UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI

"L' ORIENTALE"

DIPARTIMENTO DI SCIENZE UMANE E SOCIALI
DOTTORATO DI RICERCA IN STUDI INTERNAZIONALI
XXXV ciclo

LA CEE E LA GUERRA DEL GOLFO: LA COOPERAZIONE POLITICA EUROPEA ALLA PROVA DEL NUOVO ORDINE MONDIALE (1990-1992)

Tesi di dottorato in Storia delle Relazioni Internazionali (SPS/06)

Coordinatore:
Ch.mo Prof. Raffaele Nocera

Candidata:
dott.ssa Roberta Ferrara
Matr. DINT/00068

Tutor:
Ch.mo Prof. Paolo Wulzer

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

INDICE

Introduzione

1. Nascita e sviluppi della Cooperazione Politica Europea: il dibattito storiografico (1969 – 1986)

1. Il vertice dell'Aja (1969): un nuovo impulso all'unione politica europea?
2. Il Rapporto Davignon I e i primi passi della CPE
3. Il ruolo della Commissione Europea e del Parlamento Europeo nella CPE
4. La riforma della CPE. Il Rapporto di Copenaghen (1973)
5. I rapporti transatlantici: L'«Anno dell'Europa» e la Dichiarazione sull'identità europea
6. Le crisi degli anni Settanta: il primo decennio della CPE tra successi e i fallimenti
    a. La Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE)
    b. Il conflitto arabo-israeliano: dalla Dichiarazione di Bruxelles (1973) alla Dichiarazione di Venezia (1980)
    c. La questione cipriota (1974)
    d. La crisi iraniana (1979)
    e. L'invasione sovietica dell'Afghanistan (1979)
7. Il dibattito sulla CPE negli anni Ottanta: il Rapporto di Londra e il Piano Genscher-Colombo
8. L'istituzionalizzazione della CPE: l'Atto Unico europeo (1986)

2. I Dodici e la crisi del Golfo (1990-1992)

1. L'invasione del Kuwait: le origini del conflitto
2. La risposta comunitaria all'avvio della crisi
3. L'intervento dell'UEO
4. Le proposte della Commissione Europea
    a. Gli aiuti umanitari e il sostegno ai Paesi più colpiti dalla crisi
    b. Il rafforzamento delle relazioni con il Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG)
    c. La Politica Mediterranea Rinnovata

5. Il *linkage* tra la crisi del Golfo e la questione israelo-palestinese: il tentativo di mediazione della Presidenza italiana
6. Quale soluzione per il conflitto? La CEE e le due superpotenze
7. La crisi degli ostaggi
8. La questione delle ambasciate a Kuwait City
9. Verso l'ultimatum: i Dodici tra tentativi di mediazione e pressioni transatlantiche
10. L'avvio della guerra e il fallimento della diplomazia comunitaria

3. Le implicazioni della guerra del Golfo sulla proiezione internazionale della CEE e sul processo di integrazione europea

1. Il «*comprehensive approach*» della CEE in un difficile dopoguerra
2. La riproposizione della CSCM: un'opportunità (mancata) per l'Europa comunitaria
3. L'azione europea nella gestione della questione curda
4. I Dodici tra Israele, Paesi arabi e Stati Uniti per una conferenza di pace in Medio Oriente
    a. I contatti della CEE con i Paesi della regione
    b. La partecipazione europea ai negoziati di pace
    c. Le pressioni statunitensi sull'azione comunitaria
    d. Verso la realizzazione della conferenza di pace
5. La Conferenza di pace di Madrid
6. Gli effetti della guerra sulla nascita della politica estera e di sicurezza comune (PESC)

4. Conclusioni

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni, le frequenti critiche sulla debolezza politica dell'Europa nei maggiori contesti di crisi internazionali hanno contribuito ad una vera e propria proliferazione di studi sulle relazioni esterne e sulla dimensione internazionale della Comunità Economica Europea (CEE) prima e dell'Unione Europea (UE) poi[1].

Sebbene la politica estera e di sicurezza comune (PESC) sia nata formalmente con il Trattato di Maastricht del 1992, la Comunità Europea ha avuto, sin dalle sue origini, una propria identità internazionale. Grazie, infatti, alla possibilità di stipulare accordi di associazione con Paesi Terzi, sulla base dell'art. 238 dei Trattati di Roma (1957), la Comunità è, da sempre, riuscita ad esercitare un'enorme influenza nel sistema internazionale attraverso la sua forza economica e commerciale. Per tale motivo, nel 1972, François Duchêne sviluppò il concetto di Europa «potenza civile», denotando in tal modo l'aspirazione europea a svolgere un ruolo nel sistema internazionale senza far ricorso ai tradizionali strumenti militari ma privilegiando una politica pacifica, positiva e persuasiva[2]. Tuttavia, sin dal 1957, gli Stati membri iniziarono a sollevare la questione del «prolungamento politico» dell'attività della Comunità, ossia della necessità di dotare la CEE di una dimensione politica accanto a quella meramente economica. Su iniziativa della Francia di De Gaulle, agli inizi degli anni Sessanta, venne quindi elaborato il piano Fouchet, che prevedeva un meccanismo di coordinamento di natura confederale delle politiche estere, della difesa e della cultura degli allora sei Stati membri. Come noto, il piano fallì a causa delle divergenze tra i governi europei sulle prospettive del processo di integrazione europea. Si ripropose, di fatto, la tradizionale querelle tra l'approccio intergovernativo, di cui era manifestazione il piano francese, e la visione sovranazionale, secondo la quale l'unità politica si sarebbe dovuta realizzare sulla base di princìpi comunitari. In seguito a tale fallimento, nel 1970 con il primo rapporto Davignon, gli Stati membri riuscirono a trovare

[1] Tra le ricerche più recenti su tale argomento si segnala: Guasconi M. E., *Prove di politica estera. La cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda*, Mondadori, Milano, 2020; Laschi G., *L'Europa e gli altri: le relazioni esterne della Comunità dalle origini al dialogo Nord-Sud*, il Mulino, Bologna, 2015; Ferrari L., *Sometimes Speaking with a Single Voice: the European Community as an International Actor*, Peter Lang, Bruxelles, 2016; Heipel C. (ed.), *Europe in a Globalising World. Global Challenges and European Responses in the «long» 1970s*, Nomos, Baden-Baden, 2014; Gãinar M., *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neufs et la Coopération politique européenne*, Peter Lang, Bruxelles, 2012; Möckli D., *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, I.B. Tauris, London, 2009.

[2] Duchêne F., *Europe's Rôle in World Peace*, in Mayne R. (ed.), *Europe's Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, London, 1972.

un compromesso sull'elaborazione della cosiddetta Cooperazione Politica Europea (CPE), un meccanismo di coordinamento delle politiche estere nazionali attraverso incontri regolari tra i ministri degli Esteri e i direttori degli Affari Politici dei Paesi membri, istituzionalizzato con l'Atto Unico Europeo del 1986 e rimasto in vigore fino al Trattato di Maastricht del 1992. Ben prima della nascita della PESC, dunque, la Comunità ha avuto una propria politica estera, benché *sui generis*, in quanto basata su strumenti e meccanismi decisionali di natura differente: sovranazionale per gli incentivi economici e commerciali; di cooperazione intergovernativa per gli incentivi politici. Se diversi sono stati i successi che la CEE/UE ha ottenuto in ambito economico, riuscendo ad influenzare molti aspetti importanti del commercio globale e imponendosi come autorevole potenza normativa, di fronte alle diverse crisi internazionali, gli Stati membri non sempre sono riusciti a muoversi sulla scena internazionale in maniera altrettanto coesa e incisiva [3].

La complessità della dimensione internazionale della CEE e i risultati altalenanti hanno portato molti studiosi, soprattutto politologi, ad analizzarne il funzionamento e ad interrogarsi se la Comunità potesse essere considerata o meno un attore a tutti gli effetti delle relazioni internazionali[4]. La storiografia su questi temi rimane, invece, meno sviluppata[5]. Inizialmente, la storia dell'integrazione europea ha, di fatto, trascurato l'analisi delle relazioni esterne della Comunità, ad eccezione di alcuni lavori che hanno approfondito la politica commerciale della CEE oppure i rapporti con le ex-colonie, i cosiddetti Paesi ACP (dell'Africa, Caraibi e Pacifico)[6]. Inoltre, terminata l'era dell'egemonia internazionale delle potenze europee, gli studi delle relazioni internazionali si sono a lungo incentrati sugli attori più potenti dal punto di vista militare e politico, relegando così la Comunità ad un ruolo internazionale limitato e subalterno. La produzione storiografica presenta, dunque, dei vuoti che non consentono di ricostruire in maniera esaustiva il ruolo svolto dalla CEE nelle relazioni con i Paesi terzi, pur in assenza di una politica estera comune formalizzata[7].

---

[3] Cfr. Bradford A., *Effetto Bruxelles. Come l'Unione Europea regola il mondo*, Franco Angeli, Milano, 2021.
[4] Cfr. Telò M., *L'Unione Europea nel mondo: scenari alternativi, tra declino, impero e potenza inedita,* in Laschi G. e Telò M., *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Il Mulino, Bologna, 2009; Allen D., Reinhardt R., Wessels W., *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, Butterworth Scientific, London, 1982.
[5] Laschi G., *The European Integration Process and the External Relations*, in Landuyt A. (ed.) *European Integration between History and new Challenges*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 450.
[6] Su tale argomento si ricordi, in particolare, un pioneristico saggio sulle relazioni esterne della CEE di Dolan M.B., Caporaso J.A., *The external relations of the European Community*, in «The Annals», n. 440, 1978, pp. 135-155 e il più recente volume di Garavini G., *Dopo gli Imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord - Sud*, Le Monnier, Firenze, 2009.
[7] Laschi G. (2014), *op.cit.*, p. 452.

Nonostante tali premesse, negli ultimi anni, sono stati pubblicati diversi lavori che hanno come oggetto di studio la dimensione internazionale della CEE e le ripercussioni sul processo di integrazione europeo dei profondi mutamenti internazionali. A parte il noto volume di Simon J. Nuttel, *European Political Cooperation*, pubblicato nel 1992, che è stato il primo studio che ha ricostruito dal punto di vista storico il funzionamento della CPE, tra le opere più recenti si ricorda, in particolare, il volume di Daniel Möckli, *European Foreign Policy during the Cold War* (2008), nel quale la nascita e l'evoluzione della CPE dal 1969 al 1974 è stata analizzata per la prima volta sulla base di una ricerca multi-archivistica. L'opera di Marie Gãinar, *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neufs et la Coopération politique européenne* (2012), invece, ricostruisce in maniera dettagliata l'azione coordinata in ambito CPE della CEE di fronte alle diverse crisi internazionali degli anni Settanta, mentre il volume *Prove di politica estera* di Maria Eleonora Guasconi (2020) allarga lo spettro d'indagine agli anni Ottanta, quando l'Europa si appresta ad affrontare i profondi mutamenti dei rapporti con i Paesi del blocco sovietico alle soglie della fine della Guerra Fredda. Il presente lavoro si inserisce, dunque, in questo filone di ricerca, con l'obiettivo di alimentare il dibattito storiografico sull'azione esterna della CEE nei primi anni Novanta. Nel dettaglio, tale tesi si propone di analizzare l'Europa dei Dodici di fronte alla prima crisi del sistema internazionale post-bipolare, la guerra del Golfo del 1990, cercando di comprendere in che modo gli Stati membri riuscirono o meno a coordinare le proprie politiche estere attraverso il meccanismo della CPE e quali furono le conseguenze della performance europea durante il conflitto per *l'actorness* internazionale della CEE e per il progetto di unificazione europea. Descrivere l'azione esterna della Comunità Europea di fronte all'invasione del Kuwait appare di notevole interesse sia dal punto di vista dell'evoluzione del sistema internazionale sia del processo di integrazione europea stesso. Infatti, terminata la Guerra Fredda, durante la quale la progettualità dell'Europa risultò schiacciata dai due blocchi, la crisi del Golfo rappresentò il primo banco di prova per la CEE di ritagliarsi un ruolo originale e autonomo all'interno del nuovo ordine mondiale. Se gli Stati Uniti avevano «vinto» la Guerra Fredda e rappresentavano l'unica potenza in grado di esercitare un'influenza globale di carattere politico, militare, economico e culturale, il venir meno del nemico sovietico avrebbe spinto Washington a una minore propensione a impegni all'estero, potendo selezionare le questioni di maggiore interesse per il Paese e lasciando la

soluzione delle crisi minori ad altri attori[8]. Si sarebbero aperti, in tal modo, nuovi spazi di manovra anche per l'Europa comunitaria e la crisi del Golfo rappresentò, senza dubbio, l'occasione per dimostrare la capacità dei Dodici di agire come un unico attore internazionale, indipendente dalla logica bipolare. Allo stesso tempo, fu proprio il modo in cui la CEE affrontò tale crisi ad influenzare ed accelerare il dibattito interno, in quel periodo, sulla necessità di dotare la Comunità di una politica estera comune che includesse anche la dimensione della sicurezza. In particolare, la tesi intende rispondere ai seguenti interrogativi di ricerca: in che modo gli strumenti della CPE, così come istituzionalizzati nell'Atto Unico Europeo, permisero ai Dodici di coordinare le proprie politiche estere durante la crisi?; quanto influirono, in un meccanismo intergovernativo, le divergenti posizioni nazionali nell'elaborare un'azione comune efficace?; e quanto incisero, su tali posizioni, fattori di natura esterna, quali, ad esempio il vincolo transatlantico?

Pertanto, la tesi è suddivisa in tre capitoli. Il primo capitolo è dedicato al dibattito storiografico sulla nascita e l'evoluzione della Cooperazione Politica Europea, dagli anni Settanta alla fine degli anni Ottanta. In tal modo si intende offrire un quadro generale non solo del funzionamento della CPE, ma anche dei motivi che condussero gli Stati membri a ideare questo nuovo meccanismo di coordinamento politico, che garantì alcuni storici risultati ma anche diversi fallimenti. Se, infatti, l'inserimento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel terzo cesto dell'Atto Finale della CSCE (1975) rappresentò un primo grande successo della CPE, in altri contesti di crisi degli anni Settanta, tra cui la crisi di Cipro (1974) e l'invasione sovietica dell'Afghanistan (1979), i Paesi europei non riuscirono a muoversi sulla scena internazionale in maniera altrettanto univoca ed efficace. Di fronte a tali insuccessi e in vista degli imminenti allargamenti della Comunità a Sud, si avviò negli anni Ottanta un intenso dibattito circa la necessità di riformare la CPE, al fine di evitare un aumento delle inefficienze del processo decisionale e una paralisi dell'intero meccanismo. Tale dibattito culminò da una parte nel rapporto di Londra dell'ottobre 1981; dall'altra nel piano Genscher-Colombo, confluito nella Dichiarazione di Stoccarda, approvata al Consiglio Europeo del 17-19 giugno 1983. Il capitolo termina con l'analisi delle principali tappe negoziali che portarono alla firma dell'Atto Unico Europeo (1986), il cui Titolo III diede finalmente forma giuridica ai princìpi, alle regole di funzionamento e agli organi della CPE, introducendo alcune novità, tra le quali: il principio di *consistency*

[8] Varsori A., *Le relazioni internazionali dopo la guerra fredda. 1989-2017*, il Mulino, Bologna, 2018, pp- 46-47.

(coerenza) e dell'astensione costruttiva, la creazione del segretariato con funzioni amministrative, l'introduzione di alcuni aspetti relativi alla sicurezza e un maggiore grado di impegno delle parti contraenti. Il lavoro prosegue, nel capitolo successivo, con l'analisi dell'azione esterna comunitaria durante la guerra del Golfo, a partire dall'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq il 2 agosto 1990. Nel dettaglio, ripercorrendo le tappe principali della crisi, il capitolo ricostruisce il non sempre facile coordinamento politico tra gli Stati membri, nonostante gli strumenti messi a disposizione dall'Atto Unico Europeo, evidenziando le potenzialità ma anche le persistenti inefficienze del meccanismo della CPE. Se allo scoppio della crisi i Dodici dimostrano, infatti, una certa coesione nel ricorrere allo strumento economico delle sanzioni per ottenere il ritiro delle truppe irachene dal Kuwait, sul piano diplomatico e militare essi agirono, invece, in ordine sparso e scoordinato. Il terzo ed ultimo capitolo analizza, infine, le conseguenze della scarsa incisività dimostrata dalla Comunità Europea durante il conflitto sia sul piano dell'*actorness* internazionale della CE sia sul piano interno del processo di integrazione europea. Terminata la guerra, infatti, l'Europa comunitaria si ritrovò a scontrarsi non solo con le sue debolezze interne - a cui provò a porre rimedio accelerando il dibattito sulla nascita della PESC -, ma anche con le reticenze di Stati Uniti e Israele per provare a ritagliarsi un ruolo di rilievo nei negoziati per l'avvio della Conferenza di Madrid, che si tenne nell'ottobre del 1991 al fine di dare nuovo impulso al processo di pace in Medio Oriente.

Per una descrizione esaustiva dell'azione esterna della CEE, l'analisi è stata condotta attraverso tre livelli: nazionale, europeo e internazionale che interagiscono e si intrecciano inesorabilmente. Accanto alla letteratura di riferimento, il tentativo di originalità del presente lavoro risiede nell'impiego di fonti d'archivio risalenti ai primi anni Novanta solo da poco rese consultabili. Si tratta, in particolare, di telegrammi inviati tramite il sistema COREU e tra le varie ambasciate degli Stati membri custoditi presso i *National Archives* di Kew Gardens a Londra, i quali hanno permesso di ricostruire non solo i fatti ma soprattutto il modo in cui i Dodici provarono a coordinare le proprie politiche estere nazionali al fine di elaborare un'azione esterna comune ed efficace. In Italia, invece, sono state consultate le carte dell'Archivio Giulio Andreotti custodite presso l'Istituto Luigi Sturzo di Roma. Tali documenti hanno consentito di analizzare, in dettaglio, la posizione del governo italiano rispetto agli eventi internazionali oggetto di ricerca, sia in ambito europeo sia in relazione ai principali attori regionali. Tale approfondimento è stato di particolare importanza vista la rilevante posizione occupata dall'Italia di Stato membro presidente di turno della CEE nella

prima fase della guerra del Golfo. Inoltre, presso gli Archivi Storici dell'Unione Europea dell'Istituto Europeo di Fiesole (FI), sono state consultate le carte del fondo Jacques Delors, di grande rilevanza per l'analisi del ruolo della Commissione Europea nell'azione esterna comunitaria nei primi anni Novanta, oltre agli articoli di stampa internazionale del fondo Emanuele Gozzo e diversi documenti relativi alla nascita e sviluppo della CPE dei fondi Émile Nöel e Klaus Meyer. Sono stati, poi, consultati online i documenti appartenenti alla serie *Prime Minister* della Margaret Thatcher Foundation, i *Memorandum of Conversation* della Bush Library e i documenti ufficiali prodotti dalla Comunità Europea dell' *Archive of European Integration* dell'Università di Pittsburgh. Di grande rilevanza sono stati, infine, gli atti parlamentari e i resoconti stenografici delle sedute consultati sui siti ufficiali delle istituzioni parlamentari italiane, oltre alle fonti giornalistiche di archivio dei principali quotidiani italiani e stranieri.

CAPITOLO 1

NASCITA E SVILUPPI DELLA COOPERAZIONE POLITICA EUROPEA: IL DIBATTITO STORIOGRAFICO (1969 – 1986)

1. Il vertice dell'Aja (1969): un nuovo impulso all'unione politica europea?

Il meccanismo della Cooperazione Politica Europea (CPE) nacque all'inizio degli anni Settanta quale primo e principale passo verso la realizzazione di un più vasto e ambizioso obiettivo, ossia la realizzazione, accanto al *volet* economico, dell'unione politica degli Stati membri della Comunità Economica Europea (CEE). Tale obiettivo fu oggetto di dibattito tra i governi nazionali sin dagli albori del processo di integrazione europea negli anni Cinquanta, in quanto l'unità europea, anche sul piano politico, avrebbe consentito all'Europa di riconquistare un ruolo rilevante nello scacchiere internazionale dopo due guerre devastanti, la perdita degli imperi coloniali e il sorgere di due superpotenze extra-europee che avevano posto fine al tradizionale sistema internazionale eurocentrico[9]. Come noto, i primi tentativi di dotare l'Europa di una dimensione politica, con il progetto francese della Comunità Europea di Difesa e la Comunità Politica Europea voluta dall'Italia nel 1952, fallirono[10]. Tuttavia, all'inizio degli anni Sessanta la necessità di proseguire verso un'unione politica degli allora sei stati membri della CEE ritornò con vigore al centro del dibattito europeo. Nel febbraio 1961 venne convocata a Parigi la prima conferenza al vertice, composta dai capi di stato e di governo dei Paesi membri, con «lo scopo di ricercare i mezzi per organizzare una più stretta cooperazione politica»[11], al fine di gettare le basi di un'Unione che si sarebbe sviluppata e allargata a nuovi stati progressivamente. In quell'occasione venne, quindi, istituita una commissione per valutare i problemi relativi alla cooperazione europea. Durante il vertice di Bonn del luglio 1961, i Sei dichiararono espressamente la

[9] Möckli D., *op. cit.*, p. 13.
[10] Per un approfondimento sulla questione cfr Ballini P.L. (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009; Preda D., *Sulle soglie dell'Unione. La vicenda della Comunità Politica Europea, 1952-1954*, Jaca Book, Milano,1994.
[11] « Communiqué of the Conference of the Heads of State or Government of the Member States of the ECC, Paris, 10 and 11 February 1961», consultabile sul sito dell'Archive of European Integration, University of Pittsburg, (d'ora in poi AEI), http://aei.pitt.edu/.

volontà «di tenere, a intervalli regolari, riunioni allo scopo di confrontare le loro opinioni, di concertare le loro politiche e di giungere a posizioni comuni, al fine di favorire l'unione politica dell'Europa [...]»[12]. Venne, quindi, dato mandato alla commissione istituita a Parigi di presentare proposte sui modi per «dare, al più presto possibile, un carattere statutario all'unione dei loro popoli»[13]. Il presidente di tale commissione, il diplomatico francese Christian Fouchet elaborò, di lì a poco, un progetto, il cosiddetto «piano Fouchet I», riformato nel 1962 («piano Fouchet II»), che mirava al coordinamento, riavvicinamento e unificazione dell'azione degli Stati membri in politica estera, politica economica, cultura e difesa, attraverso la creazione di un'Unione di Stati che avrebbe dovuto coesistere con la Comunità. Secondo la visione di Fouchet, l'Unione sarebbe stata diretta da un Consiglio costituito dai capi di Stato e di governo dei Paesi membri che avrebbe deliberato all'unanimità, assistito da una Commissione Politica Europea composta di alti funzionari dei dipartimenti degli Affari Esteri di ogni Stato membro, con la funzione di preparare e assicurare l'esecuzione delle decisioni del Consiglio. L'Assemblea parlamentare avrebbe poi avuto poteri essenzialmente consultivi[14]. Tale progetto sintetizzava, in maniera molto chiara ed evidente, la posizione francese e, in particolare del presidente Charles De Gaulle, a favore dell'intergovernamentalismo nel quadro dell'intenso dibattito sull'Unione politica che si stava sviluppando in quegli anni. L'obiettivo di De Gaulle era, di fatto, quello di creare un'autorità attraverso la quale gli Stati membri avrebbe potuto esercitare il controllo politico sulle attività della Commissione[15]. La proposta provocò non poche inquietudini nelle istituzioni comunitarie, in particolare, il presidente della Commissione Hallstein dichiarò apertamente che sarebbe stato inaccettabile «*de coiffer, de miner ou de supplanter l'ossature communautaire […] par une structure politique qui repose sur d'autres conceptions que celles qui ont commandé pendant douze ans notre vie en commun*»[16]. Anche il Parlamento Europeo giudicò tale piano molto modesto: il vicepresidente Janssens dichiarò che «*l'Europe*

[12] «Statement issued by the heads of State or Government, Bonn, 18.07.1961», Agence Europe, Archivi Storici dell'Unione Europea (d'ora in poi ASUE), 8 agosto 1961.
[13] *Ibidem.*
[14] Cfr «Projet de traité - Plan Fouchet I (2 novembre 1961)» e «Traité établissant une Union d'États (18 janvier 1962)», AEI.
[15] Nuttall S.J., *European Political Co-operation*, Oxford University Press, New York, 1992, p. 38. Sull'idea di Europa di De Gaulle cfr Soutou G.H., *Le général de Gaulle, le plan Fouchet et l'Europe*, in «Commentaire», 1990/4 (Numéro 52), pp 757 – 766; Moravcsik A., *De Gaulle and Europe: Historical Revision and Social Science Theory*, Program for the Study of Germany and Europe Working Paper Series 8.5, University of Pittsburgh, 2013, secondo il quale, diversamente da quanto sostiene la maggior parte della letteratura in materia, alla base dell'europeismo di De Gaulle vi erano principalmente ragioni economiche, piuttosto che geopolitiche.
[16] Discorso pronunciato davanti al Parlamento Europeo, Strasburgo, 27. 03 1963 cit. in Bitsch M. T., *La construction européenne: enjeux politiques et choix institutionnels*, Peter Lang, Bruxelles, 2007, p. 140.

des patries» proposta dalla delegazione francese non poteva che rappresentare un punto di partenza, una «soluzione transitoria» verso l'obiettivo finale della realizzazione di una Federazione europea[17]. I progetti del diplomatico francese incontrarono, inoltre, le resistenze di alcuni Stati membri, in particolare dei Paesi del Benelux. In un intervento al Parlamento Europeo nell'aprile del 1962, Luns, ministro olandese degli Affari Esteri, dichiarò apertamente il suo dissenso al disegno confederale di Fouchet, sostenendo che i Paesi Bassi «erano a favore di un'Europa unita», ma «la realizzazione di questa Europa doveva avvenire sulla base dei principi sovranazionali, mentre il piano francese era fondato sull'antica idea di un'alleanza di un'Europa delle Patrie»[18]. In quel periodo, quindi, l'evoluzione verso una possibile unione politica venne frenata dal fallimento dei «piani Fouchet» e anche dai disaccordi sul primo allargamento al Regno Unito e dalla crisi della «sedia vuota» nel 1965 e 1966, che vide la Francia astenersi dal partecipare alle sessioni del Consiglio della CEE, bloccando, di fatto, l'intero processo decisionale comunitario. In questo clima i capi di Stato e di governo cessarono di riunirsi fino al maggio 1967, quando la conferenza al vertice di Roma fu l'occasione per celebrare formalmente il decennale della firma dei trattati CEE ed Euratom.

