d'avenir*. Grasset, Paris, 1974.
- Kahelr, Miles and Link, Werner. *Europe and America. A Return to History*. Council for Foreign Relations Press, New York 1996.
- Kaiser, Karl. *Europe and America. A Critical Phase*. "Foreign Affairs" vol.5, 1974, pp.725-741.
- Kaiser, Karl and Schwarz, Hans-Peter eds. *America and Western Europe*. Lexington Books, Lexington 1977.
- Kalb, Marvin and Kalb, Bernard. *Kissinger*. Little, Brown & Co., Boston 1974.

Kemesis, Paul. *The Permanent Crisis. Changes in the World Oil System*. "Orbis", vol.23 no.4, Winter 1980, pp.761-784.

Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*. Little & Brown, Boston 1982.

Kissinger, Henry. *The Troubled Partnership. A Reappraisal of the Atlantic Alliance*. MacGraw-Hill, Columbus, 1965.

Kleiman, Robert. *The Real Question... Europe's security*. "APF Reporter", 1973, disponibile su <http://www.aliciapatterson.org/APF001972/Kleiman>

Kleiman, Robert. *Atlantic Evolution: The Missing Links*. "APF Reporter", 1973, disponibile su <http://www.aliciapatterson.org/APF001972/Kleiman>

Kochavi, Noam. *Insights Abandoned, Flexibility Lost: Kissinger, Soviet Jewish Emigration, and the Demise of Détente*. "Diplomatic History", vol. 29, no. 3, June 2005, pp. 503-530.

Kohl, Wilfrid *The Nixon-Kissinger Foreign Policy System and U.S.-European Relations: Patterns of Policy Making*. "World Politics", vol. 28 no.1, October 1975, pp. 1-43.

Kohler, Foy D., Gouré, Leon and Harvey, Mose L. *The Soviet Union and the October 1973 Middle East War. The Implications for Detente*. Center for Advanced International Studies, University of Miami, Miami 1974.

Kissinger, Henry. *Years of Upheaval*. Little & Brown, Boston 1982.

Kissinger, Henry. *The Troubled Partnership. A Re-appraisal of the Atlantic Alliance*. DoubleDay, New York, 1968.

Kolodziej, William A. *Europe: the Partial Partner*. "International Security", vol.5 no.3, Winter 1980-1981, pp. 104-131.

Laqueur, Walter. *The Year of Europe*. "Commentary" 55:6, 1973 (June) pp.74-80.

Ledda, Romano. *L'Europa tra Nord e Sud. Trent'anni di politica internazionale*. Editori Riuniti, Roma 1989.

Lesh, Donald R. ed. *A Nation Observed. Perspectives on America's World Role*. Potomac Associates, Washington 1974.

Licklider, Roy. *The Power of Oil: The Arab Oil Weapon and the Netherlands, The United Kingdom, Canada, Japan and the United States*. "International Studies Quarterly", Vol. 32 No. 2, June 1988, pp.205-226.

Lieber, Robert J. *Europe and America in the World Energy Crisis*. "International Affairs", vol.55 no.4, October 1979, pp.531-545.

Lieber, Robert J. *The Oil Decade. Conflict and Cooperation in the West*. Praeger, London 1983.

Litwak, Robert S. *Détente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976*. Cambridge University Press, Cambridge 1984.

- Luttwak, Edward N. and Laquer, Walter. *Kissinger and the Yom Kippur War*. "Commentary" no.58, September 1974, pp.33-40.
- Lundestad, Geir. *The United States and Western Europe since 1945. From "Empire" by Invitation to Transatlantic Drift*. Oxford University Press, Oxford 2003.
- Maghroori, Ray and Gorman, Stephen M. *The Yom Kippur War: A Case Study in Crisis Decision-Making in American Foreign Policy*. University Press of America, Washington 1981.
- Mally, Gerhard ed. *The New Europe and the United States. Partners or Rivals*. Lexington Books, Lexington 1974.
- Mammarella, Giuseppe. *Destini incrociati. Europa e Stati Uniti nel XX secolo*. Laterza, Bari 2000.
- Manners, Ian. *Normative Power Europe. A Contradiction in Terms?* "Journal of Common Market Studies", vol.40 no.2, June 2002, pp.235-258.
- Maugeri, Leonardo. *Not in Oil's Name*. "Foreign Affairs", Vol.82 No.4, July/August 2003, pp.165-174.
- Mauil, Hans W. *Germany and Japan. The New Civilian Powers*. "Foreign Affairs", vol.69 no.5, Winter 1990/1991, pp.91-106.
- Mauil, Hanns W. *Western Europe. A Fragmented Response to a Fragmenting Order*. "Orbis", vol.23 no.4, Winter 1980, pp.803-824.
- Merril, Dennis and Paterson, Thomas G. eds. *Major Problems in American Foreign Relations*. Vol. II, 5th ed. Houghton Mifflin Company, Boston 2000.
- Mieczkowski, Yanek. *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s*. The University Press of Kentucky, Lexington 2005.
- Miller, Linda B. *The Limits of Alliance. America, Europe and the Middle East*. The Hebrew University of Jerusalem, Jerusalem 1974.
- Morris, Roger. *Uncertain Greatness. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. Harper & Row, New York 1977.
- Mount, Graeme *895 Days that Changed the World. The Presidency of Gerald R. Ford*. Black Rose Books, Montreal 2006.
- van Nieuwenhuijze, C.A.O. *Paradise Lost. Reflections on the Struggle for Authenticity in the Middle East*. E.J. Brill, Leiden 1997
- Nuttal, Simon J. *European Political Co-operation*. Clarendon Press, Oxford 1992.
- Palmer, John. *Europe Without America?* Oxford University Press, Oxford 1987.
- Perthes, Volker. *The Advantages of Complementarity: US and European Policies towards the Middle East Peace Process*. "The International Spectator", vol.35 no.2, April/June 2000, pp.41-50.

