

## THE YEAR OF EUROPE: L'ANNO CHE NON FU? LE RELAZIONI TRANSATLANTICHE NEL 1973.

### **La domanda centrale della ricerca e le sue ipotesi- Punti e domande salienti a cui si vorrebbe rispondere con la ricerca**

L'anno dell'Europa, definito da Henry Kissinger "the year that never was", 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 negli affari esteri statunitensi: 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 oscuri nell'intera storia delle relazioni fra le due sponde dell'atlantico. I numerosi motivi di tensione che si erano sviluppati nel corso degli anni precedenti non riuscirono a venire risolti, ma anzi vennero portati ancora più pienamente all'attenzione dei paesi coinvolti.

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. La mia ricerca si prefigge di spiegarne i motivi. La mia ipotesi è che questo fallimento 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 uno dei libri scritti quando ancora insegnava ad Harvard, ciò non era affatto scontato.<sup>1</sup> 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 "a docile, client-Europe whose proxy would be in the hands of American officials".<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> Kissinger, Henry. *The Troubled Partnership: a Re-appraisal of the Atlantic Alliance*. McGraw-Hill Book Company, New York, 1965.

<sup>2</sup> Schaezel, Robert. *The Unhinged Alliance. America and the European Community*. Harper & Row, New York 1975, p.79

fuoco per il conflitto del Kippur al Consiglio di sicurezza,<sup>3</sup> 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. Come sottolinea con grande chiarezza Robert Schaetzel, a partire dai negoziati per il Kennedy Round la Comunità Europea cominciò ad acquisire una nuova immagine agli occhi statunitensi: "for five years America's awareness of the Community was tied to the drama of crises arising out of trade bargaining. The friction of these negotiations became the core of the new American view of the Community as a hard bargainer, an adversary."<sup>4</sup> È importante sottolineare come l'amministrazione Nixon "was the first to confront a Europe attempting to speak with a single political voice";<sup>5</sup> 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, come efficacemente espresso da Costigliola:

How could the EEC deal in a unified way with the complicated issues inherent in the American call for a new Atlantic Charter, and do so in a few months before Nixon's planned fall visit? Cynical Europeans suggested a ruse. Perhaps Kissinger- Bismark's love child, Schaetzel dubbed him- had purportedly sought to trip up or divide uniting Europe with this impossible agenda and shedule.<sup>6</sup>

Ad un secondo livello, è necessario prendere in considerazione una serie di elementi di natura congiunturale. Come sottolinea Stoessinger, l'avanzamento difficoltoso dello Year of Europe non era dovuto a "the lack of a design or plan". Kissinger aveva spinto il presidente a programmare incontri coi leader dell'Europa occidentale durante la primavera ed estate del 1973, e "he meant quite earnestly to move Europe to the center of his concerns"<sup>7</sup>. Due eventi traumatici e imprevedibili, però, vanificarono i suoi piani europei: la guerra di Ottobre e lo scandalo del 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, sebbene in parte prevedibili, portarono alla luce con violenza i contrasti e le contraddizioni maturate nel tempo. È importante sottolineare, però, che sebbene parte della letteratura attribuisca solo a questi eventi il fallimento dell'Anno dell'Europa, esso fu determinato prevalentemente dai problemi strutturali elencati precedentemente. 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

---

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> Cromwell, William C *The United States and the European Pillar. The Strained Alliance..* St. Martin's Press, New York 1992, p.71

<sup>5</sup> *Ibidem.*, p.100.

<sup>6</sup> Costigliola Frank. *France and the United States. The Cold Alliance, 1940-1990.* Twayne Publishers, New York 1992, p.175.

<sup>7</sup> Stoessinger, John. *Henry Kissinger: The Anguish of Power.* W.W.Norton & Co., New York 1976, p.139

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 nell'esercitare pressioni su Israele affinché offrisse sostanziali concessioni agli arabi, mentre gli Stati Uniti, gli unici in grado di esercitare tali pressioni, si rifiutavano di farlo.