Il dibattito sull'unione politica tra gli Stati membri della CEE riprese con vigore solo nella seconda metà del 1969, quando avvenne un radicale cambiamento del contesto politico europeo. Le dimissioni di De Gaulle in Francia il 27 aprile 1969 e l'elezione di George Pompidou alla presidenza della Repubblica francese posero fine alla crisi registrata a livello comunitario negli anni '60, consentendo un rilancio del progetto europeo[19]. Infatti, durante il Consiglio dei ministri della CEE del 22 luglio del 1969, sin dall'inizio del suo intervento, il ministro francese degli Affari Esteri, Schumann, rese palese la volontà del suo governo di rilanciare il processo di integrazione europea, dichiarando: «*Si la formule* "*la France est la clef de tous les progrès en matière européenne" est justifiée, alors j'ose affirmer qu'il y aurait, en matière européenne, des progrès importants et prochains*»[20]. A tale affermazione fece seguito la proposta di convocare, entro la fine dell'anno, un vertice dei capi di Stato e di governo per discutere di alcuni problemi relativi alla Comunità, in particolare riguardo il

[17] Belloni M.P., *Le Plan Fouchet-Cattani. Analyse d'un conflit (1960-1962*), in «Il Politico», *v*ol. 40, n. 3, settembre 1975, Rubbettino, p. 447.
[18] *Ivi*, p. 451.
[19] Nonostante il nuovo approccio di Pompidou nei confronti dell'Europa, il neopresidente francese rimase un «fedele seguace» di de Gaulle, condividendone a pieno l'idea secondo la quale l'Europa necessitava di sviluppare una politica estera al fine di contribuire a bilanciare l'ordine internazionale e tale obiettivo poteva essere raggiunto solo attraverso una «libera cooperazione tra stati sovrani». Cfr Nuttal S.J., *op. cit*., p. 48.
[20] Agence Europe, ASUE, 22 luglio 1969.

completamento del mercato unico, l'approfondimento della cooperazione tra gli Stati membri e l'allargamento a nuovi Paesi candidati. La proposta di Schumann incontrò l'approvazione degli altri ministri, i quali si dichiararono favorevoli all'idea di un vertice europeo, solo il sottosegretario italiano Zagari, che sostituiva il ministro Nenni rimasto a Roma in seguito alla crisi di governo, espresse una riserva dichiarando di non poter prendere alcun impegno preciso a causa della particolare situazione politica in corso nel Paese. Tuttavia, Zagari dichiarò di essere d'accordo con il governo tedesco sulla necessità di coinvolgere nella discussione la Commissione e incaricare i Rappresentanti Permanenti di preparare i dossier relativi alle questioni oggetto del vertice dando loro la priorità, in quanto le decisioni nel contesto globale della costruzione europea non potevano più essere rimandate[21].

Grazie ad una particolare convergenza di interessi dei governi nazionali ad affrontare alcune questioni relative al processo di integrazione europea, il vertice europeo suggerito dalla Francia ebbe, di fatto, luogo qualche mese dopo la proposta, il 1° e 2 dicembre 1969, all'Aja. Infatti, il governo della Repubblica Federale Tedesca (RFT) già in precedenza aveva espresso, in diverse occasioni, la necessità di porre tra le priorità nazionali il rilancio del *volet* politico della Comunità. Nel vertice franco-tedesco del 8-9 settembre 1969, ad esempio, il cancelliere Kurt Georg Kiesinger apertamente sostenne che era necessario un «rafforzamento della solidarietà politica» e propose che la cooperazione politica venisse introdotta nelle riflessioni di un Comitato dei direttori politici dei Sei che doveva riunirsi regolarmente[22]. L'interesse di tentare un rilancio del *volet* politico non si esaurì con le elezioni federali dell'ottobre 1969 che portano al potere un governo socialdemocratico guidato da Willy Brandt. L'avanzamento del progetto politico europeo era, infatti, funzionale al lancio dell'*Ostpolitik* con la quale Brandt sperava in un riavvicinamento con l'Est nell'ottica futura di una riunificazione della Germania[23]. L'Italia si mostrò ugualmente interessata ad un rilancio dell'unione politica, consapevole che solo attraverso un avanzamento in tal senso del progetto europeo l'Europa avrebbe potuto giocare un ruolo sulla scena internazionale meno subordinato alle logiche della competizione bipolare. All'origine di tale posizione vi era, senza dubbio, la percezione di isolamento che l'Italia e

[21] *Ivi*, p.4.
[22] Bitsch M. T., *Le sommet de La Haye : la mise en route de la relance de 1969*, in Loth W., *Crises and Compromises : The European Project 1963-1969*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 541.
[23] Gãinar M., *Aux origins de la diplomatie européenne. Les Neuf et la Coopération Politique Européenne de 1973 à 1980*, P.I.E. Peter Lag., Bruxelles, 2012, p. 42.

l'Europa avevano provato durante la crisi cecoslovacca del 1968, connessa ai timori che il dialogo tra le due superpotenze potesse svolgersi sopra la testa dei popoli europei[24]. Fu il presidente del Consiglio italiano Mariano Rumor a farsi interprete di queste preoccupazioni durante il vertice dell'Aja, quando dichiarò:

«Our countries are today confronted with the beginning of the dialogue between the two great world powers, even if this is seriously hampered by the occurrences in Czechoslovakia. But relaxation of tension is an objective which cannot be given up. In the interests of the Czech people themselves, the dialogue had to be resumed and has been resumed. The discussions between the USSR and the USA, which precisely in the last few days have made a promising beginning in Helsinki, today induce us to express the most sincere hope of success. But if this is our hope and if, at the same time, we recognize that America does not omit to consult its allies, we cannot fail to see the full extent of the difference there would be in the situation of Western Europe if it could express itself with its own voice developing its own political unity, and coherently pursuing its own plans for enlargement»[25].

Un pieno sostegno all'avanzamento del processo di integrazione europeo nell'ambito politico venne espresso, inoltre, dal governo del Lussemburgo, secondo il quale «[era] impossibile concepire, a lungo termine, un'unione economica che [potesse] fiorire a pieno regime senza un minimo coordinamento delle politiche estere, culturali e di difesa»[26]. Allo stesso modo, il governo belga fu un convinto sostenitore della realizzazione di un'unione politica, in linea con la sua tradizionale visione federalista secondo la quale il progetto europeo «non si [poteva] ridurre ad una semplice integrazione economica»[27]. Lo Stato che, invece, si mostrò più perplesso circa l'idea di un'Europa politica in quel momento fu l'Olanda. Nel dettaglio, secondo il governo olandese «la possibilità di compiere un passo avanti con la cooperazione politica dipende[va] principalmente dai progressi in materia di adesione»[28]; era pertanto necessario risolvere prima la questione dell'allargamento al Regno Unito, Danimarca, Norvegia e Irlanda e solo successivamente intensificare ed estendere la cooperazione politica tra gli Stati membri della Comunità. I dubbi però dissiparono presto, come dichiarò lo stesso primo ministro olandese nel discorso di apertura del vertice dell'Aja:

[24] Guasconi M.E., *Italy and the Hague Conference of December 1969*, in «Journal of European Integration History», vol. 9, n. 2, 2003, p.104.
[25] «Address by M. Mariano Rumor Italian Prime Minister», in «Meeting of the heads of state or government the Hague, 2 december 1969», AEI.
[26] «Statement by M. Pierre Werner Prime Minister of Luxembourg», in *ivi.*
[27] Gãinar M., *op. cit.*, p. 44.
[28] «Opening address by M. S. de Jong, Prime Minister of the Netherlands», in «Meeting of the heads of state or government the Hague, 2 december 1969», cit.

«We have overcome this hesitation and thus created confidence in the willingness of all partners to make a genuine contribution to solving our problems»[29].

Nel complesso, dunque, i Sei si mostrarono decisi nel dare una nuova opportunità all'Europa, mossi da un comune interesse, ossia rafforzare il ruolo dell'Europa nel mondo, come si evince dalle conclusioni del vertice dell'Aja:

«The Heads of State or Government therefore wish to reaffirm their belief in the political objectives which give the Community its full meaning and scope, their determination to carry their undertaking through to the end, and their confidence in the final success of their efforts. They have a common conviction that a Europe composed of States which, in spite of their different national characteristics, are united in their essential interests, assured of its internal cohesion, loyal to its friendly relations with outside countries, conscious of the role it has to play in promoting the relaxation of international tension and rapprochement among all peoples and, first and foremost among those of the entire European continent, is indispensable for preserving an exceptional seat of development, of progress and culture, for world equilibrium and for peace»[30].

Tuttavia, nelle conclusioni dell'Aja, che indicarono nel noto trittico «completamento» (del mercato comune), «approfondimento» (della cooperazione tra i Paesi membri) e «allargamento» (a Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca) le direzioni del rilancio, la questione dell'Europa politica parve essere rilegata in secondo piano rispetto all'Unione economica e monetaria (UEM). Mentre, infatti, sul piano monetario, i Sei concordarono le diverse tappe per la creazione dell'UEM, sul piano politico i capi di stato e di governo si accontentarono di rinviare la questione affidando ai ministri degli Affari esteri il compito di «studiare il modo migliore per realizzare progressi in materia di unificazione politica, nel contesto dell'allargamento» al fine di presentare «proposte in tal senso entro la fine di luglio 1970»[31]. Fu, in particolare, l'allora Presidente della Commissione Europea Jean Rey a criticare apertamente i risultati del vertice dell'Aja nel suo discorso al Parlamento Europeo, l'11 dicembre 1969. «Quello che è più deplorevole – dichiarò Rey – è che la Conferenza, come il comunicato, non menzionano affatto l'unione politica. Il fatto che i ministri degli Esteri siano stati chiamati a fare proposte tra sei o sette mesi non è certo scoraggiante, ma molti si aspettavano da questa Conferenza qualche importante iniziativa diplomatica da parte

[29] *Ibidem.*
[30] «Comunicato finale del vertice dell'Aja», 2 dicembre 1969, AEI.
[31] *Ibidem.*

dell'uno o dell'altro paese membro»[32]. Nel memorandum presentato ai governi e discusso all'Aja, infatti, la Commissione aveva raccomandato progressi verso l'unione politica ed espresso l'auspicio che, in mancanza di costituzione di istituzioni o di redazione di testi costituzionali, si raggiungesse almeno un accordo su un programma d'azione adeguato ad un'Europa politica. Solo in questo modo, secondo il Presidente della Commissione, l'Europa sarebbe stata in grado di avere un ruolo sulla scena internazionale, contribuire alla risoluzione dei problemi in Medio Oriente e affrontare il problema dell'allentamento delle tensioni tra Est e Ovest. Infine, continuò Rey, «[occorreva] evitare che gli errori dei vecchi stati nazionali si [ripetessero] a livello continentale e, in un momento in cui il mondo si [stava] organizzando in termini di continenti, l'instaurazione di rapporti di fiducia reciproca tra questi ultimi [era] importante almeno quanto l'instaurazione di relazioni pacifiche tra gli stati europei»[33].

Nonostante le critiche, il vertice dell'Aja rappresentò comunque un momento importante e decisivo per la realizzazione di quello che sarà il primo passo verso il raggiungimento dell'unità politica europea: la nascita della CPE.

2. Il Rapporto Davignon I e i primi passi della CPE

Sulla base del mandato ricevuto all'Aja, i ministri degli Affari Esteri degli Stati membri avviarono un periodo di riflessione che culminò il 6 marzo 1970, quando i Sei si incontrarono a Val Duchesse e decisero di nominare un comitato incaricato di elaborare un testo concernente la realizzazione dell'unione politica[34]. Il comitato, composto dai direttori politici dei sei ministeri, fu diretto dal funzionario belga Etienne Davignon e iniziò i suoi lavori nello stesso mese di marzo. Tuttavia, i lavori si annunciarono presto particolarmente difficili. In particolare, in assenza di chiare indicazioni sugli strumenti necessari per conseguire i primi passi verso l'unione politica, la prima grande questione che si pose riguardò la forma che avrebbe dovuto assumere la nuova cooperazione politica a sei. Si

[20] «Address by M. Jean Rey to the European Parliament, 11 december 1969», in «Meeting of the heads of state or government the Hague, 2 december 1969», AEI. Si veda anche «Memorandum from the Commission to the Conference», 19 novembre 1969, AEI.
[33] *Ibidem*.
[34] «Nota di Émile Noël per i membri della Commissione, 24 febbraio 1970», ASUE, Fondo Klaus Meyer, b. 26.

trattava, in altre parole, di decidere tra la natura intergovernativa o comunitaria della nascente struttura. Per evitare che la questione bloccasse i lavori del comitato, su proposta del direttore francese Jacques de Beaumarchais, si decise di redigere un testo giuridicamente non vincolante introducendo, tuttavia, il riferimento al preambolo del Trattato di Roma (1957) al fine di collegare il nuovo rapporto di cooperazione a carattere intergovernativo ai trattati comunitari[35]. Un'altra questione riguardò l'oggetto della cooperazione politica: mentre tutti gli Stati membri erano d'accordo nell'includere la politica estera, alcuni erano, invece, contrari ad includere anche la politica di difesa. In dettaglio, la Francia si mostrò particolarmente reticente a tale prospettiva, temendo di vedere compromessa la propria sovranità e libertà d'azione in questo ambito[36]. Di fronte all'intransigenza del ministro degli esteri francese Maurice Schumann, infine, nella riunione del 29 maggio 1970, i ministri degli Esteri dovettero rinunciare ad includere la difesa nell'accordo e limitare il campo di cooperazione alla politica estera. Un altro punto controverso riguardò lo status dei Paesi candidati. Sebbene il vertice dell'Aja avesse collegato l'avanzamento del *volet* politico all'allargamento, ancora una volta su insistenza della Francia ai Paesi candidati non venne concessa la possibilità di partecipare alla cooperazione politica né ai lavori dei Sei sull'unione politica prima della loro adesione[37]. Una volta risolte tali questioni, il testo del rapporto intitolato «*Report by the Foreign Ministers of the Member States on the Problems of Political Unification*» fu discusso dai ministri a Bruxelles il 20 luglio 1970 e definitivamente approvato durante la riunione di Lussemburgo il 27 ottobre 1970, da qui l'appellativo «Rapporto di Lussemburgo» o «Rapporto Davignon I», dal nome del coordinatore del comitato.

Partendo dalle dichiarazioni del vertice dell'Aja, il rapporto cercò di dare forma alla volontà espressa dai Sei di raggiungere l'unione politica, proponendo in questa prima fase di accrescere «la cooperazione nell'ambito della politica estera»[38], dando vita alla cosiddetta Cooperazione Politica Europea. Si trattava, nello specifico, di un meccanismo basato principalmente sulla collaborazione tra i ministri degli Affari Esteri dei Sei a diversi livelli, al fine di «assicurare una maggiore comprensione reciproca rispetto ai grandi temi della politica internazionale, attraverso uno scambio di informazioni e consultazioni periodiche, e

[35] Găinar M., *op.cit.* p.50.
[36] *Ibidem.* Si ricorda che per lo stesso motivo la Francia decise di ritirarsi nel 1966 dalla struttura militare integrata dell'Alleanza Atlantica.
[37] *Ivi*, p. 55.
[38] «Report by the Foreign Ministers of the Member States on the Problems of Political Unification», in Hill C., Smith K. E., *European Foreign Policy: Key Documents,* Routledge, London, 2003, pp. 75-80.

aumentare la solidarietà attraverso un'armonizzazione delle opinioni, la concertazione degli atteggiamenti e la realizzazione di un'azione comune laddove fattibile e auspicabile»[39]. Furono previste, in dettaglio, due riunioni all'anno dei ministri degli Affari Esteri, su iniziativa del presidente in carica. La presidenza della riunione era assegnata al ministro degli Affari Esteri dello Stato che esercitava in quel momento la presidenza di turno del Consiglio della Comunità. La riunione poteva essere sostituita da un vertice di capi di Stato o di governo se l'importanza del soggetto lo avesse richiesto, oppure, in casi particolarmente urgenti era prevista una consultazione straordinaria su iniziativa del presidente. Le riunioni dei ministri erano preparate da un organo che rappresentava la principale innovazione di questo meccanismo: il Comitato politico. Tale organo era composto dai direttori politici dei ministeri degli Affari Esteri, i quali, cambiando meno rapidamente rispetto ai ministri, riuscivano ad assicurare una maggiore continuità della loro azione. Il Comitato Politico doveva riunirsi quattro volte l'anno, ma poteva essere convocato anche in via eccezionale. Inoltre, esso poteva designare dei gruppi di esperti per affrontare specifici problemi. La colonna vertebrale della CPE era, dunque, costituita da due elementi di natura intergovernativa: le riunioni ministeriali e quelle del Comitato politico. Tali riunioni dovevano tenersi nello Stato membro che esercitava la presidenza di turno della CEE. Il Paese ospitante era tenuto a adottare tutte le misure necessarie al fine di fornire un servizio di segreteria per l'organizzazione degli incontri[40], pertanto il nuovo meccanismo di cooperazione era totalmente privo di una propria struttura stabile. Riguardo l'oggetto delle consultazioni, il testo prevedeva che i governi potevano consultarsi «su tutte le questioni importanti di politica estera» ma, allo stesso tempo, veniva precisato che gli Stati membri erano «liberi di proporre qualsiasi altra questione di loro scelta»[41], aprendo in tal modo la possibilità di discutere anche di altre questioni. Inoltre, in un documento allegato al rapporto era prevista l'associazione alla CPE degli ambasciatori dei Sei nei Paesi terzi nonché dei rappresentanti permanenti dei Sei nelle organizzazioni internazionali, i quali potevano essere consultati per fornire delle relazioni specifiche su determinate questioni di loro competenza e favorire una cooperazione a livello dei rappresentanti diplomatici[42]. Infine, sebbene i Paesi candidati furono esclusi dalla partecipazione alla CPE, gli Stati membri concordarono la necessità di tenerli comunque aggiornati sulle attività della cooperazione attraverso una

[39] *Ibidem.*
[40] *Ibidem.*
[41] *Ibidem*.
[42] « Directive commune aux ambassadeurs dans les pays tiers et aux représentants permanents auprès des organisations internationales », 19 novembre 1970.

procedura di informazione sia a livello ministeriale sia a livello dei direttori politici a cui si aggiungeva l'obbligo di tenere, dopo le riunioni ministeriali a sei, un incontro a dieci con i dirigenti dei sei stati membri e dei quattro candidati (Regno Unito, Danimarca, Irlanda e Norvegia).

Accanto alle riunioni ministeriali e al Comitato politico, nello schema della CPE erano previsti i corrispondenti europei e i gruppi di lavoro. I corrispondenti erano nominati dagli Stati membri con il compito di coadiuvare i lavori del Comitato politico, partecipare alla preparazione delle riunioni ministeriali e dei direttori politici, organizzare la circolazione dei documenti della CPE tra i ministri degli Affari Esteri dei Sei. I gruppi di lavoro, invece, erano costituiti su decisione dei direttori politici in base alla necessità del momento. Composti da funzionari dei sei ministeri degli Esteri competenti sua una precisa zona geografica o questione, avevano il compito di preparare le discussioni del Comitato Politico sui temi di loro competenza. I primi due gruppi di lavoro creati furono quelli relativi alle due questioni scelte dai Sei per iniziare le consultazioni politiche: il problema del Medio Oriente e la preparazione della Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione in Europa (CSCE) proposta dall'URSS[43]. Il gruppo Medio Oriente fu il primo a cominciare la sua attività nel mese di dicembre 1970, mentre il gruppo sulla CSCE venne istituito il 9 febbraio 1971.

Il Comitato politico, invece, cominciò la sua attività il 9 novembre 1970 a Bonn sotto la presidenza di turno tedesca. L'incontro fu dedicato all'esame di una serie di problemi procedurali relativi all'applicazione del Rapporto Davignon nonché alla preparazione della prima sessione di consultazione politica dei Sei che si sarebbe poi svolta dieci giorni più tardi a Monaco di Baviera. Il Comitato Politico concordò un progetto di ordine del giorno che indicava i due temi oggetto di consultazione sui quali era stata raggiunta un'intesa di massima da parte dei sei ministri nella colazione di lavoro del precedente 27 ottobre a Lussemburgo: Medio Oriente e CSCE[44]. In merito al primo tema fu, in particolare, la Francia a suggerirne l'inclusione nell'ordine del giorno della prima riunione di consultazione politica ministeriale, probabilmente al fine di «ottenere dai Cinque consoci della CEE una specie di "delega di rappresentanza europea" nei colloqui quadripartiti sul Medio Oriente»[45].