- Piening, Christopher. *Global Europe. The European Union in World Affairs*. Lynne Rienner, London 1997.
- Pijpers, Alfred, Regelsberger, Elfriede, Wessels, Wolfgang, and Edwards, Geoffrey eds. *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1988.
- Prados, John. *Keepers of the Keys. A History of the National Security Council from Truman to Bush*. William Morrow and Co., New York 1991, parte 4 *King Richard and Prince Henry*. Pp. 261-378.
- Quandt, William B. *Decade of Decisions. American Policy Toward the Arab-Israeli Conflict, 1967-1976*. University of California Press, Berkeley 1977.
- Quiròs Corradi, Alberto. *Energy and the Exercise of Power*. "Foreign Affairs", Vol.57 No.5, Summer 1979, pp.1144-1166.
- Rabinovich, Abraham. *The Yom Kippur War. The Epic Encounter that Transformed the Middle East*. Schocken Books, New York 2004.
- Ravenal, Earl C. *Large-Scale Foreign Policy Change: The Nixon Doctrine as History and Portent*. Policy Papers in International Affairs, University of California, Berkeley 1989.
- Reich, Bernard. *Quest for Peace. United States-Israel Relations and the Arab-Israeli Conflict*. Transaction Books, New Brunswick 1977.
- Regelsberger, Elfriede. *The Euro-Arab Dialogue: procedurally innovative, substantially weak*. In Edwards, Geoffrey and Regelsberger, Elfriede eds. *Europe's Global Links. The European Community and intra-regional cooperation*. Pinter, London 1990, pp.57-65.
- Roberson, B.A. *The Middle East and Europe. The Power Deficit*. Routledge, London 1998.
- Robin, Philip. *Always the Bridesmaid: Europe and the Middle East Peace Process*. "Cambridge Review of International Affairs", vol.10 no.2, Winter/Spring 1997, pp.69-83.
- Rubin, Barry. *US Policy, January-October 1973*. "Journal of Palestine Studies", vol.3 no.2, Winter 1974, pp.98-113.
- Ryan, David. *The United States and Europe in the Twentieth Century*. Pearson, Edinburgh 2003.
- Schaetzel, Robert. *The Unbinged Alliance. America and the European Community*. Harper & Row, New York 1975.
- Schaetzel, Robert J. *Opinion: Some European Questions for Dr. Kissinger*. "Foreign Policy", No. 12. (Autumn, 1973), pp. 66-74.
- Schulzinger, Robert D. *Henry Kissinger: Doctor of Diplomacy*. Columbia University Press, New York 1989.
- Schwab, George ed. *United States Foreign Policy at the Crossroads*. Greenwood Press, Westport 1982. In particolare Rustow, Dankwart A. *Petroleum, Minerals, and Foreign Policy*, pp.65-86.
- Sheehan, Edward R. F. *How Kissinger Did It*. "Foreign Affairs", Spring 1976, pp.3-14.