La seconda serie di eventi incontrollabili, e fondamentali 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. Non sarebbe stato conveniente mostrarsi troppo in accordo con un presidente indebolito e accusato di attività moralmente discutibili. 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 dello Year of Europe rimanda infatti ai singoli individui che ne furono protagonisti: gran parte dei toni asperrimi di quell'annus horribilis può venire ricondotto alle personalità dei protagonisti e ai loro rapporti. "The Atlantic crisis was as much a product of conflicting approaches, styles, personalities, timing and situational political constellations as it was the result of differences over issues of substance."<sup>8</sup> Non soltanto l'integrazione europea pareva finalmente procedere di buon passo; 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 "natural rather than special".<sup>9</sup> Sebbene egli fosse stato anche l'unico leader europeo ad aver mantenuto una posizione positiva 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. 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,<sup>10</sup> egli rimaneva comunque un fervente nazionalista, per di più costretto dalle urne a ricorrere a toni violentemente gollisti. Nell'aprile 1973, poi, si affiancò a un ministro degli esteri, Jobert, 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. Colpisce come fra Jobert e Kissinger sembrasse instaurarsi da subito una relazione di grande stima reciproca. 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. 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.

A questo riguardo Cogan sostiene che "all the leaders in the equation [...] had difficulties at the time [...] and so the bureaucrats played a larger role that might otherwise have been the case",<sup>11</sup> e che questo ostacolò la riuscita dell'iniziativa statunitense; al contrario, credo che proprio il mancato coinvolgimento delle

---

<sup>8</sup> Cromwell, William C. *Op. cit.*, p.100.

<sup>9</sup> NARA S/PC BOX 399. Briefing memo from William I. Cargo to Sisco, February 6, 1973.

<sup>10</sup> Gerald Ford Library, Ann Arbor. 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.

<sup>11</sup> Cogan, Charles G. *Oldest Allies, Guarded Friends. The United States and France Since 1940*. Praeger, Westport 1994, p.156

burocrazie, e il parallelo accentramento dei processi decisionali ai massimi vertici del potere, dovuto sia alle preferenze della coppia Nixon-Kissinger, sia al particolare funzionamento della EPC, vertici costituiti per di più da personalità peculiari, abbiano favorito l'aborto dell'Anno dell'Europa.

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 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 Gymligh, 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. Ciò venne espresso dallo stesso Kissinger:

On the other hand, Atlantic and inter-allied frictions have eased, as shown by the [...] progress toward settling the issue of prior consultation between the US and the EC Nine, and resolution of our long-standing trade dispute with the EC following enlargement of the Community. Moreover, Europeans were encouraged by your [di Nixon] visit to the Middle East, which they see as opening the way to greater stability there. Meanwhile, under the impact of the energy crisis and ensuing economic pressures, the movement toward European union has faltered. Members of the EC have less confidence also in their ability to project a distinct European role in world politics.<sup>12</sup>

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: "These meetings give us de facto what we and the Europeans debated fruitlessly during the 'Year of Europe': an organic association in which we seek to cope jointly with common problems".<sup>13</sup> Ciò, naturalmente, non

---

<sup>12</sup> NARA, Nixon Presidential Materials Project. National Security Council Files. Henry A. Kissinger Office Files. Country files- Europe- General Box 53. June 1974 *Nixon's visit to Brussels*. Memorandum for President Nixon, from H.A. Kissinger.

<sup>13</sup> 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*.

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 storia delle relazioni transatlantiche possa essere letta come quella di una crisi continua.<sup>14</sup> 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.

## **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 (ad esempio: "one of the most unfortunate decisions the president-elect made [...] was to appoint Kissinger").<sup>15</sup> 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 parte 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 Hanhimaki, nella sua imponente opera su Kissinger, non dedichi all'Europa occidentale che qualche riferimento di passaggio, mentre lo stesso Year of Europe viene liquidato in una sola pagina.<sup>16</sup> Tuttavia per molti altri autori, al contrario, il secondo mandato avrebbe avuto fra le sue priorità proprio quella di rivitalizzare i rapporti con l'Europa. Come già sottolineato, ritengo non vada sottovalutato l'effetto che il Watergate ebbe nel determinare le "incoerenze" di questo periodo. È certo però 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),<sup>17</sup> 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 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,

---

<sup>14</sup> Si veda ad esempio Grosser, Alfred. *The Western Alliance. European-American Relations since 1945*. Continuum, New York 1980.

<sup>15</sup> 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, 5<sup>th</sup> ed. Houghton Mifflin Company, Boston 2000, p.496.

<sup>16</sup> Hanhimaki, Jussi *The Flawed Architect : Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford 2004.