[43] Si ricorda che l'idea della Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione in Europa (CSCE) nacque, in pieno clima di Guerra Fredda, come tentativo di ripresa del dialogo Est-Ovest. La Conferenza iniziò nel luglio 1973 e, dopo una serie di incontri, culminò nell'elaborazione dell'Atto finale di Helsinki, sottoscritto dai Capi di Stato e di governo di 35 Paesi il 1° agosto 1975.
[44] «Appunto per l'on. ministro degli Affari esteri», ASUE, Fondo Franco Maria Malfatti, b. 36, 11 novembre 1970.
[45] *Ibidem.*

Relativamente al secondo tema, invece, il direttore politico Davignon aveva fatto circolare una bozza di questionario con una serie di quesiti che i sei ministri avrebbero potuto utilizzare per esaminare la possibilità di concertare una «posizione europea» in vista del Consiglio Atlantico del dicembre successivo, che avrebbe dovuto fare il punto della situazione sulla ripresa di un dialogo multilaterale con i Paesi del Patto di Varsavia.[46]

L'ordine del giorno proposto venne approvato nella prima riunione ministeriale in ambito CPE che si tenne il 19 novembre 1970 a Monaco. Tale incontro condusse, senza dubbio, ad un importante risultato ossia all'adozione di una posizione comune sul conflitto arabo israeliano durante la seconda riunione ministeriale del 13-14 maggio 1971 a Parigi[47]. In quell'occasione, infatti, i Sei approvarono un documento redatto dal ministro francese Schumann, nel quale la Comunità ribadì il suo supporto per la Risoluzione dell'ONU n. 242, chiese il ritiro delle truppe israeliane dai territori occupati nel 1967 e dichiarò il proprio supporto al diritto dei rifugiati palestinesi a tornare nelle proprie case o a essere ricompensati[48]. Anche se, come si vedrà di seguito, tale documento non venne pubblicato, rappresentò tuttavia un momento di svolta, in quanto, per la prima volta, su un problema internazionale di grande rilevanza, era stata concordata una posizione dell'Europa a Sei[49].

In quell'occasione i ministri discussero anche della «migliore maniera di realizzare dei progressi nell'ambito dell'unione politica» e venne istituito un gruppo di lavoro ad hoc con il compito di formulare nuove proposte al fine di cercare nuovi settori nei quali rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri della Comunità[50].

Ciononostante, la nascita del nuovo meccanismo di cooperazione politica non fu accolta con particolare entusiasmo. L'allora ministro tedesco degli Affari esteri Walter Scheel, che aprì la riunione di Monaco, descrisse in maniera eloquente l'atmosfera di cauto ottimismo che regnava all'avvio della nascente CPE:

«We were a small circle of six Foreign Ministers only assisted by our Political Directors. Though we all shared the view that EPC should be designed to give Western Europe a greater say

[46] *Ibidem.*
[47] « Les Six déclarent favoriser tous les efforts conduisant à une solution pacifique au Proche-Orient », Le Monde, 15 maggio 1971.
[48] Miller R., *Inglorious Disarray. Europe, Israel and the Palestinians since 1967*, Columbia University Press, New York, 2011, pp. 20-21.
[49] Per un approfondimento sulla questione si rimanda al paragrafo 6.a.
[50] Agence Europe, ASUE, 13 aprile 1971.

in international politics, nobody could be certain about the success of such an undertaking given the priorities and the traditional conduct of foreign policy among the governments involved».[51]

Era evidente che, nonostante l'impasse degli anni Sessanta fosse finalmente superata e la strada verso l'unificazione politica avviata, non pochi erano ancora gli ostacoli che avrebbero potuto compromettere il risultato dell'impegno dei Sei. La CPE era, di fatto, un meccanismo privo di valore giuridico, di natura intergovernativa, in cui le decisioni venivano prese per consenso[52]. Da sottolineare, in particolare, il disappunto del ministro degli Affari Esteri italiano, Aldo Moro, il quale durante l'incontro a sei a Bagnaia nel maggio 1970 apertamente criticò il Rapporto Davignon sostenendo che era «estremamente deludente, soprattutto sulla questione della consultazione politica europea, se confrontata con l'esito dell'Aja»[53]. Secondo Moro, infatti, nel documento non c'era nessuna indicazione riguardo il processo decisionale politico: «solo due incontri di colloqui politici»[54]. Anche la Commissione e il Parlamento Europeo accolsero con qualche critica il rapporto Davignon. Secondo la Commissione, infatti, le forme di collaborazione previste nel documento riprendevano i vecchi schemi tradizionali e moderatamente efficaci della cooperazione tra gli Stati[55]. Mentre per il Parlamento Europeo la realizzazione dell'unione politica doveva avvenire dal basso, ossia rafforzando le istituzioni comunitarie e non attraverso il rafforzamento della cooperazione nel settore della politica estera[56].

Nonostante le critiche, la nascita della CPE rappresentò, senza dubbio, un'importante tappa del processo di integrazione europea, dando vita ad un primo coordinamento politico tra gli Stati membri collegato al quadro comunitario attraverso il riferimento ai Trattati e alla partecipazione della Commissione Europea e del Parlamento Europeo. Tale obiettivo fu possibile, secondo la letteratura in materia, in particolare, grazie alla nuova leadership francese e alla determinazione del cancelliere tedesco. Secondo Möckli, tuttavia, giocò un

[51] Pijpers A., Regelsberger E., Edwards G., Wessels W., *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*, Prefazione di Walter Scheel, London, Dordrecht, 1988, p. xi, cit. in Găinar M., *op. cit.*, p.71.
[52] Per una riflessione sulla cooperazione intergovernativa nel processo di integrazione europea a partire dal Rapporto Davignon si consiglia de Schoutheete P., *The Evolution of Intergovernmental Cooperation in the European process*, in «Challange Europe», European Policy Center, febbraio 2007, consultato sul sito AEI.
[53] «Minutes of the Bagnaia Meeting, 29 maggio 1970», in Guasconi, M.E., *Italy and the Hague Conference of December 1969, op. cit*.
[54] *Ibidem*.
[55] Commissione Europea, «Coopération en matière d'union politique : implications sur le fonctionnement de la Communauté, participation de la Commission aux travaux prévus par le plan Davignon », 17 febbraio 1971, ASUE, Fondo Émile Nöel, b. 109.
[56] Parlamento Europeo, «Rapport sur l'avenir politique de la Communauté Européenne », 5 ottobre 1970, ASUE, Fondo Émile Nöel, b. 109.

ruolo fondamentale anche la «nuova era di mutua fiducia» che si stava instaurando tra Parigi e Londra: il presidente francese iniziò, infatti, a realizzare quanto potesse ottenere sulla scena internazionale un'Europa che vantava tra i suoi Stati membri due potenze nucleari, con potere di veto al Consiglio di Sicurezza dell'ONU e interessi mondiali[57].

3. Il ruolo della Commissione Europea e del Parlamento Europeo nella CPE

Sebbene il coinvolgimento della Commissione Europea e del Parlamento Europeo nel meccanismo della CPE risultò di grande importanza per il collegamento con il quadro comunitario, il ruolo loro assegnato dal Rapporto Davignon fu, di fatto, alquanto modesto.

Secondo quanto deciso dal gruppo di lavoro coordinato da Davignon, la Commissione doveva essere consultata solo nel caso in cui le discussioni dei ministri avessero riguardato anche settori di competenza delle Comunità[58]. Tuttavia, la Commissione provò sin da subito ad accrescere il proprio ruolo nel meccanismo della CPE. Una decisione di grande rilievo venne adottata dal Comitato Politico il 9 novembre 1970 per quanto concerne la partecipazione della Commissione Europea alla prima riunione ministeriale di Monaco. In quell'occasione i direttori politici convennero che, alla fine della riunione di consultazione politica, sarebbero stati esaminati, due temi di grande rilevanza che avrebbero richiesto la presenza della Commissione, ossia: l'atteggiamento dell'Unione Sovietica nei confronti dell'unificazione europea e l'eventuale ripresa dello scambio di vedute sulla CSCE. Come sottolineato in un appunto del ministro degli Affari Esteri italiano, fu particolarmente importante, ai fini di marcare il legame politico tra il meccanismo creato dal Rapporto del 27 ottobre e le istituzioni comunitarie, che dalla prima riunione di consultazione politica figurasse l'esame di un argomento che giustificasse la partecipazione della Commissione[59]. Rilevanza che venne rimarcata dallo stesso presidente della Commissione europea, Franco Maria Malfatti, durante il suo intervento a Monaco:

«Vorrei in primo luogo sottolineare l'importanza che alla prima riunione dei ministri degli Affari Esteri, nel quadro del processo di unificazione politica partecipi anche l'istituzione

[57] Nuttal S.J., *op. cit.*, p. 49; Mockli D., *op. cit*., p. 52.
[58] «Report by the Foreign Ministers of the Member States on the Problems of Political Unification», cit.
[59] «Appunto per l'on. ministro degli Affari Esteri», 11 novembre 1970, cit.

comunitaria che ho l'onore di presiedere. A man mano che la nostra Comunità si sviluppa e si trasforma, e contemporaneamente si negozia per il suo allargamento, i problemi politici che dovremo affrontare aumenteranno. Credo pertanto che avere associato la Commissione ai vostri lavori costituisca il riconoscimento di una esigenza funzionale e della realtà politica che sempre più caratterizza la vita comunitaria.»[60]

Durante la seconda riunione ministeriale del 13-14 maggio 1971, inoltre, i Sei decisero di creare un gruppo *ad hoc* volto ad analizzare nello specifico le questioni economiche relative alla CSCE, pertanto, sollecitarono la Commissione a farne parte[61]. In quell'occasione, il presidente Malfatti, rivolgendosi ai ministri riuniti, precisò:

«la partecipazione della Commissione deve servire a fornirvi tutti quegli elementi che possono meglio illuminare la decisione politica che a voi spetta, se includere e in quale misura il capitolo della cooperazione economica nella progettata Conferenza per la sicurezza europea, è questa l'ottica nella quale mi pongo e sono certo che essa è da voi condivisa»[62].

In realtà, se da un lato la delegazione francese accettò senza riserve il principio della partecipazione della Commissione della CEE alle riunioni ministeriali, dall'altro mostrò chiaramente «resistenze» e «perplessità» circa il principio della sua partecipazione ai lavori del Comitato politico[63]. In occasione della prima riunione del gruppo *ad hoc* a Roma il 28 e il 29 settembre 1971, la delegazione francese provò, infatti, a declassare il gruppo, definendolo sottogruppo del gruppo di lavoro «Conferenza europea di sicurezza» e non un sottogruppo del Comitato politico. La delegazione contestò, inoltre, il fatto che il gruppo *ad hoc* CSCE trattasse anche di questioni politiche generali rubricate sotto il titolo «Riconoscimento delle Comunità dai Paesi dell'Est» e per tale motivo non era giustificata la presenza della Commissione. Tutte le altre delegazioni, soprattutto quella tedesca, si opposero fermamente alle posizioni francesi, e lo stesso segretario generale aggiunto della Commissione Europea, Klaus Meyer, intervenne a nome dell'istituzione comunitaria dichiarando che tali argomenti non potevano essere discussi in assenza della Commissione[64]. Grazie alla partecipazione al gruppo *ah hoc*, la Commissione guadagnò, di fatto, l'accesso

[60]«Discorso del Presidente della Commissione Europea Franco Maria Malfatti», ASUE, Fondo Franco Maria Malfatti, b. 36, 19 novembre 1970.
[61]«Note pour MM. les membres de la Commission. Travaux dans le cadre de l'Union politique pour la préparation de la conférence sur la sécurité : Session du groupe ad hoc les 28 et 29 septembre 1971 à Rome», ASUE, Fondo Franco Maria Malfatti, b. 36, 7 ottobre 1971.
[62] «Conférence pour la Coopération Politique. Paris », ASUE, Fondo Franco Maria Malfatti, b. 36, 14 maggio 1971.
[63] «Appunto per l'on. ministro degli Affari Esteri», 11 novembre 1970, cit.
[64] *Ibidem.*

anche alle riunioni del Comitato Politico che avevano all'ordine del giorno questioni inerenti l'aspetto economico e tecnico della CSCE. Alla successiva riunione dei direttori politici, infatti, che si tenne in Lussemburgo il 15 e il 16 febbraio 1972, i rappresentanti della Commissione furono invitati dalla presidenza, questa volta senza le difficoltà che erano invece emerse a Roma[65].

Il rapporto di Lussemburgo assegnò un ruolo molto limitato anche al Parlamento Europeo. Il coinvolgimento dell'Assemblea nel meccanismo della CPE avveniva attraverso due colloqui annuali tra i ministri e i membri della commissione Affari Politici del Parlamento per discutere delle questioni affrontate negli incontri ministeriali. I Sei ritennero necessario che tali colloqui avessero un carattere strettamente confidenziale, al fine di assicurare la discrezione necessaria, vista la natura dei temi trattati, e permettere allo stesso tempo uno scambio di opinioni il più diretto e libero possibile[66]. Fu proprio la Francia ad insistere sull'importanza di mantenere un carattere confidenziale all' incontro con i parlamentari, «confermando in tal modo, anche in questa occasione, l'indisponibilità del governo di Parigi a stabilire legami organici o comunque troppo impegnativi fra i Sei ministri e l'organo parlamentare della CEE»[67]. Il primo colloquio tra i ministri e i membri della commissione politica del Parlamento Europeo ebbe luogo il 20 novembre 1970, all'indomani della prima riunione di consultazione politica di Monaco. Apparve, di fatto, essenziale per i Sei «associare, sin dall'inizio dell'elaborazione della CPE, l'opinione pubblica e i suoi rappresentanti a questo nuovo sviluppo della costruzione europea»[68].

Oltre ai colloqui semestrali, il Rapporto Davignon prevedeva anche una comunicazione annuale da parte del Presidente di turno del Consiglio della CEE al Parlamento Europeo, riunito in seduta plenaria, al fine di tenerlo informato circa gli sviluppi dell' unificazione europea. Sin dagli esordi del meccanismo della CPE, il Parlamento rivendicò tale impegno. In vista del primo colloquio con la commissione Affari Politici nel novembre del 1970, l'allora Presidente del PE, Mario Scelba, inviò una lettera al Presidente di turno, il ministro Scheel, chiedendo che, oltre al previsto colloquio, fosse effettuata anche la relazione annuale dinanzi all'Assemblea parlamentare. Tale richiesta venne esaminata dal Comitato politico, il quale, però, concordò nel giudicare prematuro un incontro con

[65] «Note pour monsieur le Président Malfatti», ASUE, Fondo Franco Maria Malfatti, b. 73, 21 febbraio 1972.
[66] «Projet de Communication annuelle du Président à l'A. P.E.», ASUE, Fondo Franco Maria Malfatti, b. 36, 10 giugno 1971.
[67] «Appunto per l'on. Ministro degli Affari esteri», cit.
[68] «Projet de Communication annuelle du Président à l'A. P.E.», 10 giugno 1971, cit.

l'Assemblea. Il Rapporto del 27 ottobre, infatti, specificava che la relazione annuale doveva riferirsi alla preparazione di un nuovo rapporto che i Sei ministri avrebbero dovuto redigere, entro il termine di due anni, per esaminare i settori ed i metodi per un approfondimento ed uno sviluppo dell'unificazione politica europea. Visto che lo studio del nuovo rapporto non era ancora iniziato, secondo il Comitato Politico sarebbe mancata, di fatto, la materia su cui riferire[69]. Tuttavia, la prima comunicazione dinanzi al Parlamento Europeo non tardò molto ad arrivare. Nel giugno 1971, un mese dopo la riunione ministeriale di Parigi, infatti, ebbe luogo l'incontro tra il presidente di turno Maurice Schumann e l'Assemblea parlamentare, durante il quale venne discussa la relazione annuale, sebbene i tempi fossero prematuri per esprimere un giudizio sul lavoro, appena iniziato, relativo al secondo rapporto sull'unificazione politica. Come ebbe a dichiarare lo stesso Schumann, tale incontro rendeva evidente la volontà dei Sei di non lasciar passare troppo tempo tra l'avvio della cooperazione politica e il momento del primo confronto con l'Assemblea. L'apertura di un dialogo diretto con il Parlamento Europeo nell'ambito della cooperazione politica rappresentava, infatti, secondo il presidente di turno della CPE, un elemento di grande rilevanza, *«le signe le plus sûr que l'Europe a commencé à exister politiquement»*[70]. Nonostante il carattere preliminare degli studi sull'unificazione politica, dunque, Schumann tenne la prima relazione annuale dichiarando di non avere ancora delle conclusioni da illustrare ai parlamentari, ma ci tenne ad esprimere alcune considerazioni su quanto si era messo in moto a seguito del Rapporto di Lussemburgo, sulle orme dello spirito che aveva animato il Consiglio dell'Aja. La prima considerazione era che la Cooperazione Politica Europea era ormai divenuta una «*réalité vivante*», il periodo di rodaggio si era concluso e una serie di meccanismi era stata avviata: un progresso, questo, che meritava di essere sottolineato[71]. Un'altra considerazione riguardava la rilevanza storica della CPE in quanto aveva dato avvio ad una nuova stagione di rilancio del processo di integrazione europea, in cui i sei governi avrebbero dedicato una sempre maggiore attenzione ai problemi relativi agli ulteriori sviluppi dell'unificazione politica della Comunità Europea[72]. Il giorno successivo alla presentazione della relazione di Schumann ebbe luogo l'incontro con la commissione Affari Politici del PE. Nel corso di una sessione ordinaria di qualche giorno successivo, tuttavia, i membri di tale commissione lamentarono che il colloquio «si era limitato a una ripetizione di quello che avevo esposto

[69] «Appunto per l'on. Ministro degli Affari esteri», 11 novembre 1970, cit.
[70] «Projet de Communication annuelle du Président à l'A. P.E.», 10 giugno 1971, cit.
[71] *Ibidem.*
[72] *Ibidem.*

Maurice Schumann davanti all'emiciclo»[73]. Al fine di evitare che gli incontri si riducessero a semplici sedute di informazione, i membri della commissione politica, durante il colloquio successivo del 18 novembre 1971, chiesero di essere avvertiti preliminarmente delle questioni oggetto di discussione dell'incontro con il presidente di turno. Tale richiesta venne accolta e la nuova procedura fu applicata a partire dal 1972[74]. Malgrado tali passi in avanti i deputati europei continuarono a manifestare un certo disappunto sul limitato coinvolgimento dell'Assemblea parlamentare nel meccanismo della CPE. Nel 1973 la commissione politica del PE elaborò, infatti, un «Rapporto sulla cooperazione e l'unificazione politica dell'Europa», nel quale vennero proposte alcune riforme volte a rafforzare il ruolo del Parlamento in tale ambito. Le riforme prevedevano un accresciuto diritto di iniziativa per il PE nello studio dei problemi importanti di politica estera; il potere di proporre le linee di condotta comuni che gli Etati membri avrebbero dovuto seguire; e l'esame da parte dei ministri degli Affari Esteri delle risoluzioni adottate in materia di politica estera dal PE, al quale avrebbe dovuto seguire una risposta di detti ministri[75].

4. La riforma della CPE. Il Rapporto di Copenaghen (1973)

Dal primo incontro ministeriale a Monaco, i ministri decisero di dare mandato al Comitato Politico di iniziare a riflettere sulla redazione di un secondo rapporto sulla CPE. I lavori iniziarono nel gennaio1971 ma vennero interrotti dalla scelta di indire un nuovo vertice di capi di Stato e di governo in seguito alla decisione del governo statunitense di sospendere la convertibilità del dollaro in oro dopo una stagione di pesanti attacchi speculativi della moneta americana. Il vertice ebbe luogo a Parigi il 19 e 20 ottobre del 1972 e fu dedicato in gran parte alla questione della realizzazione dell'Unione economica e monetaria, assegnando, di contro, un posto molto modesto al tema della Cooperazione politica. In tale ambito le conclusioni del vertice si limitarono ad auspicare un «ulteriore miglioramento della CPE» attraverso «un'intensificazione delle consultazioni a tutti i

[73] «Procès-verbaux de la réunion de la commission politique, 15 juin 1971», cit. in Găinar M., *op. cit*., p.72.
[74] «Compte rendue de la réunion de la commission politique», 18 novembre 1971, cit. in Găinar M., *op. cit*., p.72.
[75] Parlamento Europeo, « Rapport sur la coopération et l'unification de l'Europe », 03 aprile 1973, cit. in Găinar M., *op. cit*., p.73.

livelli»[76], abbandonando qualsiasi slancio di reale salto in avanti del meccanismo, che poteva esser rappresentato dall'idea di creare un segretariato proprio della CPE. Il progetto di segretariato era stato avanzato in seguito ad un incontro franco-tedesco nel febbraio 1972, tra Willy Brandt e George Pompidou, entrambi fermamente convinti che la creazione di una struttura piccola e flessibile potesse far avanzare la CPE dal suo stadio primordiale. Tuttavia, non fu possibile trovare un accordo a causa delle divergenti posizioni tra gli Stati membri circa la sede del segretariato e i rapporti di quest'ultimo con le istituzioni comunitarie. In dettaglio, mentre l'Olanda e il Belgio auspicavano di ridurre il carattere intergovernativo della CPE includendo il segretariato nel quadro comunitario e proponendo che la sede venisse instaurata simbolicamente a Bruxelles, la Francia, in linea con la sua tradizionale visione dell'integrazione europea, non condivideva tale prospettiva e proponeva come sede del segretariato Parigi[77]. L'idea del segretariato politico venne alla fine abbandonata in un nuovo incontro tra Pompidou e Brandt il 9 settembre 1972 a Monaco, durante il quale i due costatarono l'impossibilità di far convergere le proprie posizioni e dichiararono di non volere più «insistere sul progetto di un segretariato politico»[78].

Durante il vertice di Parigi i governi nazionali convennero che entro il 30 giugno 1973 i ministri avrebbero dovuto redigere un secondo rapporto al fine di indicare un modo per «migliorare la cooperazione politica, come era stato previsto nella relazione di Lussemburgo»[79]. I lavori del Comitato Politico ripresero, dunque, nel gennaio 1973 sotto la presidenza belga e incontrarono presto alcune problematiche relative a tre questioni sulle quali i Sei avevano opinioni contrastanti: il principio delle consultazioni obbligatorie, le relazioni con il Parlamento Europeo e le relazioni tra la CPE e il quadro comunitario[80]. In particolare, si confrontarono due visioni: quella francese, ferma a mantenere il carattere intergovernativo e a limitare il ruolo delle istituzioni comunitarie nella CPE, e quella degli altri Stati membri, favorevoli ad una collaborazione più stretta tra il meccanismo di cooperazione politica e la Comunità di fronte alla crescente difficoltà di tenere separate le questioni politiche ed economiche. Una volta raggiunto un compromesso su tali questioni, il 23 luglio 1973 i ministri degli Affari Esteri approvarono la versione definitiva del secondo

[76] «Statement of the Conference of the Heads of State and Government, Paris, 21 October 1972», cit. in Hill C., Smith K., *op.cit*., pp.82-83.
[77] «Secrétariat politique pour la CPE, 25 février 1972», Archives diplomatique du ministère des Affaires étrangères Paris, 3786, cit. in Găinar M., *op. cit*. p. 76.
[78] «Compte rendu. Entretien entre George Pompidou et Willy Brandt à Munich », 9 settembre 1972, Archives diplomatique du ministère des Affaires étrangères Paris, 5 AG 2/106, in Găinar M., *op. cit*. p. 76.
[79] «Statement of the Conference of the Heads of State and Government, Paris, 21 October 1972», cit.
[80] Agence Europe, ASUE, 17 marzo 1973.

rapporto sulla CPE a Copenaghen sotto la presidenza danese. Da qui l'appellativo di «Rapporto di Copenaghen».