- Sheehan, Edward R. F. *The Arabs, Israelis and Kissinger. A Secret History of American Diplomacy in the Middle East*. Readers' Digest Press, New York 1976.
- Sherwood, Elizabeth D. *Allies in Crisis: Meeting Global Challenges to Western Security*. Yale University Press, New Haven, 1990.
- Schurmann, Franz. *The Foreign Politics of Richard Nixon. The Grand Design*. Institute of International Studies, Berkeley 1987.
- Shwadran, Benjamin *Middle East Oil: Issues and Problems*. Transaction Publishers, Piscataway, 1977.
- Sicheman, Harvey. *Politics of Dependence. Western Europe and the Arab-Israeli Conflict*. "Orbis", vol.23 no.4, Winter 1980, pp. 845-857.
- Simonet, Henry. *Energy and the Future of Europe*. "Foreign Affairs", vol.53, 1975, pp. 450-463.
- Small, Melvin. *The Presidency of Richard Nixon*. University Press of Kansas, Lawrence 1999.
- Smith, Michael. *Western Europe and the United States. The Uncertain Alliance*. Allen & Urwin, London 1984.
- Smith, Michael. "The Devil You Know": *The United States and a Changing European Community*. "International Affairs", Vol. 68 No.1, January 1992, pp.103-120.
- Soetendorp, Ben. *The EU's Involvement in the Israeli-Palestinian Process: The Building of a Visible International Identity*. 'European Foreign Affairs Review', vol.7, 2002, pp.283-295.
- Solingen, Etel. *The Multilateral Arab-Israeli Negotiations: Genesis, Institutionalisation, Pause, Future*. "Journal of Peace Research", vol.37, no.2, March 2000, pp.167-187.
- Sommer, Theo. *Europe and the American Connection*. "Foreign Affairs", vol.58 no.3, 1979, pp.622-636.
- Spiegel, Steven L. ed. *The Middle East and the Western Alliance*. Allen & Urwin, London 1982.
- Stanislaw, Joseph and Yergin, Daniel. *Oil: Reopening the Door*. "Foreign Affairs", Vol.72 No.4, September/October 1993, pp.81-93.
- Steinbach, Udo. *The European Community and the United States in the Arab World_ Political Competition or Partnership?* In Shaked, Haim and Rabinovich, Hamas eds. *The Middle East and the United States. Perceptions and Policies*. Transaction Books, London 1980, pp.121-138.
- Stobaugh, Robert and Yergin, Daniel. *Energy: An Emergency Telescoped*. "Foreign Affairs" vol.58 no.3, 1979, pp. 563-595.
- Stoessinger, John. *Henry Kissinger: The Anguish of Power*. W.W.Norton & Co., New York 1976.
- Stork, Joe. *Il petrolio arabo*. Rosenberg & Sellier, Torino 1978.
- Sulzberger, C.L. *The World and Richard Nixon*. Prentice Hall Press, New York 1987.

Suri, Jeremi. *Power and Protest. Global Revolution and the Rise of Detente*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 2003.

Suri, Jeremi. *Henry Kissinger and the American Century*. Belknap Press, Cambridge Massachusetts, 2007.

Sus, Ibrahim. *Western Europe and the October War*. "Journal of Palestine Studies", vol.3 n.2, Winter 1974, pp.75-83.

Szulc, Tad. *The Illusion of Peace. Foreign Policy in the Nixon Years*. The Viking Press, New York 1978.

Thornton, Richard C. *The Nixon Kissinger Years. The Reshaping of American Foreign Policy*. Paragon House, St. Paul 2001, 2nd ed.

Tomkys, Roger. *European Political Cooperation and the Middle East: A Personal Perspective*. "International Affairs", Vol.63 No.3, pp.425-437.

Turner, Louis. *The Politics of the Energy Crisis*. "International Affairs", vol. 50, 1974, pp.404-413.

Varsori, Antonio (a cura di). *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*. Franco Angeli, Milano 2007.

Venn, Fiona. *Oil Diplomacy in the Twentieth Century*. St. Martin's Press, New York 1986.

Vernon, Raymond ed. *The Oil Crisis*. Norton & co., New York 1976.

Völker, Edmond ed. *Euro-Arab Co-operation*. A.W.Sijtoff, Leyden 1976.

Wall, Irwin. *L'amministrazione Carter e l'eurocomunismo*. "Ricerche di storia politica", 2/06, anno IX, pp.181-196.

Wallace, William. *American Hegemony: European Dilemmas*. "Political Quarterly", Vol. 73 No.1, 2002, pp.105-118.

Walton, Ann-Margaret. *Atlantic Relations: Policy Co-ordination and Conflict. Atlantic Bargaining Over Energy*. "International Affairs", vol.52 no.2, 1976, pp.180-196.

Warnecke, Steven Joshua ed. *The European Community in the 1970s*. Praeger, New York 1972.

White, Donald W. *The American Century. The Rise and Decline of the United States as a World Power*. Yale University Press, New Haven 1996.

Yergin, Daniel and Stobaugh, Robert. *Energy. An Emergency Telescoped*. "Foreign Affairs", vol.58, 1979, pp. 563-595.

Yergin, Daniel. *The Prize. The Epic Quest for oil, Money and Power*. Touchstone, New York 1991.

Young, John. *Cold War Europe*. Routledge, London 1991.