<sup>17</sup> Hoff, Joan. *Nixon Reconsidered*. BasicBooks, New York 1994.

nelle sue memorie, dichiara come la genesi di quell'idea risalisse a un suo incontro con Pompidou.<sup>18</sup> 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 "masked the continuing inability of the member governments to agree on what that voice should affirm in its dealings with the United States or with the Middle Eastern countries".<sup>19</sup> 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 *sauve-qui-peut* 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.

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

---

<sup>18</sup> Kissinger, Henry A. *Years of Upheaval*. Little & Brown, Boston 1982.

<sup>19</sup> 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

agire in Medio Oriente con in vista solo i propri interessi economici.<sup>20</sup> 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 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 e questioni relative al loro uso**

La mia ricerca fa uso di fonti provenienti da archivi europei e statunitensi. Negli USA mi sono concentrata sui fondi della biblioteca Gerald Ford, a Ann Arbor, Michigan e su quelli degli archivi nazionali di College Park, Maryland. 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. Se la qualità e ricchezza delle fonti documentarie analizzate sinora si è senz'altro rivelata soddisfacente, la mia speranza è di riuscire a consultare almeno un altro archivio nazionale europeo. Non conoscendo il tedesco, intendo recarmi a Parigi il prima possibile.

### **Esemplificazione dell'uso delle fonti**

Un elemento interessante emerso dalla ricerca d'archivio riguarda la questione inerente l'uso delle basi per il rifornimento statunitense a Israele, e ancor più le recriminazioni che seguirono al supposto rifiuto europeo di autorizzarlo. La letteratura, i giornali e svariati esponenti dell'amministrazione citano più volte tale rifiuto. Tuttavia dai documenti statunitensi (e quelli britannici l'hanno confermato) appare con chiarezza come esso non ebbe mai luogo, poiché il governo americano,

---

<sup>20</sup> 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 Behrendt, Sven, and Hanelt, Christian-Peter. *Bound to Cooperate- Europe and the Middle East*. Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh 2000, pp.201-204.



memore forse del rifiuto britannico di collaborare in Consiglio di Sicurezza, aveva deciso di non chiedere nulla agli alleati europei. Navi USA partirono tuttavia dal porto di Bremehaven, senza l'autorizzazione del governo tedesco, che tacque fino a che la storia non divenne di dominio pubblico. A quel punto, comunque successivo al cessate il fuoco, Berlino chiese a Washington di cessare i rifornimenti.<sup>21</sup> Mi pare che la reazione statunitense a questa richiesta sia stata sproporzionatamente dura, così come in generale i commenti virulenti di membri dell'amministrazione contro la non disponibilità europea a collaborare. Credo che la reazione del segretario di stato sia stata calcolata per rendere chiaro ai tedeschi, e agli altri europei, che ulteriori defezioni non sarebbero state tollerate, soprattutto in merito alle decisioni nei confronti dell'OPEC. Kissinger sostenne più volte che la durezza contro gli europei fu calcolata per dare agli arabi un chiaro messaggio: gli alleati d'oltre atlantico non avrebbero potuto influenzare le azioni statunitensi, ed era pertanto inutile far pressioni su di loro. In ogni caso le fonti hanno chiarito come gli ambigui riferimenti statunitensi a un grande rifiuto europeo di collaborare al rifornimento aereo di Israele, riportati da gran parte della letteratura, fossero un mero esercizio retorico.

### **Struttura generale del progetto**

La ricerca verrà strutturata in quattro capitoli. Il primo, di carattere generale, la cui stesura mi riservo di lasciare alla fine, presenterà un quadro tematico delle questioni di tensione fra Stati Uniti e paesi della Comunità Europea nei primi anni Settanta. Nei successivi tre capitoli la crisi del 1973 verrà analizzata considerandone separatamente tre tappe cronologicamente successive: dall'annuncio dello Year of Europe al mese di ottobre, in cui prevalentemente si dispiegarono gli effetti di quegli elementi definiti come sistemici, la guerra di Ottobre e le sue conseguenze politiche, e la crisi petrolifera. Un capitolo conclusivo affronterà l'evoluzione della situazione nel corso del 1974, evidenziando come negli stessi tre livelli esposti sopra si possano ritrovare le motivazioni che fecero rientrare la crisi dell'anno precedente.

---

<sup>21</sup> Una delle poche ricostruzioni dettagliate di questa vicenda nell'intervista a George Muller. (intervistato da Thomas Dunnigan, May 11, 1994, Foreign Affairs Oral History Project, Georgetown University).