Dopo una prima parte dedicata al bilancio del periodo di rodaggio della CPE dal 1970 al 1973, nella seconda parte il rapporto indicava una serie di iniziative volte a migliorare il meccanismo della CPE affinché «l'Europa [potesse] far sentire la sua voce negli affari mondiali e affermare i propri valori nelle relazioni internazionali».[81] In primo luogo, il testo chiariva in maniera esplicita gli obiettivi della Cooperazione politica europea, ossia: la ricerca di « linee comuni in casi concreti» e l'elaborazione di «una posizione comune» nelle questioni che toccavano gli interessi dell'Europa, all'interno o al di fuori del continente[82]. Il rapporto prevedeva, poi, un'intensificazione della cooperazione attraverso un aumento del numero delle riunioni ministeriali, che da due passavano a quattro all'anno. Anche per il Comitato Politico era previsto un incremento del numero degli incontri, determinato dalle esigenze del momento. A tale organo veniva poi attribuito un diritto di iniziativa sulla scelta dei temi che potevano essere oggetto di discussione durante i lavori della CPE, mentre restava ai ministri la scelta rispetto a quali argomenti trattare in maniera prioritaria. Il testo sanciva, poi, un rafforzamento del ruolo della presidenza, alla quale veniva affidato il compito di garantire il rispetto collegiale delle conclusioni adottate al termine delle riunioni dei ministri e dei direttori politici, nonché il diritto di proporre, di sua iniziativa, delle consultazioni a livello opportuno e tenere riunioni con ambasciatori degli Stati membri per informare loro dell'evoluzione dei lavori. Inoltre, al fine di migliorare lo scambio di informazioni tra i Nove, divenuto necessario in ragione del numero crescente dei documenti prodotti, era prevista la creazione di un sistema di telex conosciuto come COREU, acronimo francese per *Correspondance Européenne*, reso operativo già dal 1973.

Per quanto riguarda le relazioni con le istituzioni comunitarie, pur rimarcando la distinzione tra la cooperazione intergovernativa della CPE e l'attività comunitaria inscritta nei trattati della CEE, il testo rimarcava lo stretto legame tra le due entità, avendo entrambi un obiettivo comune, ossia quello di «contribuire allo sviluppo del processo di unificazione europea»[83]. Pertanto, il rapporto di Copenaghen stabiliva che, nella preparazione delle posizioni comuni, gli organi della CPE dovevano tenere conto delle implicazioni e degli effetti nella politica internazionale delle politiche comunitarie in via di elaborazione. Inoltre,

[81] «Deuxième rapport sur la coopération politique européenne en matière de politique étrangère», Copenhague, 23 luglio 1973, AIE.
[82] *Ibidem.*
[83] *Ibidem.*

laddove le materie oggetto di cooperazione politica avessero avuto un'incidenza sulle attività comunitarie, un contatto stretto doveva essere mantenuto non solo con la Commissione ma anche con il Consiglio attraverso il presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER)[84], il quale doveva essere informato dalla presidenza di turno della CPE delle conclusioni dei lavori. Il rapporto prevedeva, poi, che a richiesta delle istituzioni comunitarie, i ministri degli Affari esteri potevano incaricare gli organi della CPE di preparare degli studi su taluni aspetti politici delle questioni in corso d'esame nel quadro comunitario. Infine, per quanto concerne i rapporti con il Parlamento, il testo sanciva un aumento da due a quattro del numero dei colloqui annuali tra i ministri e la commissione politica e stabiliva l'obbligo per i ministri di tenere conto delle posizioni adottate dal PE sulle questioni di politica estera in vista della preparazione di tali incontri.

Per concludere, il Rapporto di Copenaghen, segnò, senza dubbio, una tappa importante per l'ulteriore evoluzione del meccanismo della CPE, soprattutto nella misura in cui vennero meglio identificati gli obiettivi della CPE e rafforzate le relazioni con il quadro comunitario. Tuttavia, non rappresentò quel salto qualitativo auspicato dai redattori del Rapporto di Lussemburgo, in quanto si limitò a migliorare il funzionamento di un certo numero di procedure della Cooperazione Politica Europea sviluppate in quegli anni. Pertanto, restavano intatti tutti quei limiti strutturali che, come vedremo, saranno la causa di una serie fallimenti dell'Europa durante le maggiori crisi internazionali degli anni Settanta. La CPE restava, infatti, un meccanismo di natura intergovernativa, con un ruolo determinante svolto dagli Stati membri che potevano, in tal modo, preservare la propria sovranità sulle proprie politiche estere. Tale modo di coordinare le politiche nazionali fu consacrato, tra l'altro, anche dall'istituzionalizzazione del Consiglio europeo durante il vertice di Parigi del 1974. La creazione del Consiglio europeo fu molto importante per lo sviluppo della CPE, in quanto conferì maggiore visibilità alle riunioni dei ministri degli Esteri che avvenivano ai margini del Consiglio europeo e contribuì a rendere più facile l'adozione di dichiarazioni politiche coordinate con misure economiche di competenza della CEE. Di fatto, grazie alla (relativa) informalità delle sessioni, i capi di Stato o di governo potevano affrontare le questioni di cooperazione politica europea tenendo in considerazione

[84] Il Comitato dei rappresentanti permanenti o Coreper è composto da un rappresentante per ciascun Stato membro e svolge un ruolo molto importante nel processo decisionale. Esso, infatti, coordina e prepara i lavori di tutte le riunioni del Consiglio e tenta di trovare, al proprio livello, un accordo che sarà successivamente presentato per l'adozione da parte del Consiglio.

le implicazioni comunitarie e viceversa[85]. Va, tuttavia, sottolineato che, in un momento in cui l'integrazione europea accresceva la propria importanza e la Comunità ampliava le proprie competenze, si registrava, di contro, la volontà dei governi di restare alla guida di questo processo, restii a condividere la propria sovranità negli affari politici internazionali con le istituzioni comunitarie.

5. I rapporti transatlantici: «L'Anno dell'Europa» e la Dichiarazione sull'identità europea

All'inizio del 1973, nel pieno delle negoziazioni del futuro rapporto di Copenaghen, la CPE si trovò ad affrontare la richiesta degli USA di ridefinire le relazioni transatlantiche al fine di adattarle ai profondi cambiamenti della realtà internazionale di quel momento[86]. Alla base di tale richiesta vi era la necessità di superare le tensioni euro-americane nate all'inizio del decennio in seguito alla «Nuova politica economica» varata da Nixon nell'agosto 1971, che, sospendendo la convertibilità del dollaro in oro e imponendo una sovrattassa sui beni d'importazione, generò una serie di preoccupazioni in ambito europeo per la crescita economica della Comunità[87]. Gli Stati Uniti, inoltre, contestavano agli europei di aver discriminato le esportazioni americane attraverso l'imposizione della tariffa comune esterna, mentre la politica agricola comune era accusata di sovvenzionare abusivamente le esportazioni europee a scapito degli alleati. Presto gli europei vennero percepiti non più come partner ma come dei veri e propri concorrenti. Per tale motivo l'amministrazione Nixon presentò nei primi mesi del 1973 un progetto di legge commerciale con l'intento di chiedere all'Europa un abbassamento e in alcuni casi la sospensione della tariffa comune. Dal punto di vista diplomatico, gli attriti tra gli Stati Uniti e i suoi alleati europei iniziarono quando, di fronte al fallimento americano in Vietnam e la raggiunta parità nucleare con

[85] Mourlon-Druol E., *More than a Prestigious Spokesperson – the Role of Summits and the European Council in European Political Co-operation, 1969–1981* in Foret F., Rittelmeyer Y.S. (ed.), *The Commanding Heights of the European Union. The European Council and the rotating presidencies: competition or collaboration?,* Routledge, London, 2013, pp. 86-102.

[86] Per un approfondimento del quadro delle relazioni internazionali negli anni Settanta si veda Di Nolfo E., *Storia delle relazioni internazionali. Gli anni della guerra fredda 1946-1990*, Laterza, Bari, 2015*;* Varsori A. (a cura di*), Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, Franco Angeli, 2006.

[87] Gilbert M., *Gli anni Settanta: un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche*, in Del Pero M., Romero F., (a cura di), *Le relazioni transatlantiche: continuità e trasformazioni*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2007, pp. 50-51.

l'URSS, il presidente Richard Nixon decise di ridefinire la politica estera americana mettendo al centro il processo di distensione. Quest'ultimo si concretizzò attraverso due iniziative: l'apertura degli Usa verso la Cina (con la visita di Kissinger a Pechino nel febbraio 1972) e la firma il 26 maggio 1972 degli accordi sulla limitazione degli armamenti strategici (SALT I) che segnò l'inizio di un dialogo diretto tra le due superpotenze. Mettendo in campo questa «diplomazia triangolare»[88], gli Stati Uniti si imposero come unico portavoce del campo occidentale, lasciando agli europei il timore di non riuscire a ritagliarsi un ruolo importante nel processo di distensione.

La risposta europea alle tensioni con l'alleato transatlantico si concretizzò nella volontà espressa dai Nove al vertice di Parigi dell'ottobre 1972 di continuare nel processo di integrazione europea, al fine di creare un'Unione Europea prima della fine del decennio, capace di fornire un contributo originale all'altezza delle sue risorse umane, intellettuali e materiali e di affermare le sue proprie idee nei rapporti internazionali, conformemente alla sua vocazione di apertura, progresso, pace e cooperazione[89]. Queste dichiarazioni mostrarono chiaramente l'impegno e il desiderio degli europei di lavorare al fine di forgiare un'identità politica propria che potesse consentire loro di condurre un'azione sempre più indipendente sulla scena internazionale. Timoroso che «una visione specificatamente europea del mondo», soprattutto se a guida francese, potesse diventare una «minaccia per l'egemonia americana nella politica atlantica»[90], il segretario di Stato americano Henry Kissinger, lanciò il 23 aprile 1973 un'iniziativa dal titolo «l'Anno dell'Europa», con l'intento di ripensare le relazioni tra le due sponde dell'Atlantico[91]. Durante il suo discorso all'assemblea dell'Associated Press, riunita al Wadorf Astoria Hotel a New York, il segretario di Stato americano dichiarò: «Quest'anno è stato chiamato "l'Anno dell'Europa", ma non perché l'Europa fosse meno importante nel 1972 o nel 1969. L'alleanza tra Stati Uniti ed Europa è stata la pietra angolare di tutta la politica estera del dopoguerra. Il 1973 è l'anno dell'Europa perché l'era che è stata plasmata dalle decisioni dalla generazione precedente sta finendo»[92]. Nuove realtà come la rinascita dell'Europa Occidentale, la raggiunta parità

[88] Di Nolfo E., *op. cit*., p. 703.
[89] Agence Europe, édition spéciale, 22 ottobre 1972.
[90] Kissinger A. H., *The Troubled Partnership. A Reappraisal of the Atlantic Alliance*, New York/London/Toronto, 1965, p. 39, cit. in Allen D., Rummel R., Wessels W., Duchêne F. (ed.), *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe,* Butterworth-Heinemann, 2013, p. 83.
[91] La documentazione statunitense al riguardo è consultabile in *Foreign Relations of the United States, 1969–1976*, vol. XXXI, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v31.
[92] *Text of Kissinger's Speech at A.P. Meeting Here on U.S. Relations With Europe,* in «New York Times», 23 aprile 1973.

nucleare con l'URSS, l'emergere del Giappone come centro di potenza e la distensione tra Est e Ovest, secondo Kissinger, avevano prodotto «*a dramatic transformation of the psychological climate in the West*» e richiedeva un «*fresh act of creation*»[93]. Il progetto proposto dagli Stati Uniti prevedeva, in particolare, un ripensamento delle relazioni transatlantiche in tre principali ambiti: diplomatico, economico e della difesa. Nel settore economico, l'obiettivo era quello di conciliare le due prospettive regionale e globale rispettivamente della Comunità Europea e degli Stati Uniti. Relativamente alla diplomazia, secondo Kissinger, era necessaria una maggiore unità di intenti in quanto, pur essendo oggetto di frequenti consultazioni, era essenzialmente condotta dai singoli Stati e gli interessi nazionali nella nuova era non sempre erano «automaticamente identici». Per quanto riguarda la difesa collettiva, invece, il discorso del segretario di Stato sottolineava la necessità di superare le condizioni strategiche radicalmente diverse tra i Paesi alleati. Le nazioni atlantiche dovevano, dunque, trovare un nuovo equilibrio tra l'interesse personale e l'interesse comune e gestire in modo nuovo la loro diversità. Gli Stati Uniti si dissero, infine, pronti a dare il loro contributo sostenendo l'unità europea, facendo concessioni alla sua ulteriore crescita e mantenendo le proprie forze sul territorio. «Ma – dichiarò Kissinger – ci aspettiamo di essere accolti in uno spirito di reciprocità»[94].

Il consigliere di Nixon propose, dunque, l'elaborazione di una nuova «Carta atlantica» da redigere in tempo per il viaggio del presidente americano in Europa in programma per la fine dell'anno, che potesse regolare le nuove relazioni transatlantiche alle quali doveva essere associato anche il Giappone.

Il discorso di Kissinger colse di sorpresa gli europei, particolarmente irritati dalla mancata consultazione da parte dell'amministrazione statunitense di una tale iniziativa. Sebbene nelle sue memorie Kissinger abbia dichiarato di aver avvisato gli alleati diversi mesi prima del suo discorso pubblico, in realtà la ricerca archivista condotta da Möckli restituisce un quadro differente[95]. Per tale motivo, dunque, la risposta dei Nove fu meno entusiasta di quanto gli americani si aspettassero. Due giorni dopo il discorso di Kissinger, il 25 aprile il Comitato Politico si riunì per discutere per la prima volta dei problemi dei rapporti con Washington. Le discussioni sotto la presidenza di Etienne Davignon rivelarono le differenti posizioni dei direttori politici rispetto alla risposta da dare agli USA. Olanda e Lussemburgo giocarono la carta comunitaria e avanzarono l'idea di un incontro tra il

[93] *Ibidem.*
[94] *Ibidem.*
[95] Möckli D., *op.cit*, p. 145.

presidente americano e le istituzioni comunitarie. Dello stesso avviso anche la Germania e la Gran Bretagna, che sottolineò l'importanza di concertare una posizione comune dei Nove al riguardo. La Francia, invece, considerava prematuro un incontro congiunto dei Nove con Nixon. Al di là di tali differenze, gli europei manifestarono un comune disaccordo rispetto alle principali questioni chiave della proposta americana. Innanzitutto, i Nove considerarono sbagliati i tempi dell'iniziativa di Kissinger : il 1973, come ebbe a sottolineare il segretario per gli Affari Esteri britannico Alec Douglas-Home, doveva essere un periodo consacrato al consolidamento dell'Europa a seguito del processo di allargamento appena concluso[96]. I Nove, inoltre, espressero disaccordo sulla proposta di collegare le tre dimensioni commercio, diplomazia e sicurezza, in quanto avrebbe avuto degli effetti negativi sulla coesione dell'Alleanza. Come sostenne Pompidou, la Comunità non avrebbe dovuto comprare più grano dall'America in cambio della garanzia di una difesa da parte degli alleati, in quanto era nell'interesse stesso di Washington difendere l'Europa contro il comunismo[97]. Infine, una terza fonte di preoccupazione da parte degli europei era rappresentata dal fatto che il piano di Kissinger avrebbe potuto celare il fine ultimo di creare una comunità atlantica a guida statunitense a scapito dell'entità politica europea svuotata dalla propria sostanza[98].

Le reticenze europee e, soprattutto, l'intransigente opposizione francese comportarono un ritardo notevole della risposta dei Nove all'iniziativa americana[99]. Il compromesso venne raggiunto solo nel mese di agosto del 1973, quando il governo britannico propose due progetti di dichiarazione separati: una «a Dieci» tra i nove Stati membri della CEE e gli Stati Uniti relativa ai rapporti politici e commerciali, presentata nel quadro della CPE; l'altra «a Quindici», incentrata sugli aspetti relativi alla sicurezza, presentata nell'ambito dell'Alleanza atlantica, previo accordo raggiunto all'interno della CPE[100]. L'idea di proseguire sulla via di una negoziazione separata delle due dichiarazioni ottenne l'approvazione di Parigi. I Nove presentarono a Kissinger il progetto il 19 settembre 1973, ma secondo il segretario di Stato non andava nella direzione auspicata dagli americani di creare un nuovo quadro per le future relazioni transatlantiche, inoltre era stato elaborato

[96] *Ivi*, p. 148.
[97] *Ivi*, p. 149.
[98] Gãinar, *op. cit*., p. 116.
[99] Per un approfondimento sull'atteggiamento della Francia rispetto all'iniziativa statunitense si veda Gfeller A.E., *Bulding a European Identity: France, the United States and the oil shock 1973-1974*, Berghahn Books, New York/Oxford, 2012, pp. 19-58.
[100] Gãinar, *op. cit.*, p. 122.

senza un adeguato contributo dei rappresentanti del governo statunitense[101]. Le discussioni furono, tuttavia, bloccate dallo scoppio della quarta guerra arabo-israeliana, il 6 ottobre del 1973, che vide i Nove ostili ad associarsi alla politica statunitense nella regione (cfr paragrafo 5, b.), pertanto la questione dell'adozione di una dichiarazione «a Dieci» venne rimandata all'inizio del 1974.

Intanto, proprio le tensioni euro-americane, insieme all'accordo tra Stati Uniti e URSS sul nucleare e il successo degli europei nei lavori preparatori della CSCE (cfr paragrafo 5, a.) imposero progressivamente l'idea che sarebbe stato difficile, se non impossibile, presentarsi come un fronte unito rispetto agli Stati Uniti, l'URSS e tutto il blocco comunista senza aver definito a monte il posto dell'Europa nel mondo[102]. In quest'atmosfera, e sulla base della volontà manifestata al vertice di Parigi del 1972, Londra decise nel mese di giugno 1973 di proporre a suoi partner l'elaborazione di un documento sull'identità europea. Sulla base di tale proposta, alla fine dell'estate del 1973 Gran Bretagna, Irlanda e Francia presentarono tre progetti. Mentre i testi inglese e irlandese inscrivevano la questione dell'identità europea nella problematica delle relazioni euro-atlantiche, il testo francese si caratterizzò per un approccio più globale e ambizioso. Fu quest'ultimo, infatti, che ottenne l'adesione dei Nove e rappresentò il punto di partenza per la redazione del documento sull'identità europea. La «Dichiarazione sull'identità europea» venne adottata durante il secondo giorno della conferenza di Copenaghen il 15 dicembre 1973, con lo scopo di «meglio definire le relazioni degli europei con gli altri Paesi del mondo, le loro responsabilità e il posto dell'Europa negli affari mondiali»[103].

Nella prima parte del testo i Novi identificarono i diversi elementi costitutivi dell'identità europea: il rispetto dei valori d'ordine giuridico, politico e morale; la preservazione della ricca varietà delle culture nazionali; la condivisione di uno stesso modo di intendere la vita basato sulla volontà di costruire una società al servizio degli uomini; la salvaguardia dei principi di democrazia rappresentativa, della giustizia sociale e del rispetto dei diritti dell'uomo[104]. Un altro aspetto importante messo in risalto nella dichiarazione fu la volontà dei Nove di realizzare la costruzione europea applicando i Trattati di Roma e di Parigi, i rapporti di Lussemburgo e Copenaghen e prevedendo di trasformare, entro la fine

[101] Kholer B., *Euro-American Relations and European Political Cooperation*, in Allen D., Rummel R., Wessels W., Duchêne F. (a cura di), *op. cit.*, p. 86.
[102] «Une politique de la Communauté vis-à-vis des Pays de l'Europe de l'Est», ASUE, Fondo Émile Noël , b.73, 11 aprile 1972.
[103] «Document on the European Identity published by the Nine Foreign Ministers (Copenhagen, 14 December 1973)», AEI.
[104] *Ibidem*.

del decennio, «il complesso delle loro relazioni in una Unione Europea»[105]. Solo in questo modo l'Europa avrebbe potuto farsi sentire e giocare un ruolo rilevante in un mondo dove il potere e le responsabilità erano sempre più concentrate «nelle mani di un numero molto piccolo di grandi potenze»[106]. Riguardo la questione della difesa, invece, il testo ribadiva l'importanza dell'Alleanza atlantica per la sicurezza dell'Europa e dichiarava l'impegno degli Stati membri a cercare, in un costante sforzo, di «disporre di un' adeguata difesa» al fine di preservare la sua indipendenza vista la sua relativa vulnerabilità militare[107].

Nel documento, inoltre, i Nove chiarirono che l'intento dell'unificazione europea non era ispirata da una qualsiasi volontà di potenza, al contrario l'Europa mirava a diventare «un elemento di equilibrio e un polo di cooperazione con tutte le nazioni, a prescindere dalle loro dimensioni, cultura e sistema sociale»[108]. Decisi a giocare un ruolo attivo negli affari mondiali rispettando gli obiettivi e principi della Carta delle Nazioni Unite, gli Stati membri affermarono, dunque, la loro volontà di elaborare progressivamente «una comune politica verso i Paesi terzi»[109]. Quest'ultima doveva ispirarsi a tre principi: i rapporti con tali Paesi non dovevano compromettere, ritardare o condizionare la volontà dei Nove di progredire verso l'Unione europea; le future negoziazioni dovevano permettere il rispetto dello specifico carattere dell'entità europea; nei loro contatti bilaterali i Paesi membri della Comunità dovevano tener conto in misura crescente delle posizioni comuni concordate tra loro.

La Dichiarazione si concludeva con l'impegno dei governi comunitari a definire progressivamente la loro identità rispetto alle altre entità politiche attraverso «un rafforzamento della loro coesione interna» e l'elaborazione di «una politica propriamente europea» che avrebbe facilitato la trasformazione delle loro relazioni in un'Unione europea[110]. Gli europei apparivano, in quel momento, decisi a rimettere l'Europa al centro del sistema delle relazioni internazionali e a rafforzare il suo ruolo attraverso un approfondimento del processo europeo. Di fatto, «contro la sua volontà Washington aveva rafforzato la solidarietà dei Nove»[111].

---

[105] *Ibidem*.
[106] *Ibidem*.
[107] *Ibidem*.
[108] *Ibidem*.
[109] *Ibidem*.
[110] *Ibidem*.
[111] Möckli D., *op. cit.* p. 165. Sull'influenza dei rapporti transatlantici sull'evoluzione del processo di integrazione europea si veda, inoltre: Schwartz T.A., Schulz M., (ed.), *The Strained Alliance: U.S.-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge University Press, New York, 2009 (secondo gli autori del volume l'integrazione europea si è evoluta meno come conseguenza del sostegno di Washington che come risultato del

Infatti, la dichiarazione del 1973 suscitò la reazione degli Stati Uniti che la considerarono come una nuova fonte di attrito tra le due rive dell'Atlantico. Un tentativo di superare i dissidi tra gli alleati giunse nel mese di aprile 1974, quando la presidenza tedesca presentò, durante la riunione ministeriale, un progetto di testo che prevedeva la codificazione di una procedura di consultazione preliminare degli Stati Uniti in caso in cui una decisione comune dei Nove presa in ambito CPE avesse potuto compromettere gli interessi americani. L'iniziativa tedesca venne, tuttavia, apertamente criticata dal governo francese, che si oppose in maniera intransigente a qualsiasi codificazione della procedura di consultazione e ad ogni ingerenza degli americani nel processo interno di decisione dei Nove. Secondo la Francia sarebbe spettato ai ministri degli Affari Esteri comunitari, attraverso l'adozione di una posizione comune, decidere se e come una consultazione con gli Stati Uniti, o altri Paesi terzi eventualmente coinvolti, avesse dovuto avere luogo[112]. Il documento tedesco venne, dunque, messo da parte, mentre i Nove si concentrarono sulla proposta del governo francese e su quella avanzata dal Belgio, secondo la quale, invece, la consultazione sarebbe stata decisa dal Comitato politico. Dei progressi importanti si registrano, infine, durante l'incontro informale che si tenne a Gymnich nel week end del 20-21 aprile 1974, quando i ministri giunsero ad un *gentleman's agreement*. Il cosiddetto «accordo di Gymnich», definitivamente approvato sotto forma di un *non-paper* il 10 giugno 1974, prevedeva che le consultazioni dei Nove con gli Stati alleati o amici sarebbero avvenute in maniera programmatica e decise per consenso caso per caso. Qualora non fosse stato possibile raggiungere il consenso, gli Stati interessati avrebbe potuto procedere con consultazioni sul piano bilaterale[113]. Henry Kissinger si disse felice dell'accordo e diede il suo avallo alla procedura proposta dai Nove, in quanto consentiva, almeno in parte, agli Stati Uniti di mettere sotto il proprio cappello la CPE e a rafforzare il coordinamento atlantico della nascente politica estera europea. L'accordo di Gymnich non solo mise fine ad un contenzioso che era durato circa un anno ma soprattutto, aveva chiarito agli Europei quali erano le implicazioni del dichiarare di adottare un approccio comune alla politica estera che non contemplasse la leadership americana[114]. Mentre la questione delle consultazioni trovò una risoluzione, la questione della dichiarazione a Dieci tra i Nove e gli Stati Uniti venne momentaneamente sospesa. In

relativo declino dell'America e della crescente discordia tra Stati Uniti ed Europa); Ratti L., Leonardi A., *The Role of NATO in European Integration*, in de Leonardis M. (ed)., *NATO in the Post-Cold War Era. Continuity and Transformation*, Palgrave Macmillan, London, 2022; Lundestad G. (ed.), *Empire by Integration. The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

[112] Gãinar, *op. cit*., p. 156.

[113] Kholer B., *op. cit*. p. 88.

[114] Nuttall S.J., *op. cit*., p. 93.

particolare, furono gli Stati Uniti a dichiararsi non più interessati alla dichiarazione in quanto avrebbe sollevato troppe difficoltà e di conseguenza sarebbe stato meglio abbandonare il progetto, con grande rammarico dei belgi e degli italiani, secondo i quali era stata persa un'importante occasione per la riconoscenza formale da parte dell'alleato americano dell'esistenza di un'entità europea distinta[115].

6. Le crisi degli anni Settanta: il primo decennio della CPE tra successi e i fallimenti

Nel corso del primo decennio la CPE contribuì ad instaurare un nuovo clima di collaborazione tra le cancellerie europee. Le riunioni previste e il flusso di documenti inviati tramite il sistema del COREU – che arrivò a contare fino a cinquemila telegrammi all'anno[116] – diedero vita ad un confronto quotidiano e del tutto nuovo sui principali avvenimenti di politica internazionale, contribuendo ad armonizzare le politiche estere degli Stati membri e, soprattutto, a creare una comunità di diplomatici europei[117]. Questo contribuì a fare della CPE una specie di «club della diplomazia europea»[118] in cui i diplomatici europei si incontravano per discutere e confrontarsi su questioni di politica estera, favorendo in tal modo la formazione di un'identità europea.

L'intensificazione della cooperazione politica in quegli anni portò a importanti risultati, primi tra tutti la preparazione e la realizzazione della CSCE (1973-1975) e l'adozione della Dichiarazione di Venezia (1980), tuttavia non mancarono eclatanti fallimenti, come nel caso delle crisi cipriota, afghana e iraniana, che misero in evidenza tutti i limiti della logica intergovernativa della CPE.

[115] Gãinar, *op. cit.*, p. 158.
[116] de Fonseca- Wollheim H., «Dix ans de coopération politique», ASUE, Fondo Émile Noël, b. 2254, marzo 1981.
[117] Jannuzzi G., *La Cooperazione politica europea*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», vol. 56, n.1, gennaio-marzo 1989, pp- 15-27.
[118] L'espressione è del vicepresidente della Commissione Christopher Audland, cit. in Guasconi M.E., *Prove di politica estera. La Cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda,* Mondadori, Milano, 2020, p. 16.

a. La Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE)

Il successo più rilevante conseguito dalla CPE fu, senza dubbio, il lungo processo negoziale che portò alla firma dell'Atto finale della CSCE di Helsinki il 1° agosto 1975, in cui i Paesi europei dimostrarono la loro capacità di riuscire a adottare e difendere una posizione comune, svolgendo un ruolo decisivo nel condizionare l'agenda e i risultati finali della conferenza[119].

La CSCE venne proposta per la prima volta dai sovietici già a partire dagli anni Cinquanta, ma solo all'inizio degli anni Settanta, in un clima di rafforzata distensione tra le due superpotenze, divenne possibile la sua realizzazione. Di fatto, la conferenza avviava un processo diplomatico di grande rilevanza con l'intento di istituzionalizzare le relazioni tra i due blocchi della Guerra Fredda e riconoscere lo status quo territoriale in Europa così come emerso dalla Seconda Guerra Mondiale[120]. I lavori della Conferenza durarono due anni, dal 1973 al 1975 e rappresentarono il primo banco di prova per l'Europa di agire in maniera unitaria sulla scena internazionale, attraverso la nascente Cooperazione Politica Europea. La decisione di inserire la CSCE nell'ordine del giorno della prima riunione ministeriale della CPE del 19 novembre 1970 fu emblematico dell'importanza che la partecipazione a tale processo aveva per i Sei. Si trattava, infatti, non solo di difendere gli interessi occidentali dal blocco comunista, ma anche di assicurare che la CSCE non desse all'Unione Sovietica la possibilità di «frenare il rafforzamento del mercato comune» e di interferire in qualche modo nella costruzione europea[121]. I lavori della CPE in tale ambito iniziarono nel febbraio 1971 in seguito alla riunione dei direttori politici a Parigi, durante la quale venne istituito un gruppo di lavoro, chiamato «sotto-comitato politico sulla CSCE», incaricato di studiare gli aspetti politici della questione. Successivamente venne istituito un altro gruppo, chiamato «gruppo *ad hoc* CSCE», incaricato di analizzare gli aspetti economici, a cui partecipò anche la Commissione Europea che, come precedentemente analizzato «si mostrò particolarmente determinata a giocare un ruolo decisivo nella preparazione della Conferenza»[122]. Secondo il

[119] L'Atto finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, noto anche come Atto finale di Helsinki, venne firmata da trentacinque Stati, tra cui gli USA, l'URSS, il Canada e tutti gli Stati europei tranne Albania e Andorra.
[120] Sulle origini della CSCE cfr Romer J.C., *Le monde en crise depuis 1973 : Triomphe et décadence de la bipolarité*, Ellipes, Paris, 1997; Romano A., *From Détente in Europe to European Détente : How the West Shaped the Helsinki CSCE*, P.I.E. Peter Long, Bruxelles, 2009.
[121] «Compte rendu de la réunion des ministres des Affaires étrangères, Munich, 19 novembre 1970», ASUE, Fondo Franco Maria Malfatti, b. 36, novembre 1970.
[122] Bitsch M.T., *La CEE et la mise en route de la CSCE*, in Bitsch M.T., *op. cit*., p. 200.

presidente Franco Maria Malfatti, infatti, la partecipazione della Commissione sia alla fase preparatoria sia alla Conferenza stessa era indispensabile nel momento in cui dovevano essere discusse una serie di questioni di natura economica e, dunque, di competenza comunitaria. Inoltre, era l'occasione giusta per la Comunità di parlare finalmente con una sola voce con l'Est e costringere l'Unione Sovietica a riconoscere la realtà comunitaria, fino ad allora ignorata[123]. «*La politique de la non reconaissance*» praticata dall'URSS rappresentava un serio ostacolo ai cambiamenti in atto dei rapporti tra l'Europa dell'Est e dell'Ovest e la piena partecipazione della CEE alla Conferenza avrebbe permesso il suo definitivo superamento[124].

La prima fase dei colloqui multilaterali preparatori (CMP) si aprì nell'autunno del 1972 quando la distensione appariva ormai una realtà dopo i successi dell'*Ostpolitik* del governo della RFT, volta a normalizzare i rapporti con l'Est, e la firma dell'accordo quadripartito di Berlino nel giugno 1972 tra le quattro potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale. In tale contesto, l'azione della delegazione americana fu di basso profilo, lasciando agli europei un posto in prima linea nella realizzazione di una Conferenza alla quale la Casa Bianca non era «particolarmente interessata»[125]. I Nove si presentarono ai colloqui multilaterali forti di una posizione comune approvata dai ministri degli Esteri durante la riunione dell'Aja il 20 e 21 novembre 1973 alla vigilia dell'avvio dei lavori il 22 novembre a Helsinki[126]. I ministri comunitari si dichiararono determinati a ottenere «un miglioramento reale dei contatti tra gli Stati, le economie, le culture e gli uomini sul continente»[127]. Tuttavia, già dai primi incontri emersero importanti divergenze tra i Nove e l'URSS. Mentre gli Stati membri prospettavano una conferenza lunga, da svolgersi in tre fasi e su due livelli (uno ministeriale, l'altro degli esperti), i sovietici, al contrario, speravano di raggiungere alla fine dei colloqui preparatori solo un accordo sulla data, il luogo, il regolamento interno e l'agenda della Conferenza[128]. Nel dicembre, di fronte all'appoggio dei Paesi neutrali e degli Stati Uniti allo schema di conferenza proposto dai Nove, il blocco orientale rinunciò ad opporsi, mentre si intensificarono i negoziati circa l'agenda della

[123] «Raport du Comité Politique du 04/11/1971», ASUE, Fondo Klaus Meyer , b. 48, 4 novembre 1971.
[124] «Problèms de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Initiatives possibles des Communautés européennes», ASUE, Fondo Émile Noël, b. 86, 19 luglio 1971.
[125] «Telegram n. 3435. US attitude towards CSCE», The National Archives (d'ora in poi TNA), FCO 41-1069, 22 novembre 1972. Cfr inoltre, Romano A., «La Cee di fronte alla conferenza di Helsinki» in Varsori A. (a cura di), *op. cit.*
[126] «La Conférence sur la Sécurité et le Développement en Europe», secret, ASUE, Fondo Klaus Meyer , b. 48, 5 gennaio 1973.
[127] *Ibidem*.
[128] *Ibidem.*

Conferenza e la definizione dei princìpi di base che avrebbero regolato le relazioni tra gli Stati partecipanti. La discussione divenne particolarmente intensa quando, nel gennaio 1973, la delegazione belga presentò, a nome della CEE, un progetto che prevedeva l'inserimento nell'agenda della CSCE delle questioni relative alle relazioni umane e culturali, auspicando la totale libertà di circolazione delle persone, delle idee e delle informazioni, nonché l'introduzione del rispetto dei diritti umani tra i principi fondamentali sui quali si sarebbero dovuti basare i rapporti tra Est e Ovest. I leader e i principali commentatori politici dei Paesi dell'Europa orientale si opposero da subito a tale proposta, considerata come un inaccettabile intervento negli affari interni degli Stati che avrebbe minato i reali propositi della conferenza[129]. Un rappresentante della delegazione sovietica, l'ambasciatore, Lev Mendelevitch, dichiarò che il progetto comunitario aveva oltrepassato i limiti dell'agenda concordata in precedenza[130], mentre altri membri della delegazione precisarono che i diritti umani e l'autodeterminazione non erano rilevanti nelle relazioni interstatali per cui non avrebbero dovuto essere inclusi nella lista dei princìpi di base della CSCE[131]. Il primo marzo 1973, la Repubblica Democratica Tedesca propose, quindi, una lista alternativa di sette princìpi la quale, però, non teneva conto delle istanze della Comunità Europea, pertanto, l'Occidente si rifiutò immediatamente di accettare qualsiasi formula che non includesse i diritti umani e il principio dell'autodeterminazione[132]. Tale posizione venne sostenuta dai quattro paesi neutrali (Austria, Finlandia, Svizzera e Svezia) e soprattutto dagli Stati Uniti, consapevoli che il cesto sui diritti umani avrebbe potuto in prospettiva minare dall'interno la solidità del blocco sovietico. Di fronte a tale fermezza e ansiosi di realizzare la conferenza, i leader del blocco orientale decisero, dunque, di venire incontro alle richieste dell'Occidente. Come si legge nelle «Raccomandazioni Finali delle consultazioni di Helsinki» (1973) venne, infatti, inserita nell'agenda della CSCE la questione dei rapporti umani e culturali nel terzo cesto, intitolato con una formula ambigua «Cooperazione nel settore umanitario e in altri settori», indicativa di un compromesso raggiunto tra l'idea comunitaria di maggiore libertà di movimento delle persone, idee e informazioni e la prospettiva orientale di limitarsi ad un mero miglioramento degli scambi culturali. All'interno del primo cesto, inoltre, dedicato alle questioni relative alla sicurezza, l'impegno

[129] Thomas D., *The Helsinki Effect, International Norms, Human Rights and the Demise of Communism*, Princeton University Press, Princeton, 2001, p. 57
[130] *Ivi*, p. 58.
[131] Ferraris L. V. (ed.), *Report on a Negotiation: Helsinki, Geneva, Helsinki, 1972-1975,* Institut de hautes études internationales de Genève, p. 18.
[132] *Ivi*, p. 20.

e la fermezza dei Nove venne ripagato con l'inserimento, tra i dieci princìpi che regolano le reciproche relazioni tra gli Stati partecipanti, i seguenti: «il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo», nonché «l'uguaglianza dei diritti ed autodeterminazione dei popoli»[133].

La definizione di una strategia coerente per i negoziati di Helsinki «[aveva] consentito alla Comunità e ai suoi Stati membri di svolgere, con sorpresa di tutti e anche con loro sorpresa, un ruolo decisivo. Questo successo inaspettato [dimostrò] loro che avevano molto più peso nelle relazioni internazionali se agivano insieme»[134]. Tuttavia, la letteratura concorda sul fatto che l'Europa riuscì a giocare un ruolo rilevante non solo grazie ad un elevato grado di coesione interna tra gli Stati membri sugli obiettivi da perseguire ma anche grazie all'allineamento di fondo con la posizione degli Stati Uniti e all'approccio di Washington che appariva favorevole in quella fase ad un protagonismo europeo nella fase preparatoria della Conferenza[135].

b. Il conflitto arabo-israeliano: dalla Dichiarazione di Bruxelles (1973) alla Dichiarazione di Venezia (1980)

Il dossier relativo al Medio Oriente è, sicuramente, il più ricco e istruttivo per l'analisi della Cooperazione Politica Europea. Presente sin dalla prima riunione ministeriale del novembre 1970, il problema del conflitto arabo-israeliano era, ed è tuttora, di vitale importanza per tutti gli Stati europei, visti i legami storici e culturali, nonché la prossimità geografica e la dipendenza energetica con tale regione. Per questo motivo, a partire dagli anni Settanta, la questione mediorientale ha imposto ai Sei, e poi ai Nove, un esercizio complesso e costruttivo di dialogo, sfociato talvolta in evidenti fallimenti, altre in straordinari successi per l'Europa sul piano della politica internazionale.

Agli inizi del decennio, la situazione in Medio Oriente era particolarmente delicata: le conseguenze della guerra dei Sei Giorni (1967) rendevano particolarmente ardui i tentativi di pace tra israeliani, palestinesi e vicini arabi. Il conflitto del 1967 era, infatti, terminato con l'eclatante vittoria di Israele che riuscì a conquistare la penisola del Sinai e la Striscia di

[133] «Raccomandazioni Finali delle consultazioni di Helsinki», Helsinki, 1973.
[134] de Fonseca- Wollheim H., «Dix ans de coopération politique», *op. cit*.
[135] Cfr Möckli D., *op. cit*., pp 121-134.

Gaza dall'Egitto, la Cisgiordania e Gerusalemme Est dalla Giordania e le alture del Golan dalla Siria, quadruplicando i suoi territori e costringendo metà della popolazione araba della Palestina a vivere fuori dai suoi confini[136]. In questo quadro non potevano che rafforzarsi i gruppi di resistenza armata confluiti nel 1969 nell'OLP (Organizzazione per la Liberazione della Palestina) che miravano alla creazione di uno stato arabo indipendente in Palestina. A livello internazionale questa situazione venne affrontata con un difficile compromesso tra le grandi potenze che si tradusse nella risoluzione n. 242 dell'ONU del 22 novembre 1967. La risoluzione, «sottolineando l'inammissibilità dell'acquisizione di territori in conseguenza dell'uso della forza», stabiliva due condizioni necessarie per il raggiungimento di una «pace giusta e duratura» nella regione del Medio Oriente: (I) il ritiro delle forze armate israeliane dai territori occupati; (II) il reciproco rispetto e riconoscimento della sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica di ogni Stato della regione e del loro diritto a vivere in pace all'interno di frontiere sicure e riconosciute, al riparo da minacce o atti di forza»[137]. Facendo leva su differenti interpretazioni sia i Paesi arabi che Israele accettarono la risoluzione destinata a essere la base di tutti i futuri tentativi di pacificazione dell'area, mentre l'OLP la rifiutò reputando che il problema palestinese fosse stato ridotto alla semplice questione dei rifugiati[138].

Quando Gunna Jarring, mediatore ONU intraprese la sua missione in Medio Oriente in virtù della risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 242, le condizioni poste dalle parti per l'avvio dei negoziati sembravano inconciliabili. Israele chiedeva negoziazioni dirette e rifiutava il ritiro delle proprie milizie dai territori occupati. I paesi arabi, di contro, esigevano l'evacuazione totale delle forze israeliane come precondizione necessaria alla loro partecipazione ai tavoli negoziali.

Di fronte a tale quadro, le posizioni dei Sei erano molto varie e, talvolta, divergenti, influenzate dai legami che le varie nazioni europee avevano storicamente creato con i vicini mediorientali. La Francia, che nel corso degli anni Cinquanta aveva assunto progressivamente una posizione filo-israeliana, a seguito della guerra dei Sei Giorni cambiò radicalmente la sua posizione in favore della popolazione araba, cercando, al contempo, di mantenere i migliori rapporti possibili con Israele[139]. Dall'inizio del conflitto del 1967,

[136] Canale Cama F., Casanova D., Delli Quadri R. M., *Storia del mediterraneo moderno e contemporaneo*, Guida Editori, Napoli, 2017, pp. 376-377.
[137] ONU, «Risoluzione n. 242», 22 novembre 1967.
[138] Canale Cama F., Casanova D., Delli Quadri R. M., *op.cit.*, p. 382.
[139] Imperiali C., Agate P., *France*, in Allen D., Pijpers A., *European Foreign Policy -making and the Arab-Israeli Conflict*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1984, p. 1.

infatti, il presidente de Gaulle decise di sospendere i rifornimenti militari ai Paesi coinvolti e condannò l'occupazione dei territori arabi e l'annessione di Gerusalemme da parte di Israele. La nuova politica mediorientale della Francia venne annunciata chiaramente dal presidente francese cinque giorni dopo l'adozione della risoluzione n.242, il 27 novembre 1967 durante una conferenza stampa. In quell'occasione de Gaulle dichiarò che una soluzione globale della questione mediorientale doveva basarsi su tre condizioni: il ritiro dai territori occupati con l'uso della forza, la fine della guerra e il riconoscimento reciproco degli Stati coinvolti nel conflitto. I motivi di questo cambio di rotta della politica mediorientale della Francia erano di natura politica ed economica, come scrisse lo stesso de Gaulle nelle sue memorie: «intendo ristabilire la nostra posizione in questa regione dove la Francia è sempre stata presente e attiva, a maggior ragione ora che l'importanza politica e strategica del Nilo, dell'Eufrate, del Tigre, del Mar Rosso e del Golfo Persico si combina con quella economica, grazie alla presenza del petrolio»[140]. Il Regno Unito, invece, in linea con il suo tradizionale alleato atlantico dimostrò, soprattutto a seguito della guerra dei Sei Giorni, un atteggiamento più favorevole ad Israele[141], così come il governo olandese, da sempre schierato a favore del nuovo Stato ebraico. I tedeschi, fortemente condizionati dal senso di colpa per l'Olocausto, non nascosero mai un proprio sostegno ad Israele, anche se l'aggressività del governo israeliano nella guerra del 1967 condusse la RFT a rivedere le proprie posizioni[142]. L'Italia, insieme alla Francia, era considerata lo Stato membro della CEE che meno aveva favorito forme di associazione con Israele, mentre aveva sempre mostrato una particolare premura nel salvaguardare i rapporti con i Paesi arabi[143]. Ciononostante, in occasione della guerra dei Sei Giorni, come dichiarò lo stesso ministro degli Esteri Fanfani in Parlamento, il governo italiano assunse un atteggiamento di «equidistanza rispetto alle due parti in conflitto», a cui venivano inviati «consigli di moderazione e di saggezza»[144]. Era, di fatto, evidente che quella dell'Italia era una posizione che mirava a coniugare attivismo e cautela, propensioni filoarabe e ancoraggio all'Occidente e ai suoi alleati[145].

[140] *Ivi,* p. 2. La citazione è tratta da De Gaulle C., *Mémoires d'espoir : Le renouveau 1958- 1962* Paris, Sinbad, 1973.
[141] Cfr Edwards G., *Britain*, in Allen D., Pijpers A., *op. cit*., pp. 47-49.
[142] Cfr Steinbach U., *Germany*, in Allen D., Pijpers A., *op. cit*., p. 94.
[143] Imparato F., *Tra equidistanza e filoarabismo. Aldo Moro e il conflitto arabo-israeliano,* in Imperato F., Milano R., Monzali L. (a cura di), *Fra diplomazia e petrolio. Aldo Moro e la politica italiana nel Medio Oriente (1963- 1978),* Carrocci editore, Bari, 2018, p. 52.
[144] *Ivi,* p. 54.
[145] *Ibidem.*

Nell'ambito della CPE le divergenze tra i vari Stati membri ebbero come effetto immediato la paralisi del dossier sul Medio Oriente, che portò al fallimento del «documento Schumann», fortemente voluto dal governo francese e approvato durante la seconda riunione ministeriale tenutasi a Parigi il 13 maggio 1970[146]. In tale testo veniva indicata una posizione comune dei Sei riguardo le condizioni per giungere ad una pace nella regione mediorientale, tra cui la creazione di zone demilitarizzate tra Israele e suoi vicini presiedute da forze dell'ONU, nonché l'internazionalizzazione di Gerusalemme. Tuttavia, mentre la Francia, il Belgio e la Germania intendevano inviare tale documento alle parti interessate e al segretario generale delle Nazioni Unite, l'Italia e l'Olanda preferivano, invece, inviare il testo prima agli ambasciatori dei Sei in Medio Oriente e ai loro rappresentanti permanenti all'ONU per raccogliere le loro impressioni[147]. Tale impasse portò gli Stati membri a rinunciare alla pubblicazione del documento Schumann che venne sostituito da un comunicato edulcorato nel quale si limitarono a ribadire il loro appoggio alla risoluzione ONU n.242 e alla missione di Jarris.

Tuttavia, qualche anno più tardi, la quarta guerra arabo-israeliana, obbligò l'Europa dei Nove ad uscire da tale condizione di stallo. Il conflitto scoppiò il 6 ottobre 1973 quando le truppe egiziane e siriane attaccarono contestualmente e di sorpresa Israele nella penisola del Sinai e sulle alture del Golan. Dopo iniziali e parziali successi militari del fronte arabo, però, le sorti del conflitto si ribaltarono e Israele riuscì a respingere gli attacchi[148]. Dopo un lungo negoziato, il 22 ottobre 1973 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU approvò la risoluzione n.338 con la quale imponeva l'immediato cessate il fuoco e la fine di tutte le attività militari e la ripresa dei negoziati tra le parti in causa[149]. Anche se Israele ed Egitto in un primo momento non rispettarono la tregua, la cosiddetta Guerra di ottobre, ebbe comunque termine nel volgere di pochi giorni, dopo tre settimane di combattimenti. Di fronte a tali avvenimenti i Nove si riunirono per un primo scambio di idee a livello dei direttori politici a Copenaghen l'11 e il 12 ottobre 1973, sebbene il ministro italiano Aldo Moro avesse chiesto una riunione speciale subito dopo l'attacco siro-egiziano non ritenuta necessaria dalla presidenza danese[150]. Questa consultazione tardiva non solo rivelò le difficoltà della CPE di reagire prontamente in caso di crisi ma anche la difficoltà di trovare un accordo su una posizione comune tra le diverse politiche estere nazionali, come

[146] Găinar M., *op. cit.*, p. 173.
[147] Möckli D., *op cit*., p. 74.
[148] Canale Cama F., Casanova D., Delli Quadri R. M., *op.cit.*, p. 382.
[149] ONU, «Risoluzione n. 338», 22 ottobre 1973.
[150] Agence Europe, ASUE, 8-9 ottobre 1973.

annunciarono gli stessi portavoce dei Nove al termine della riunione[151]. Di fatto, durante l'incontro a Copenaghen i direttori politici non riuscirono a raggiungere un'intesa sulla proposta di dichiarazione francese la quale, al secondo paragrafo, prevedeva che la Francia e il Regno Unito, senza ricevere un vero e proprio mandato dagli altri Stati membri, avrebbero potuto rappresentare la volontà dei Nove presso il Consiglio di Sicurezza sulla delicata questione mediorientale[152]. Pertanto, venne pubblicato un comunicato nel quale i nove governi della Comunità Europea, «fortemente preoccupati per la ripresa dei combattimenti in Medio Oriente, [invitavano] le parti a negoziare la fine alle ostilità. Questo cessate il fuoco [avrebbe dovuto] aprire la strada a un vero negoziato che avrebbe condotto alla risoluzione del conflitto sulla base delle disposizioni della risoluzione n. 242 adottata il 22 novembre 1967 dal Consiglio di Sicurezza»[153].

Intanto Bouteflika, ministro degli Affari Esteri della Repubblica algerina, fece pervenire propri in quei giorni ai Nove (e al Presidente del Consiglio e al Presidente della Commissione) una comunicazione nella quale richiamò l'attenzione degli Stati membri sulle «gravi conseguenze della politica di aggressione e annessione praticata da Israele», che stava rimettendo in discussione il clima di distensione nella regione, con l'auspicio che l'Europa prendesse in considerazione «queste preoccupazioni condivise da tutti i Paesi non allineati»[154]. Accanto a questi ultimi, l'Europa iniziò a ricevere pressioni diplomatiche ed economiche anche dai Paesi arabi dell'OPEC[155], i quali, il 17 ottobre 1973, imposero un embargo graduale e selettivo nei confronti dei governi sostenitori di Israele durante la guerra. L'OPEC impose l'embargo petrolifero totale per i Paesi considerati «nemici» (come l'Olanda), una stabilizzazione delle forniture per i Paesi «amici» (Francia e Gran Bretagna) e una riduzione immediata delle esportazioni del 25%, successivamente del 5%, per i Paesi che, invece, avevano assunto una posizione neutra nel conflitto.

---

[151] Agence Europe, ASUE, 15-16 ottobre 1974.
[152] *Ibidem*.
[153] *Ibidem.*
[154] *Ibidem.*
[155] OPEC è la sigla di *Organization of the Petroleum Exporting Countries*, organizzazione dei paesi esportatori di petrolio istituita nel settembre 1960 a Baghdad. Negli anni Settanta era costituita da Arabia Saudita, Iraq, Iran, Kuwait, Venezuela, Algeria, Emirati Arabi Uniti, Libia, Nigeria, Gabon (uscito nel 1992 e rientrato nel 2007), Indonesia (uscita nel 2007) Qatar (uscito nel 2019) e Ecuador (uscito nel 1992 e rientrato nel 2007) Successivamente sono entrati a far parte dell'organizzazione anche Angola (2007), Guinea Equatoriale (2017), Repubblica Democratica del Congo (2018). I paesi membri dell'OPEC costituiscono un cartello che ha lo scopo di unificare e di coordinare le politiche relative alla produzione e all'esportazione del petrolio, capace all'occorrenza di diventare uno strumento di pressione economica e diplomatica sulla politica mondiale. Per una storia dell'OPEC cfr Garavini G., *The Rise and Fall of OPEC in the Twentieth Century*, Oxford University Press, 2019, https://academic.oup.com/book/36513/chapter-abstract/321251182?redirectedFrom=fulltext.

La questione petrolifera iniziò, sin da subito, a porre gravi problemi di approvvigionamento energetico alle principali economie occidentali. A differenza degli Stati Uniti, però, la scarsa disponibilità di risorse energetiche metteva i Paesi europei in una posizione di estrema vulnerabilità nei confronti dei Paesi dell'OPEC. La gravità della situazione economica impose all'Europa, rafforzata dall'adesione alla CEE di Regno Unito, Irlanda e Danimarca nel 1973, di ripensare a se stessa e al proprio ruolo politico nel contesto internazionale. In particolare, la Francia, assieme al Regno Unito, temendo di essere esclusa da un'area di tradizionale interesse, condannò l'inerzia dei suoi partner e li esortò a contribuire alla risoluzione dei problemi globali[156]. I Nove uscirono, dunque, dall'impasse dei mesi precedenti e il 6 novembre 1973 pubblicarono la loro prima dichiarazione sulla situazione in Medio Oriente, la cosiddetta «Dichiarazione di Bruxelles». Tale testo rappresentò un'importante novità per la politica mediorientale della Comunità Europea laddove, tra le condizioni per il raggiungimento di una «pace giusta e duratura» veniva per la prima volta inserito «il riconoscimento dei legittimi diritti dei palestinesi»[157]. I Nove assunsero, in tal modo, una posizione chiaramente più filoaraba rispetto al passato e diversa da quella degli Stati Uniti, suscitando, da subito, l'irritazione di Israele che criticò aspramente il testo dal punto di vista sia politico sia giuridico. Il ministro israeliano Abba Eban dichiarò, infatti, che la Dichiarazione di Bruxelles aveva come scopo principale quello di garantire «il petrolio per l'Europa e non la pace per il Medio Oriente»[158], sottolineando come la presa di posizione dei Nove fosse stata condizionata dalle pressioni da parte degli arabi e dalle preoccupazioni europee per le gravi conseguenze economiche dovute all'embargo petrolifero. Le reazioni dei popoli arabi furono, invece, molto positive, soprattutto perché il documento della Comunità non parlava più di «rifugiati» ma esplicitamente faceva riferimento ai diritti del «popolo palestinese»[159]. Di fatto, a seguito della Dichiarazione di Bruxelles, i Paesi arabi dell'OPEC decisero il 19 novembre 1973 di fermare le riduzioni mensili del 5% delle esportazioni di idrocarburi mentre rimase immutato l'embargo totale nei confronti dell'Olanda[160].

Anche se l'Europa non riuscì ad imporsi come terza forza nelle negoziazioni di pace, è senza dubbio innegabile il risultato politico della Dichiarazione. Attraverso il continuo

[156] Nuttall S.J., *op. cit*., p. 94.
[157] Joint Statement by the Governments of the EEC, «Declaration of the Nine Foreign Ministers of 6 November 1973, in Brussels, on the Situation in the Middle East», AIE, 6 novembre 1973.
[158] Agence Europe, ASUE, 12- 13 novembre 1973.
[159] Dichiarazione dell'agenzia di stampa palestinese WAFA in Agence Europe, ASUE, 8 novembre 1973.
[160] Nuttal S., *op. cit.*, p. 95.

scambio di idee e di informazioni nell'ambito della CPE, i Nove riuscirono, infatti, a trovare un punto di incontro sulla questione mediorientale impensabile fino a pochi mesi prima e ad esprimersi con una sola voce in uno dei contesti di crisi internazionale più complicati. L'impegno degli Stati membri nel contesto della Cooperazione Politica Europea indusse, in quel periodo, i Nove ad accordarsi anche su una risposta comune al problema energetico che l'embargo e l'aumento del prezzo del petrolio stavano creando in tutti i Paesi europei. Su iniziativa francese venne, infatti, proposto un negoziato con i membri della Lega Araba al fine di compensare la propria dipendenza energetica dal Medio Oriente con il fabbisogno di tecnologia e *know- how* occidentale da parte dei Paesi arabi. Nella riunione ministeriale del marzo 1974 a Bruxelles, i Nove annunciarono, dunque, la loro decisione di iniziare un processo che avrebbe portato alla realizzazione di una cooperazione economica di larga scala con i Paesi della Lega araba, dando via al cosiddetto Dialogo euro-arabo[161]. Tale iniziativa incontrò da subito alcuni ostacoli, primo tra tutti l'ostilità degli Stati Uniti: l'allora segretario di Stato Henry Kissinger era, infatti, convinto che qualsiasi azioni indipendente degli europei nella regione avrebbe compromesso i suoi individuali tentativi di raggiungere una soluzione pacifica del conflitto in Medio Oriente, pertanto, lamentò di non essere stato consultato per tempo dagli alleati europei su una così importante decisione[162]. Le tensioni con gli USA furono superate attraverso la stipula dell'accordo di Gymnich di cui sopra[163]. Il risultato di tale accordo fu che le discussioni prettamente politiche sul problema energetico e sul conflitto in Medio Oriente furono lasciate fuori dal Dialogo Euro-arabo, in quanto considerate dagli europei potenzialmente troppo controverse e divisive, mentre venne preferito un profilo di basso livello (preferibilmente apolitico) principalmente incentrato sulle questioni di ordine economico[164]. Questa scelta si scontrava, tuttavia, con la volontà della controparte araba di dotare il Dialogo Euro-arabo di un'impronta apertamente politica, con l'intento di avvicinare maggiormente la Comunità Europea alla causa araba nel conflitto mediorientale[165]. Nonostante le difficoltà iniziali, a cui si aggiunsero il problema della

[161] Agence Europe, ASUE, 4 - 5 marzo 1974. Sul diaologo euro-arabo cfr Allen D., Hauri A., *The Euro-Arab Dialogue, the Venice Declaration and beyond*, in Mauer V., Möckli D., *European-American Relations and the Middle East: from Suez to Iraq*, Routledge, London, 2012, pp. 93-107; Labbate S., *Illusioni mediterranee: il dialogo euro-arabo*, Mondadori Education, 2016.

[162] Allen D., *Political Cooperation and the Euro-Arab Dialogue*, in Allen D., Rummel R., Wessels W., *European Political Cooperation: towards a Foreign Policy for Western Europe*, Butterwoth Scientific, London, 1982, p. 71. Per un approfondimento sulle posizioni di Kissinger si consiglia inoltre, Guasconi M.E., *Prove tecniche di politica estera: la Comunità Economica Europea e lo sviluppo del dialogo euro-arabo negli anni Settanta*, in «Mondo Contemporaneo», n. 2, 2012, pp- 35-50.

[163] Cfr capitolo 1, paragrafo 5.

[164] Allen D., *op. cit*., p. 72.

[165] *Ivi*, p. 70.

partecipazione al dialogo dell' OLP e la firma di un accordo commerciale tra la CEE e Israele nel maggio 1975, i lavori del Dialogo Euro-arabo iniziarono il 18 maggio del 1976 con la prima riunione della Commissione generale, un organo a carattere permanente, composto dagli alti funzionari dei Paesi della Lega araba, dei Nove e della Commissione Europea, a cui si affiancarono il Comitato di coordinazione, i gruppi di lavoro e i gruppi specialisti. A livello europeo venne, poi, istituito un «gruppo di coordinazione», formato dagli alti funzionari dei Nove e della Commissione Europea al fine di preparare e coordinare i lavori degli Stati membri europei negli organi del Dialogo Euro-arabo[166]. Sebbene spogliato, su diktat americano, degli obiettivi politici, l'avvio del Dialogo fu, tuttavia, un risultato innegabile e paradossale: i Nove avevano, infatti, utilizzato la cornice della CPE, designata per la politica estera, per trattare con gli arabi di questioni di natura esclusivamente economica[167].

La situazione di tregua che si era imposta in seguito al cessate il fuoco tra Egitto, Siria e Israele subì un'evoluzione agli inizi del 1977, quando segnali incoraggianti di apertura alle negoziazioni arrivarono dalle parti coinvolte nelle dispute mediorientali, anche grazie al nuovo approccio di politica mediorientale inaugurato dall'amministrazione Carter, che appariva più freddo di fronte all'approccio esclusivamente securitario di Israele e più incline a ragionare nei termini di un accordo globale, e non di intese separate, per il raggiungimento della pace nella regione.

Di fronte a tale dinamismo costruttivo, i Novi decisero di prendere l'iniziativa al fine di incoraggiare una risoluzione globale e rapida del conflitto in Medio Oriente. Pertanto, su iniziativa tedesca, i Novi elaborarono in ambito CPE una dichiarazione che non solo richiamava le disposizioni delle risoluzioni n. 242 e 338 dell'ONU sul ritiro delle forze israeliane, il rispetto dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza ma, andando oltre la dichiarazione del 1973, affermava che «una soluzione del conflitto in Medio Oriente non poteva essere possibile senza la piena realizzazione del diritto legittimo del popolo palestinese di trovare un'espressione effettiva alla sua identità nazionale»[168]. La dichiarazione venne adottata alla riunione ministeriale di Londra del 21 gennaio 1977, ma nonostante l'approvazione, il ministro degli Esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher e il suo

[166] «Note. Organisation et procédure du dialogue euro-arabe», 1 giugno 1976, Archives diplomatique du ministère des Affaires étrangères Paris, 3806, cit. in Găinar, *op. cit*., p. 211.
[167] Guasconi M.E., *op. cit*. p. 58.
[168] «Ministerial meeting in the context of Political Cooperation to be held on 31 January and 1 February 1977. Annex 4.2. Projet de déclaration des ministres sur le Proche-Orient», ASUE, Fondo Klaus Meyer, b. 89, 28 gennaio 1977.

omologo inglese Anthony Crosland si opposero alla pubblicazione del testo, probabilmente condizionati dalle pressioni esercitate dall'establishment americano, deciso a far fallire l'iniziativa europea perché timoroso che le posizioni europee sui diritti dei palestinese potessero nuocere alla politica mediorientale degli USA[169].

Tuttavia, pochi mesi più tardi, di fronte ad uno stallo del processo negoziale, fu la Francia a prendere l'iniziativa presentando ai suoi partner europei un progetto di dichiarazione con l'intento di chiarire al governo israeliano la posizione dei Nove riguardo una soluzione al conflitto, che doveva tener conto anche dei diritti legittimi dei palestinesi. La Dichiarazione venne approvata durante la riunione dei direttori politici il 16 giugno 1977 e venne resa pubblica durante il Consiglio europeo di Londra il 29 giugno 1977 al fine di conferire maggiore peso al testo stesso. La cosiddetta «Dichiarazione di Londra» segnò un'ulteriore tappa importante nella politica mediorientale della CEE in quanto, nel terzo paragrafo, i Nove affermarono che «una soluzione al conflitto del Medio Oriente non [poteva] essere possibile fino a quando non [sarebbe stato] tradotto in realtà il diritto legittimo del popolo palestinese a dare espressione effettiva alla sua identità nazionale, tenendo conto della necessità di una patria per il popolo palestinese»[170]. Superando, dunque, il progetto di dichiarazione sabotato dagli americani, la Dichiarazione di Londra affermò, inoltre, che «i rappresentanti delle parti in conflitto, ivi compreso il popolo palestinese, [dovevano] partecipare ai negoziati in un modo appropriato da definirsi in consultazione con tutte le parti interessate»[171]. Se con la Dichiarazione di Bruxelles i Nove avevano iniziato a mutare il proprio atteggiamento verso un approccio più favorevole alla tesi araba, tale approccio venne chiaramente confermato nella Dichiarazione di Londra, con il riferimento alla patria per il popolo palestinese e soprattutto la necessità di un suo coinvolgimento nelle negoziazioni per una pace duratura nella regione.

Nel frattempo, il presidente egiziano Anwar al-Sadat, convinto di dover adottare un atteggiamento più audace per risolvere la questione arabo-israeliana, il 19 novembre 1977 si recò in viaggio a Gerusalemme per negoziare la pace con Israele, sottolineando l'importanza della questione palestinese. Ciononostante, l'iniziativa egiziana non ebbe l'appoggio dei Paesi arabi, anzi suscitò l'indignazione dell'OLP che considerò tale viaggio come il riconoscimento *de facto* dello Stato di Israele. Il dialogo arabo-israeliano si ridusse, pertanto,

[169] «Note à l'attention du président Kenkis», ASUE, Fondo Klaus Meyer, b. 89, 4 febbraio 1977.
[170] Consiglio Europeo, «Conclusioni della Presidenza. Dichiarazione sul Medio Oriente», 29-30 giungo 1977, AEI.
[171] *Ibidem.*

a discussioni tra Israele ed Egitto che portarono agli accordi di Camp David firmati il 17 settembre 1978, dal presidente egiziano Sadat e dal Primo Ministro israeliano Menachem Begin sotto gli auspici del presidente statunitense Carter. Tali accordi prevedevano le condizioni per una risoluzione della questione mediorientale e la firma di un Trattato di pace israelo-egiziano, siglato il 26 marzo 1979, che statuiva il ritorno del Sinai all'Egitto e la normalizzazione dei rapporti tra i due Paesi firmatari. La firma del Trattato di pace acuì, però, le divisioni nel mondo arabo, provocando non solo l'espulsione dell'Egitto dalla Lega Araba e il trasferimento della sua sede dal Cairo a Tunisi, ma anche la sospensione del Dialogo Euro-arabo che entrò in una fase di stallo. Come scrisse Wouter van Ringelestein, funzionario della direzione generale relazioni esterne della Commissione Europea:

«*As a result of Camp David agreements and the signature of the Peace Treaty between Israel and Egypt on 26 March 1979, the Euro- Arab dialogue came to a standstill […] Mr Ait Chaalal, Algerian ambassador in Brussels and dean of the Arab ambassadors sent a message to the Commission on 27 April 1979, requesting that all EAD meetings […] should be postponed until a later date*»[172].

I Nove reagirono alla firma del Trattato di pace con una dichiarazione del 26 marzo 1979, in cui si limitarono ad apprezzare gli sforzi del presidente Carter, Sadat e Begin, sottolineando al contempo le difficoltà ancora in essere per realizzare la soluzione del conflitto prospettata, alla quale dovevano partecipare tutte le parti coinvolte, compresi i rappresentanti del popolo palestinese[173]. A tale dichiarazione l'OLP reagì in maniera molto negativa e dichiarò in un comunicato che l'ambiguità, divenuta ormai tradizione, dei Nove a proposito del problema palestinese, grazie a formule che si prestavano a diverse interpretazioni, non soddisfacevano più né l'OLP né il mondo arabo. Pertanto, l'organizzazione chiese agli europei il riconoscimento dell'OLP come rappresentate unico del popolo palestinese e di adottare misure concrete per imporre il rispetto delle risoluzioni ONU alla quale l'Europa aveva aderito[174].

---

[172] «Note for the attention of Mr. M. Jenkins di Wouter van Ringelestein», ASUE, Fondo Klaus Meyer, b. 44, 25 novembre 1981. Si ricorda che Michael Jenkins fu vicesegretario generale della Commissione dal 1981 al 1984.

[173] «Dichiarazione dei Nove sul Medio Oriente», AEI, 26 marzo 1979.

[174] «Réactions en Belgique au traité de paix israélo-égyptien», 29 marzo 1979, Archives diplomatique du ministère des Affaires étrangères Paris, 4170, cit. in Găinar, *op. cit*. p. 437. La delegazione araba avanzò la stessa richiesta diverse volte anche nella Commissione generale del Dialogo Euro-arabo, come dichiarò Émile Noël in una nota preparatoria per il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 1979: «*At each meeting of general Committee the Arabs demand with increasing insistence that the European side recognizes the PLO as the sole legitimate representative of Palestinian people and criticize the divergence between the Euroopean's official declarations and their actions, e.g. votes at the UN, or in the relations of the Nine with Israel*», in «Note. Possible Euro-Arab-African cooperation», ASUE, Fondo Émile Noël, b.1934, 19 giugno 1979.

Tali richieste e il momentaneo disinteresse dalla Casa Bianca nei confronti del Medio Oriente, concentrata nella primavera del 1980 sulla campagna presidenziale, spinsero i Nove ad intraprendere una nuova iniziativa nella regione con l'intento di far sentire la propria voce nel conflitto arabo israeliano. Questa volta furono gli stessi capi di Stato e di governo a lanciare l'iniziativa durante il Consiglio di Lussemburgo del 27 e 28 aprile 1980. Nella Dichiarazione sulla situazione internazionale annessa alle conclusioni, il Consiglio europeo, «consapevole che l'Europa [avrebbe potuto], a tempo debito, avere un ruolo da giocare» nel contesto mediorientale, incaricò i ministri degli Affari Esteri di redigere un rapporto sul problema arabo-israeliano da sottoporgli nella sessione seguente a Venezia[175]. Sulla base di tale mandato una prima riunione ministeriale informale si tenne a Napoli, il 17 e il 18 maggio 1980 durante la quale gli Stati membri concordarono su un progetto proposto dal ministro francese Jean Fançois Poncet, che prevedeva uno schema composto da due *volet*: uno relativo alla «diplomazia declaratoria», l'altra alla «diplomazia attiva». Per quanto riguarda la prima i ministri decisero di accompagnare il rapporto da sottoporre al Consiglio europeo con un progetto di dichiarazione sul Medio Oriente. Per quanto riguarda il secondo *volet*, essi concordarono due azioni: l'apertura di un dialogo con le parti coinvolte nel conflitto e l'elaborazione di un testo di risoluzione da sottomettere al Consiglio di Sicurezza o all'Assemblea Generale dell'ONU, al fine di adottare un emendamento della risoluzione n.242 che prendesse in conto il diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, in cambio di un riconoscimento dell'esistenza di Israele da parte dell'OLP[176]. Dopo la riunione di Napoli, i lavori della CPE si svolsero a livello dei direttori politici e del gruppo degli esperti. Rapidamente le discussioni si concentrarono solo sul primo *volet*, ossia la redazione di una dichiarazione e del rapporto sul Medio Oriente. Il 31 maggio 1980, infatti, gli Stati Uniti fecero sapere chiaramente che ogni iniziativa volta a modificare la risoluzione n. 242 si sarebbe scontrata con un veto americano, decretando, in tal modo, la sospensione dei lavori dell'azione europea presso l'ONU.

Il 4 giugno 1980 il Comitato Politico si riunì in sessione straordinaria a Roma per discutere del progetto di dichiarazione e di rapporto preparati dai gruppi degli esperti. Il progetto di rapporto fu elaborato sulla base di un documento della presidenza italiana e trovò i Nove concordi, mentre emersero alcune divergenze sul progetto della dichiarazione.

[175] Consiglio Europeo, «Conclusions of the Session of the European Council Luxembourg, 27 and 28 April 1980. Declaration on the international situation», 27 e 28 aprile 1980, AEI.
[176] «Initiative des Neufs au Proche Orient, 21 marzo 1980», Archives diplomatique du ministère des Affaires étrangères Paris, cit. in Gãinar, *op. cit*. p. 448.

Mentre la Francia e l'Irlanda auspicavano una dichiarazione incentrata sull'iniziativa europea, il Regno Unito, la RFT e l'Olanda furono più prudenti e speravano in un testo dalla portata più generale. Un altro nodo da risolvere fu il riferimento al processo innescato dagli accordi di Camp David, voluto da Regno Unito e Olanda e contestato dalla Francia. Infine, gli Stati membri espressero posizioni divergenti sull'idea, sostenuta dalla Francia e rigettato dal Regno Unito, di fare riferimento nella dichiarazione alla creazione dello Stato di Palestina, nonché alla partecipazione dell'OLP alla risoluzione della questione mediorientale[177].

A Roma, di fatto, non fu possibile trovare un accordo e i direttori politici decisero di proseguire i lavori tramite il sistema COREU. Intanto i Nove iniziarono a subire forti pressioni esterne dalle diverse parti in causa. Gli Stati Uniti dichiararono che qualsiasi iniziativa europea concorrente al processo di Camp David sarebbe stata considerata inaccettabile[178], Israele non esitò a mettere in guardia i Nove contro i pericoli che avrebbe rappresentato un'iniziativa europea per la riuscita del processo di Camp David[179], mentre l'Egitto, favorevole ad un'azione europea, chiese che quest'ultima non fosse utilizzata dagli estremisti arabi contro l'Egitto e che fosse complementare a Camp David[180]. L'OLP accettò di buon grado l'iniziativa comunitaria ma insisté ancora una volta sul proprio riconoscimento e sul diritto dei palestinesi ad avere uno Stato indipendente[181].

Dopo un'ultima revisione del 4 giugno 1980, la dichiarazione sul Medio Oriente venne resa pubblica a Venezia il 13 giugno 1980. La cosiddetta «Dichiarazione di Venezia» rappresentò un compresso tra i sostenitori del processo di Camp David da un lato e i Paesi arabi dall'altra. Di fatto, i Nove decisero, su richiesta del Regno Unito, di invocare «lo stato dei negoziati derivanti dagli accordi stipulati tra l'Egitto e Israele nel marzo 1979»[182], ma evitarono di nominare direttamente il processo di Camp David, rimarcando, in tal modo, la volontà dell'Europa dei Nove di orientare la propria politica verso un percorso autonomo rispetto a quello delineato degli USA. A conferma di ciò, nel secondo paragrafo del testo gli Stati membri rimarcarono «i legami tradizionali e gli interessi comuni che [univano]

[177] « Note à l'attention de Ms. Roy Jenkins, Coopération Politique», 9 giugno 1980 ; «Projet de rapport des ministres des Affaires étrangers au Conseil Européen des 12 et 13 juin 1980 à Venise», ASUE, Fondo Émile Noël, b.1934, giugno 1980.
[178] «U.S. position on European Middle East Initiative», ASUE, Fondo Émile Noël, b.1934, 9 giugno 1980.
[179] «Note Rencontre de Roy Jekins avec le ministre des Affaires étrangères israélien», ASUE, Fondo Émile Noël, b. 1948,10 giugno 1980.
[180] Găiner M., *op. cit.*, p. 450.
[181] *Ibidem.*
[182] Consiglio Europeo, «Conclusioni della Presidenza. Dichiarazione sul Medio Oriente», Venezia, 13-14 giugno 1980, AEI.

l'Europa al Medio Oriente» e che «[imponevano] loro di svolgere un ruolo particolare e in [quel] momento di operare più concretamente per la pace»[183]. Più in dettaglio, riguardo la questione palestinese, la Dichiarazione di Venezia non solo faceva richiamo alle risoluzioni ONU e alle precedenti dichiarazioni europee sul Medio Oriente, ma anche al discorso pronunciato dal ministro degli Affari Esteri irlandese presso l'Assemblea Generale dell'ONU il 25 settembre 1979, a favore del diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione. Infatti, il punto 6 del documento statuiva che «il popolo palestinese [doveva] essere messo in grado di esercitare appieno il suo diritto di autodeterminazione» al fine di trovare una giusta soluzione al problema palestinese che, veniva chiarito, «non [era] un semplice problema di rifugiati»[184]. Anche se la Francia non riuscì ad ottenere il riferimento al diritto per i palestinesi ad uno stato indipendente, a causa dell'opposizione britannica influenzata da Washington[185], il fatto che per la prima volta veniva menzionato, in una dichiarazione europea, il diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese rappresentò, senza dubbio, un grande successo della concertazione tra gli Stati membri in ambito CPE. L'altro elemento innovativo della Dichiarazione fu, certamente, il riferimento al coinvolgimento «di tutte le parti in causa alla soluzione di pace, […] compreso il popolo palestinese e l'OLP che [doveva] essere associata al negoziato»[186]. Pur non riconoscendo l'OLP come unico rappresentante del popolo palestinese, come richiesto più volte dalla stessa organizzazione, la Dichiarazione, per la prima volta, espressamente citava l'OLP tra le parti da coinvolgere nelle negoziazioni per la pace in Medio Oriente, rappresentando un punto di svolta della politica mediorientale europea, sempre più marcatamente filoaraba e autonoma dalla politica statunitense.

Infine, nell'ultimo paragrafo del documento i Nove annunciarono la loro decisione di «prendere i contatti necessari con tutte le parti interessate», allo scopo di «informarsi sulla posizione delle diverse parti in relazione ai princìpi definiti dalla Dichiarazione e alla luce dei risultati di questa consultazione, determinare la forma di un'eventuale iniziativa dei Nove»[187].

[183] *Ibidem*.
[184] *Ibidem*.
[185] «Entretien avec Sir Michael Palliser. Initiative européenne sur le Moyen-Orient», 12 giugno 1980, Archives diplomatique du ministère des Affaires étrangères Paris, 4169, cit in Găinar, *op, cit*., p. 452.
[186] Consiglio Europeo, «Conclusioni della Presidenza. Dichiarazione sul Medio Oriente», Venezia, 13-14 giugno 1980, cit.
[187] *Ibidem.*

La reazione furiosa del governo israeliano non tardò ad arrivare. A Gerusalemme, al termine della riunione di Gabinetto, il primo ministro israeliano Begin lesse un comunicato nel quale dichiarò:

«Della Dichiarazione di Venezia non rimarrà che l'amaro ricordo […] Da quando è stato scritto "Mein Kampf" non sono state dette di fronte al mondo, Europa compresa, parole più esplicite sul desiderio di distruggere lo Stato e il Popolo ebraico. Per la "pace" che si otterrebbe con la partecipazione della stessa organizzazione di assassini, alcuni Paesi europei sono disposti a dare garanzie perfino militari. Ogni persona dotata di memoria rabbrividirà ricordando le garanzie date alla Cecoslovacchia nel 1938, dopo che, in nome dell'autodeterminazione, le furono strappati i Sudeti. Israele non chiede a nessun popolo europeo garanzie per la sua sicurezza. I creatori del documento di Venezia hanno cercato di interferire nello status di Gerusalemme, la nostra capitale eterna e indivisibile, e nel nostro diritto di insediarcisi e vivere in Eretz Yisrael, diritto che fa anche parte integrante del nostro sistema di sicurezza di fronte alle minacce degli assalitori. Ogni persona di buona volontà e ogni uomo libero in Europa che esaminerà questo documento, vedrà in esso una seconda resa di Monaco nel nostro tempo davanti al ricatto tirannico e un incoraggiamento a tutti gli elementi che aspirano a ostacolare il processo di pace nel Medio Oriente»[188].

Nel mondo arabo la Dichiarazione di Venezia fu accolta con una generale prudenza: pur apprezzando gli aspetti positivi del testo e l'appoggio alle principali rivendicazioni del popolo palestinese, i dirigenti arabi non mancarono di esprimere alcune critiche[189]. Il ministro per gli Affari Esteri egiziano Boutros Ghalî dichiarò: «Questo è un contributo al processo di pace. I princìpi e gli obiettivi della Dichiarazione di Venezia corrispondono a quelli dell'Egitto: rientrano nel quadro degli accordi di Camp David»[190]. Ad Amman, invece, il primo ministro giordano affermò che la Dichiarazione europea era «un passo positivo nella giusta direzione ma insufficiente» a promuovere la pace nella regione[191]. A Damasco il ministro siriano per gli Affari Esteri criticò il documento, rimproverando agli europei di «non aver sostenuto con chiarezza la partecipazione diretta dell'OLP ai negoziati». Particolarmente negativa, fu, invece la reazione dell'OLP. Il Comitato esecutivo dell'organizzazione, riunito a Damasco sotto la direzione di Yasser Arafat il 15 giugno, definì la Dichiarazione di Venezia un «prodotto del ricatto americano», ricco di contraddizioni e ambiguità, «un tentativo dell'Europa di salvare gli accordi di Camp

[188] «La reazione d'Israele alla Dichiarazione dei Nove a Venezia», Bollettino d'informazioni Ambasciata d'Israele -Roma, Archivi Giulio Andreotti (d'ora in poi AGA), Serie Israele/Palestina, b. 479, 16 giugno 1980.
[189] «Arab/Israel reactions to the European Council Statement on the Middle East», TNA, FCO 93-2570, 19 giugno 1980.
[190] Agence Europe, ASUE, 16-17 giugno 1980.
[191] *Ibidem.*

David»[192]. L'organizzazione criticò, in particolare, l'assenza nel testo dei Nove, di un riferimento al diritto dei palestinesi ad uno stato, senza il quale «una pace giusta nella regione non [poteva] essere assicurata»[193].

Cauta, infine, fu la reazione dell'amministrazione americana, che evitò critiche e tenne, invece, a sottolineare la compatibilità tra l'iniziativa europea e il processo di Camp David. Durante una conferenza stampa tenuta nel mese di giugno 1980, infatti, il segretario di Stato americano affermò che, «pur non avendo ancora potuto analizzare il testo della Dichiarazione di Venezia, gli sembrava tutto sommato moderato»[194]. Tuttavia, ci tenne a sottolineare che «Washington non [avrebbe] accettato l'ingresso dell'OLP nel processo finché questa organizzazione non [avesse rinunciato] a chiedere la distruzione di Israele». Infine, il segretario di Stato americano si disse soddisfatto della dichiarazione del presidente del Consiglio italiano Cossiga, il quale, in qualità di presidente di turno della CEE, aveva affermato che «la Dichiarazione di Venezia non intendeva indebolire ma sostenere il processo di Camp David»[195]. Di fatto, la Dichiarazione di Venezia (così come la Dichiarazione di Londra del 1977) non suscitò gli stessi contrasti transatlantici degli anni precedenti, innanzitutto perché i princìpi esposti convergevano in larga parte con l'approccio di politica mediorientale dell'amministrazione Carter, e poi perché la fase preparatoria dei due documenti era stata condivisa con l'amministrazione statunitense.

La Dichiarazione di Venezia fu, certamente, un'impresa «spettacolare» dei Novi in ambito CPE. Sebbene il testo fosse ancora vago su certi aspetti, l'aver redatto un tale atto fu già di per sé un risultato notevole. «In effetti, all'epoca della creazione del CPE nel 1970, le posizioni degli Stati membri erano estremamente divergenti sui problemi del Medio Oriente, ma le incessanti discussioni sulla questione a tutti i livelli della CPE [contribuirono] a un graduale ravvicinamento delle posizioni»[196], anche di quelli tradizionalmente più vicini a Israele, come l'Olanda e la Danimarca, permettendo, infine, l'elaborazione della Dichiarazione.

[192] *Ibidem*.
[193] *Ibidem*.
[194] *Ibidem*.
[195] *Ibidem*.
[196] de Fonseca- Wollheim H., «Dix ans de coopération politique», cit.

c. La questione cipriota (1974)

Negli anni Settanta apparivano, dunque, evidenti tutte le potenzialità ma anche i limiti della CPE, che si trovava ad affrontare un numero sempre crescente di dossier. La Cooperazione Politica Europea era, di fatto, un meccanismo di natura intergovernativa, priva di organi centralizzati e di strumenti coercitivi, basata sulla regola del consenso che rendeva lungo e complesso il processo del raggiungimento di compromessi e di posizioni comuni, limitando talora la capacità degli Stati membri di agire, o reagire, con prontezza anche laddove vi era una comunanza di intenti. La questione di Cipro ne è un triste esempio.

In seguito al colpo di stato sostenuto dal governo dei colonelli di Atene che aveva esautorato il presidente cipriota Makarios il 15 luglio 1974, la Turchia invase la parte settentrionale dell'isola per prevenire l'unione (*enōsis*) con la Grecia e salvaguardare gli interessi della comunità turco-cipriota[197]. Nella prima fase della crisi l'Europa dei Novi reagì rapidamente: il giorno successivo al colpo di stato si tenne a Parigi una riunione degli ambasciatori comunitari per un primo scambio di informazioni e di punti di vista sulla situazione cipriota. Da tale incontro scaturì un comunicato nel quale i Nove espresso la loro «inquietudine» rispetto a eventi che avevano «compromesso la stabilizzazione nel Mediterraneo Orientale» e condannarono fermamente qualsiasi «intervento o ingerenza esterna volta a mettere in discussione l'indipendenza e l'integrità territoriale dell'isola»[198]. L'adozione rapida del comunicato offrì una certa credibilità ai Nove che agirono, di fatto, sulla scena internazionale mostrandosi come un fronte unito e coeso. Successivamente un nuovo comunicato venne adottato in ambito CPE, con il quale, sulla base della risoluzione n.353 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, i Novi domandarono agli attori coinvolti nel conflitto di «applicare effettivamente il cessate il fuoco» e di lavorare per l'apertura di

[197] Le tensioni tra le comunità greco-cipriota e turco-cipriota emersero subito dopo l'indipendenza dell'isola di Cipro dalla Gran Bretagna nel 1960 e la proclamazione della Repubblica sotto la presidenza dell'arcivescovo Makarios. Nonostante la costituzione garantisse l'uguaglianza tra greco-ciprioti e turco-ciprioti e la ripartizione proporzionale dei poteri, la convivenza tra le due comunità all'interno della stessa entità statuale si dimostrò sin da subito difficile. Da una parte, i nazionalisti greco-ciprioti continuavano a rivendicare l'unione con la Grecia; dall'altra, i turco-ciprioti lamentavano il mancato rispetto del principio proporzionale nella ripartizione dei poteri e delle cariche politiche e militari. Tali tensioni portarono, negli anni Sessanta, allo scoppio di un conflitto tra le due comunità dell'isola e malgrado gli sforzi di Grecia, Turchia e Gran Bretagna, i tre Stati garanti dello status quo a Cipro in virtù del Trattato del 1960, solo il dispiegamento della forza di pace delle Nazioni Unite sull'isola riuscì, nel 1964, a imporre un cessate il fuoco tra le parti. Per un approfondimento sulla questione cipriota cfr Greco V., *Greci e turchi tra convivenza e scontro. Le relazioni greco-turche e la questione cipriota*, Franco Angeli, 2007; Copeaux É., Mauss- Copeaux C., *Taksim! Chypre divisée, 1964-2005*, Aedelsa, Lyon, 2005.

[198] Agence Europe, ASUE,18 luglio 1974.

negoziati tripartiti a Ginevra[199]. Il tavolo negoziale tra le tre potenze garanti (Regno Unito, Grecia e Turchia) venne avviato a Ginevra il 25 luglio 1975. L'intensa attività della CPE, insieme all'azione di Regno Unito, degli Stati Uniti e dell'ONU, sembrò avere successo con viva soddisfazione dei ministri degli Esteri comunitari, i quali dichiararono che «i Nove erano riusciti a farsi sentire, parlando con una sola voce nella crisi»[200]. Tuttavia, le cose cambiarono quando si aprì la seconda fase dei negoziati l'8 agosto 1974. Interpellati dal presidente cipriota in carica Glafcos Clerides, il quale in un messaggio rivolto alla presidenza comunitaria denunciava le violenze commesse dalle truppe turche a Cipro, i Nove si riunirono a livello degli ambasciatori per decidere eventuali iniziative da intraprendere. Davanti all'ipotesi di un intervento presso il governo turco, emersero chiaramente le prime divergenze tra gli Stati membri. Il rappresentante tedesco dichiarò di voler mantenere un atteggiamento equidistante tra la Turchia e la Grecia e, dunque, di non voler partecipare ad un'azione presso il governo turco. I rappresentanti italiani, olandesi e francesi, invece, espressero una posizione opposta, per cui, alla fine dell'incontro l'idea di un'azione comune europea ad Ankara venne definitivamente abbandonata[201]. I messaggi che furono inviati ai dirigenti turchi e greci al posto di una posizione comune il 14 agosto 1974 non ebbero, di fatto, lo stesso effetto dei comunicati del mese precedente e la Turchia decise di sospendere i negoziati e proseguire con l'operazione militare. Un ulteriore motivo di divergenza emerse, in questa fase, tra i Nove, quando la Francia decise di sottoporre in maniera unilaterale al Consiglio di Sicurezza un progetto di risoluzione sulla questione cipriota che condannava apertamente la Turchia, provocando il malcontento, in particolare, del governo belga e italiano[202]. Al momento della riunione ministeriale della CPE del 16 settembre 1974, inoltre, i Nove si mostrarono ancora una volta lontani dall'essere concordi sulla crisi cipriota. Mentre il governo francese considerava il governo turco il responsabile della crisi, la Repubblica Federale Tedesca, la Gran Bretagna e l'Olanda non erano dello stesso avviso. Incapaci di conciliare le loro posizioni e mettersi d'accordo su un'azione comune, i Nove adottarono, infine, al termine dell'incontro un comunicato di natura generica nel quale riaffermarono la loro difesa dell'indipendenza e integrazione territoriale di Cipro, esortando le parti in causa a negoziare e annunciarono un aiuto umanitario immediato ai rifugiati ciprioti[203].

[199] Agence Europe, ASUE, 24 luglio 1974.
[200] *Ibidem*.
[201] «Note Agissement des turcs à Chypre : concertation des Neuf», 8 août 1974», Archives diplomatique du ministère des Affaires étrangères Paris 3802, cit. in Găinar M., *op. cit.* p. 237.
[202] Guasconi M. E.., *op. cit.*, p. 240.
[203] Agence Europe, 18 settembre 1974.

L'incapacità degli europei di pesare sulla risoluzione del problema cipriota divenne ancora più evidente nel mese di febbraio 1975, quando a seguito dell'adozione di una dichiarazione comune in ambito CPE, nella quale i Nove offrirono i loro buoni uffici per giungere alla risoluzione del conflitto, venne proclamata il 17 febbraio lo Stato federale turco-cipriota. Infine, nell'ottobre 1975 i Novi elaborarono un piano che prevedeva la risoluzione del conflitto attraverso l'accettazione da parte della Turchia di ridurre la sua zona di influenza e da parte della Grecia di un sistema bi-regionale e un potere centrale con competenze limitate[204]. Tuttavia, l'azione europea non ebbe seguito e ai Novi, in ambito CPE, non restò che sostenere gli sforzi delle Nazioni Unite nel loro tentativo di risolvere il conflitto in corso[205].

La crisi di Cipro dimostrò chiaramente che la comunanza di intenti non era sufficiente ad armonizzare, tramite il meccanismo della CPE, nove politiche estere nazionali differenti. Tutti gli Stati membri, infatti, avevano un interesse vitale a vedere risolto il conflitto tra le popolazioni greca e turca prima dell'ingresso della Grecia nella Comunità. Avrebbero potuto trovarsi in una posizione sufficientemente forte per contribuire a una soluzione della disputa date le strette relazioni che avevano tutti con Cipro, Grecia e Turchia e l'esistenza di accordi di associazione, compresi i protocolli finanziari che vincolavano questi tre Paesi alla Comunità[206]. Tuttavia, i Nove non furono in grado di concordare posizioni operative comuni a causa dei «comportamenti tradizionali dei diplomatici nazionali, inconsciamente vincolati alle dottrine del passato, [che] si [rivelarono] ostacoli insormontabili»[207].

d. La crisi iraniana (1979)

La crisi iraniana del 1979 rappresentò un altro momento rilevante del primo decennio di vita della CPE, in quanto impose ai Nove, sebbene non direttamente coinvolti, di prendere una posizione al fine di salvaguardare gli interessi occidentali nel Medio Oriente.

Nel gennaio 1979 la rivoluzione guidata dall'ayatollah Khomeini rovesciò il regime dello scià Mohammad Rheza Pahlavi e aprì la strada all'instaurazione della Repubblica

[204] Găinar M., *op. cit*. p. 242.
[205] Nuttall S.J., *op. cit*., 121.
[206] L'accordo di associazione con la Grecia venne firmato nel 1961, quello con la Turchia nel 1963, mentre l'accordo con Cipro venne firmato nel 1972 ma, a differenza degli altri, non prevedeva l'adesione al termine dell'accordo.
[207] de Fonseca- Wollheim H., «Dix ans de coopération politique», cit.

Islamica d'Iran[208]. Tale evento colse di sorpresa gli occidentali, i quali furono totalmente incapaci di leggere i molteplici segnali di crisi che ormai da un decennio interessavano l'evoluzione politica, economica e sociale dell'Iran[209]. Dopotutto, la percezione dell'Iran all'estero, soprattutto in Europa e negli Stati Uniti, era stata a lungo falsata dall'abilità dello scià di propagandare un'immagine pubblica del Paese e della monarchia del tutto avulsa dalla realtà[210]. Lo stesso presidente statunitense Carter il 31 dicembre 1977, in un brindisi con lo Scià a Teheran, azzardò a salutare l'Iran «come un'isola di stabilità in una delle più travagliate aree del mondo»[211]. Con la fine del regime dello scià, gli Stati Uniti perdevano, di fatto, il loro principale alleato in Medio Oriente, quello che veniva definito il «gendarme del Golfo»[212], lasciando dietro di sé una società nella quale si diffondeva sempre più un sentimento antioccidentale e soprattutto antiamericano. Questo rappresentò un grande problema dal punto di vista geopolitico per gli USA, ma al tempo stesso rappresentò l'inizio di una fase di incertezza dal punto di vista economico anche per le nazioni europee. A pochi anni di distanza dagli eventi del 1973, un cambiamento così radicale faceva temere agli europei l'avvento di un nuovo shock petrolifero, con terribili conseguenze per le proprie economie. Inoltre, l'Iran rappresentava un importante partener commerciale della CEE: nel 1977 l'Iran era il sesto più importante importatore dalla CEE e il quinto più importante fornitore della Comunità nel 1978[213]. Per tale motivo, di fronte alla caduta del regime dello scià gli Stati membri preferirono adottare un atteggiamento di basso profilo, riconoscendo in ambito della CPE il nuovo governo nominato da Khomeini, lasciando in tal modo la porta aperta del dialogo con Teheran[214].

Tuttavia, il vero banco di prova della capacità europea di coordinare le proprie politiche estere attraverso la CPE fu rappresentato dalla crisi scoppiata tra Stati Uniti e Iran, a seguito del sequestro del personale diplomatico dell'ambasciata americana da parte dei militanti iraniani avvenuto a Teheran il 4 novembre 1979. Tale atto fu presentato, nella

[208] Per un approfondimento si consiglia: Abrahamian E., *Iran Between two Revolutions,* Princeton, Princeton University Press, 1982; Arjomand S.A., *The Turban for the Crown. The Islamic Revolution in Iran*, Oxford University Press, New York,1989.
[209] Pedde N., *1979 rivoluzione in Iran: Dal crepuscolo dello scià all'alba della repubblica islamica*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2019, pag. 91.
[210] *Ibidem.*
[211] *Ivi*, pag. 63.
[212] *Ivi*, pag. 94. Sulle relazioni tra Iran e USA si consiglia: Bill J.A., *The Eagle and the Lion: the Tragedy of American-Iranian Relations*, New Haven, Yale University Press, 1988; Cottam R.W., *Iran and the United States: A Cold War Case Study*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 1988.
[213] «Statistics on EEC Trade with Iran and the Trade of Iran with the United States and Japan», ASUE, Fondo Émile Noël, b. 1758.
[214] «Message au premier ministre Iranien», TNA, FCO 98-891, 19 agosto 1980.

retorica khomeinista, sia come un tentativo per evitare paventate macchinazioni americane per riportare lo scià sul trono, sia, in un'ottica di più lungo periodo, come l'emblema della vendetta contro l'imperialismo occidentale, una ritorsione per l'appoggio degli Stati Uniti allo scià e al suo regime[215]. L'amministrazione Carter reagì in maniera molto ferma all'attacco e nel giro di pochi giorni impose un embargo sul petrolio iraniano, congelò i depositi iraniani nelle banche americane e vietò tutti i commerci statunitensi con l'Iran.

Di fronte alla criticità della situazione, i Nove decisero di prendere una posizione al riguardo elaborando in ambito CPE una dichiarazione che venne emanata il 20 novembre 1979 a seguito della riunione ministeriale di Bruxelles. Nel testo gli Stati membri espressero la propria profonda preoccupazione per la violazione da parte dell'Iran degli obblighi derivanti della Convenzione di Vienna e intimarono il governo iraniano a rilasciare tutti gli ostaggi:

«*They consider that whatever the nature of the dispute between Iran and the United States the continued holding of diplomatic personnel of the Embassy of foreign State as hostages and the threat to put them on trial is a breach of international law as such must be rejected by the Governments of the Nine and the international Community as a whole. The Ministers reject this violation of international law and call upon the Iranian Government to release all the hostages*»[216].

Tale posizione fu confermata durante il Consiglio di Dublino del 30 novembre del 1979, in cui i leader europei richiamando la dichiarazione del 20 novembre ribadirono l'invito alle autorità iraniane di liberare gli «ostaggi sani e salvi e di permettere loro di raggiungere i loro Paesi»[217]. Inoltre, pur riconoscendo l'importanza per gli iraniani dei cambiamenti sopraggiunti nel loro Paese, i leader europei sottolinearono che «come essi [rispettavano] i diritti dell'Iran, così quest'ultimo [doveva] rispettare pienamente i diritti degli altri e osservare i princìpi stabiliti che regolano le relazioni tra gli Stati»[218].

Parallelamente a tale azione declaratoria, gli Stati membri avviarono una serie di azioni più discrete, quella che Marie Găinar chiama «*diplomatie cachée*»[219], incentrata sul ruolo degli ambasciatori dei Nove a Teheran. In una situazione così complessa, infatti, gli ambasciatori in missione in Iran godevano di una posizione privilegiata non solo per

[215] Per un approfondimento sulla vicenda del sequestro del personale diplomatico statunitense da parte dei militanti iraniani cfr Bowden M., *Teheran 1979. La prima battaglia degli Stati Uniti contro l'Islam*, Rizzoli, 2007.
[216] «Iran. Statement by the Nine», TNA, FCO 98-677, 20 novembre 1979; Agence Europe, ASUE, 22 novembre 1979.
[217] «European Council: Iran. Telegram n. 749 of 30 november 1979», TNA, FCO 98-677; Agence Europe, ASUE, 3-4 dicembre 1979.
[218] *Ibidem.*
[219] Găinar M., *op. cit.*, p. 541.

informare i propri governi degli avvenimenti in corso ma anche per influenzare l'evoluzione della situazione attraverso contatti diretti con le autorità iraniane. Il coordinamento dei Nove a Teheran tramite il sistema COREU nei mesi precedenti era stato, di fatto «disorganizzato e caotico», mentre la cooperazione tra gli ambasciatori europei sul posto sarebbe risultata «più appropriata e più rapida data la difficoltà di esprimere valutazioni su Teheran da lontano»[220].

Dagli inizi di novembre iniziò, dunque, un'intensa attività dei funzionari europei che effettuarono una serie di incontri con le autorità iraniane, in particolare con il ministro degli Esteri Banisadr per aver informazioni circa la questione degli ostaggi[221]. Nonostante le difficoltà da parte degli europei di influenzare il corso degli eventi, gli ambasciatori elaborarono quattro rapporti nei quali suggerirono ai ministri degli Affari Esteri comunitari di preferire una via strettamente diplomatica e una diminuzione delle tensioni per proteggere gli ostaggi, preoccupati soprattutto dei contatti tra i responsabili iraniani e l'ambasciatore sovietico[222]. La posizione europea si fece, tuttavia, più scomoda quando, accanto a tali raccomandazioni, si aggiunsero le pressioni esercitate dall'amministrazione americana sui Nove affinché adottassero sanzioni economiche contro Teheran conformi alle misure prese dagli Stati Uniti. I direttori degli Affari Politici si riunirono, dunque, a Roma il 23 gennaio 1980 per discutere le richieste degli Stati Uniti, ma presto emersero con chiarezza tutte le difficoltà dei Nove di raggiungere un accordo al riguardo. Il funzionario olandese C. Rutten dichiarò che l'Olanda sarebbe stata pronta ad applicare le sanzioni, in uno spirito di solidarietà con gli USA, a condizione però che gli altri otto Stati membri avessero fatto altrettanto; allo stesso modo anche il funzionario tedesco K. Blech espresse la volontà della RFT di dimostrare la propria solidarietà agli Stati Uniti; mentre il britannico J. Bullard sottolineò la difficoltà del governo inglese di emanare sanzioni economiche in quanto queste avrebbero dovuto essere approvate in Parlamento attraverso un inter legislativo non semplice[223] e, in particolare, il congelamento degli asset iraniani avrebbe avuto «un effetto devastante sulla credibilità internazionale della City di Londra come centro finanziario mondiale»[224]. Ancora più cauta, invece, la posizione del governo italiano, secondo il quale l'efficacia delle misure sollecitate dagli Stati Uniti era ad ogni modo «discutibile, come

[220] «Iran, Additional brief, Iran: Community coordination», TNA, FCO 98-891, 3 settembre 1980.
[221] Guasconi M.E., op .cit., p. 32.
[222] Găinar M., *op. cit*., p. 542.
[223]«Note for the file, subject: Political Director's lunch in Rome on 23 January 1980», confidential, ASUE, Fondo Émile Noël, b. 1758, 23 gennaio 1980.
[224] Thatcher M., *The Downing Street Years*, Harper Press, 1993, p.88.

precedenti avevano mostrato in altri tempi e in altre regioni»[225]. Il segretario generale della Commissione Europea, C. J. Audland, infine, spiegò che secondo i dati riportati in un documento preparato in collaborazione con la DG I «Relazioni esterne» per la visita del Presidente della Commissione Jenkins a Washington, «le sanzioni sarebbero state più dannose per gli interessi degli europei che per l'Iran». Egli dichiarò, inoltre, che «alla luce dell'ampio sviluppo della Comunità negli ultimi anni […] una vasta gamma di sanzioni [avrebbe potuto] essere oggetto della normativa comunitaria». Le sanzioni così direttamente applicate dalla Comunità avrebbero avuto, secondo Audland, due vantaggi molto importanti: a) avrebbero potuto essere adottate rapidamente, senza alcun obbligo di dibattito nei parlamenti nazionali; b) avrebbero garantito un'applicazione uniforme da parte di tutti gli Stati membri, accrescendone l'efficacia[226]. Tale prospettiva, tuttavia, non era condivisa da tutti gli Stati membri. Mentre per la delegazione tedesca una gran parte delle sanzioni suggerite dagli Stati Uniti ricadevano nelle competenze commerciali della Commissione auspicandone, dunque, il suo pieno coinvolgimento, la delegazione francese dichiarò apertamente che la questione degli ostaggi e dell'eventuale applicazione di sanzioni commerciali era un «affare politico» per cui la Commissione non doveva assumere responsabilità né compiti che non erano di sua competenza[227].

Mentre era in corso il dibattito europeo sulla necessità di imporre sanzioni e sull'eventuale coinvolgimento diretto della Commissione nella loro applicazione, i nove ministri degli Affari Esteri si riunirono a Lisbona il 10 aprile del 1980, al fine di valutare la crisi degli ostaggi e l'evoluzione degli eventi. Nella dichiarazione pubblicata al termine della riunione fu ancora una volta evidente la volontà dei Nove di mantenere aperto il dialogo con il governo iraniano, per cui essi invitarono i loro ambasciatori a Teheran a «recarsi immediatamente dal presidente della Repubblica Islamica dell'Iran per richiedere la liberazione degli ostaggi e per ottenere dalle autorità iraniane precisazioni e assicurazioni circa la data e le modalità di tale liberazione»[228]. La proposta americana di imporre sanzioni economiche, invece, tornò al centro del dibatto della riunione del Comitato Politico di Roma del 17 aprile 1980, dove i Nove si mostrarono ancora divisi. In tale occasione la RFT, l'Irlanda e la Danimarca si dichiararono pronte ad accogliere la richiesta statunitense, la Francia e il Regno Unito mostrano, invece, un atteggiamento ancora prudente al riguardo,

[225] «Note de Dossier. Object : Réunion ad hoc Iran», ASUE, Fondo Émile Noël, b. 1758, 14 gennaio 1980.
[226] «Note for the file, subject: Political Director's lunch in Rome on 23 January 1980», cit.
[227] «Note for M. Noël», ASUE, Fondo Émile Noël, b.1758, 15 aprile 1980.
[228] «Iran/États-Unis : Le texte de la déclaration de la CEE», ASUE, Fondo Émile Noël, b. 1758, 10 aprile 1980.

mentre Londra si dichiarò più favorevole all'idea di boicottare la partecipazione dell'Iran alle riunioni internazionali al fine di isolarlo diplomaticamente piuttosto che imporre sanzioni economiche[229].

Tuttavia, le cose mutarono quando, gli eventi subirono una drammatica accelerata prima con la decisione degli Stati Uniti di rompere le relazioni diplomatiche con Teheran e poi con il tentativo di salvare gli ostaggi con un'operazione militare avviata il 24 aprile 1980, la quale però fallì clamorosamente.

In tale contesto, a margine del Consiglio europeo di Lussemburgo del 22 aprile 1980, i ministri degli Affari Esteri adottarono una nuova dichiarazione sulla base di un testo proposto dalla delegazione inglese. Dopo aver espresso il loro profondo rammarico per le mancate assicurazioni del governo iraniano circa la data e i termini della liberazione degli ostaggi, i ministri dichiararono la loro volontà di chiedere ai propri parlamenti nazionali di avviare le procedure, laddove necessarie, per imporre le sanzioni contro l'Iraq. Tali sanzioni sarebbero state applicate «immediatamente» in maniera simultanea se, entro il 17 maggio, data della successiva riunione ministeriale a Napoli, non ci fossero stati «progressi decisivi» nella direzione di un rilascio degli ostaggi americani. I ministri chiesero, inoltre, ai propri governi di ridurre il numero dei propri diplomatici a Teheran e quelli iraniani accreditati presso le proprie ambasciate oltre al ripristino di un sistema di visa per i cittadini iraniani in viaggio verso gli Stati membri della CEE[230].

Facendo fede a tale dichiarazione, durante la riunione di Napoli del maggio 1980, i ministri, dopo aver preso atto della mancata liberazione degli ostaggi, emanarono una nuova dichiarazione con la quale annunciarono l'immediata applicazione di sanzioni economiche nei confronti dell'Iran. Tali sanzioni sarebbero state applicate contemporaneamente da tutti gli Stati membri a partire dal 22 maggio e avrebbero avuto un effetto retroattivo a partire dal 4 novembre 1979, giorno dell'inizio dell'occupazione dell'ambasciata statunitense a Teheran[231].

Sebbene i Nove fossero riusciti a superare le proprie reticenze iniziali e a trovare un accordo sulla necessità di emanare in comune le sanzioni economiche richieste dagli Stati Uniti, le misure adottate dai singoli Stati membri variarono da Paese a Paese, talvolta anche

[229]« Iran, Note de Christopher Audland à l'attention de M Jenkins. Objet: Réunion du Comité politique du 17 avril à Rome», ASUE, Fondo Émile Noël, b. 1759, 18 aprile 1980.
[230] «Decision by the Foreign Ministers of the Nine on Iran», ASUE, Fondo Émile Noël, b. 1759, 22 aprile 1980.
[231] «Iran. Declaration by the Foreign ministers of the Nine concerning Iran, Naples 18 may 1980», TNA, FCO 98-890.

su aspetti sostanziali, compromettendone l'efficacia[232]. Di fatto, la scelta di applicare le sanzioni al di fuori del quadro comunitario indebolì il peso politico della decisione europea, mettendo fine alla possibilità per la CEE di essere un protagonista della risoluzione della crisi sul piano diplomatico (sarà, infatti, l'Algeria a portare le due parti in conflitto al tavolo dei negoziati qualche mese più tardi).

Per concludere, la rivoluzione iraniana e la crisi degli ostaggi statunitensi mise a dura prova il coordinamento delle politiche estere degli Stati membri attraverso il meccanismo della CPE. Tali avvenimenti evidenziarono, con chiarezza, tutti i limiti degli strumenti messi a disposizione dalla cooperazione politica europea, come la scelta di ricorrere al coordinamento degli ambasciatori comunitari a Teheran piuttosto che al COREU, considerato troppo lontano e confusionario per seguire e influenzare il corso degli eventi, oppure la scelta di adottare le sanzioni al di fuori del quadro comunitario, riducendone l'efficacia e il valore politico. Tuttavia, è da sottolineare la volontà dei Nove di non seguire acriticamente la politica degli Stati Uniti e di elaborare, attraverso la CPE, una propria strategia nella regione, dimostrata dalla decisione di non imporre da subito le sanzioni economiche e di rimanere costantemente in contatto con i dirigenti iraniani, cercando di mantenere sempre aperto un canale di dialogo con il nuovo regime[233].

e. L'invasione sovietica dell'Afghanistan (1979)

Nel dicembre del 1979 a Mosca i leader sovietici decisero di intervenire nella guerra civile in corso in Afghanistan, in aiuto del governo filocomunista di Mohammad Taraki, il quale stava affrontando un violento movimento di resistenza capeggiato principalmente da combattenti islamisti. Sulla base del trattato di amicizia, di buon vicinato e di cooperazione firmato da Mosca e Kabul il 5 dicembre 1978 che includeva tra l'altro, all'articolo 4, una clausola di assistenza militare[234], il 27 dicembre, Leonid Brezhnev ordinò alle proprie truppe di invadere l'Afghanistan, determinato a preservare la propria influenza nella regione e preoccupato che l'estensione della ribellione islamica, considerato anche quanto stava accadendo nel frattempo in Iran, potesse minacciare la stabilità delle vicine repubbliche

[232] «Note pour le dossier. Iran : mise en œuvre des sanctions par les états membres», ASUE, Fondo Émile Noël, b.1759, 2 giugno 1980.
[233] Guasconi M.E., *op. cit*., p. 36.
[234] Fremont-Barnes G., *The Soviet–Afghan War 1979–89, Osprey Publishing,* 2014. Edizione digitale, posizione n. 431.

sovietiche musulmane di Turkmenistan, Uzbekistan e Tagikistan[235]. L'obiettivo primario dell'intervento sovietico fu quello di instaurare un nuovo governo e affidare la presidenza della Repubblica Democratica dell'Afghanistan ad un uomo fidato, Babrak Karmal, che dal 28 dicembre divenne il nuovo capo di Stato.

L'invasione dell'Afghanistan suscitò una reazione di ferma condanna a livello internazionale, in quanto per la prima volta dopo la Seconda Guerra Mondiale, l'URSS aveva fatto ricorso ad un'azione militare diretta al di fuori della zona del Patto di Varsavia. Il 5 gennaio 1980 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU si riunì, nonostante l'opposizione dell'Unione Sovietica, per un primo scambio di informazioni, ma il dibattito «molto acceso» venne sospeso e ripreso il giorno dopo quando venne depositato un progetto di risoluzione redatto da quattro Paesi non allineati (Bangladesh, Nigeria, Zambia, Filippine). Condannando l'intervento dell'esercito armato sovietico contrario ai princìpi fondamentali della Carta delle Nazioni Unite, il testo chiedeva «il ritiro di tutte le truppe straniere dall'Afghanistan»[236]. Di fronte alla minaccia dell'URSS di porre il suo veto, il dibattitto venne spostato all'Assemblea Generale, la quale il 14 gennaio 1980 adottò una risoluzione che condannava l'azione sovietica e domandava «il ritiro immediato, incondizionato e totale di tutte le truppe straniere dall'Afghanistan, al fine di consentire al popolo afgano di decidere autonomamente la forma del proprio governo e il proprio sistema economico, politico e sociale senza interferenze, sovversione, coercizione o imposizione dall'esterno in qualsiasi forma»[237]. Intanto, tra gli alleati occidentali, il dibattito sulla crisi afghana venne affrontato innanzitutto in sede NATO, il cui Consiglio permanente si riunì d'urgenza a Bruxelles il 29 dicembre 1979; in quell'occasione il segretario generale della NATO, Joseph Luns, dichiarò che «l'azione sovietica [rappresentava] un'ingerenza negli affari interni dell'Afghanistan e [costituiva] una preoccupazione essenziale per la Comunità internazionale», in quanto era intervenuta in maniera diretta e massiccia in un paese non- allineato che non apparteneva al blocco sovietico[238]. Due giorni più tardi, a Londra, il segretario di Stato americano, Warren Christopher, incontrò i segretari generali dei ministeri degli Affari Esteri del Regno Unito, Italia, Francia e Canada. Sebbene tutti i partner condividessero la condanna all'invasione sovietica, emersero chiaramente delle divergenze tra la strategia statunitense e quella europea. Mentre Washington decise, dai primi giorni di gennaio, di adottare misure urgenti

[235] *Ivi*, posizione n. 42. Su questo si consiglia, inoltre, Bradsher H.S., *Afghan Communism and Soviet Intervention*, , Oxford University Press, New York, 1999.
[236] Agence Europe, ASUE, 7-8 gennaio 1980.
[237] Agence Europe, ASUE, 16 gennaio 1980.
[238] Agence Europe, ASUE, 2- 3 gennaio 1980.

di ritorsione nei confronti dell'URSS, quali la sospensione della vendita di tecnologia avanzata e materiale strategico, il blocco dei programmi di scambio economici e culturali, la limitazione di esportazione di cereali, gli europei reagirono con più moderazione, preoccupati di non compromettere il processo di distinzione tra Est e Ovest[239]. Pertanto, alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, la Francia e la RFT si limitarono a richiamare i loro ambasciatori a Kabul, nella convinzione che l'adozione di sanzioni economiche e commerciali contro l'URSS da parte dei Paesi della NATO «non [sarebbe stato] uno strumento efficace»[240].

Sebbene nei maggiori forum internazionali l'invasione sovietica fosse al centro di varie consultazioni, a livello europeo è da segnalare la totale assenza di incontri e scambi di informazioni in ambito CPE nei giorni immediatamente successivi all'accaduto. I Nove non solamente non trovarono necessario esprimersi con una sola voce al riguardo, ma nemmeno di riunirsi nel quadro della procedura di crisi per avere uno scambio di informazioni sulla crisi in corso[241]. Piuttosto, preferirono attendere l'incontro dei gruppi degli esperti sull'Asia e sulla CSCE del 10 e 11 gennaio 1980 per affrontare per la prima volta l'argomento. I dibattiti che si svolsero a gennaio a livello degli esperti mostrarono, da subito, la varietà delle posizioni nazionali riguardo la valutazione dell'invasione. Mentre alcune delegazioni consideravano l'invasione sovietica un atto difensivo a sostegno del governo pro-sovietico di Kabul, altre delegazioni vedevano nell'azione dell'URSS una propulsione dinamica della proiezione sovietica su larga scala internazionale[242].

Tuttavia, a metà gennaio i Nove riuscirono a superare le proprie divergenze ed elaborarono la prima dichiarazione comune sulla situazione in Afghanistan, resa pubblica a margine della prima sessione del Consiglio del 15 gennaio 1980. Nel testo della dichiarazione i ministri degli Esteri degli stati membri affermarono «la loro profonda preoccupazione per la crisi causata dall'intervento militare dell'Unione Sovietica in Afghanistan, intervento che [costituiva] una grave violazione dei principi che regolano le relazioni internazionali sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite». Dopo aver sottolineato «la natura inaccettabile delle spiegazioni fornite dall'Unione Sovietica per giustificare il suo intervento in Afghanistan», quest'ultimo venne definito «una flagrante interferenza negli affari interni di un Paese non allineato nel mondo islamico, nonché una minaccia alla pace,

[239] Agence Europe, ASUE, 7-8 gennaio 1980.
[240] Agence Europe, ASUE, 10 gennaio 1980.
[241] Găinar M., *op. cit.*, p. 559.
[242] *Ibidem.*

la sicurezza e la stabilità della regione, compreso il subcontinente indiano, il Medio Oriente e il mondo arabo». Pertanto, i Nove «[esortavano] l'Unione Sovietica ad agire in conformità con la risoluzione sulla crisi afghana approvata a stragrande maggioranza dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che [chiedeva] il ritiro immediato e incondizionato di tutte le truppe straniere dall'Afghanistan»[243]. Accanto a questa posizione politica, vennero poi discussi tre aspetti principali della crisi afghana di competenza della CEE, vale a dire: la sospensione degli aiuti CEE all'Afghanistan, un programma di assistenza ai profughi afgani in Pakistan e la fornitura di grano all'Unione Sovietica che avrebbe continuato con le normali consegne senza sostituire quella degli Stati Uniti.

In seguito alla dichiarazione dei ministri, il dibattitto sulla situazione afghana proseguì in ambito CPE a livello del Comitato politico. Il 22 e il 23 gennaio, si tenne, infatti, una riunione dei direttori politici durante la quale il Regno Unito, fedelmente allineata alla linea adottata dall'amministrazione Carter nel nome della *special-relationship* anglo-americana[244], propose agli altri partner di supportare i Paesi del Golfo a creare un sistema di allerta al fine di evitare il rischio di altre invasioni sovietiche nella regione. La proposta britannica venne sostenuta dall'Olanda e dal Belgio, mentre gli altri Stati membri adottarono un atteggiamento più cauto, ponendo l'accento soprattutto sulla necessità di preservare il clima di distensione Est-Ovest, in quanto solo in questo modo sarebbe stato possibile esercitare una qualche influenza sul comportamento sovietico[245].

Il dibattito europeo venne, però, momentaneamente sospeso in seguito all'annuncio, il 20 gennaio 1980, del presidente americano Carter di boicottare i Giochi Olimpici in programma a Mosca nell'estate se le truppe sovietiche non avessero lasciato l'Afghanistan entro un mese[246]. Anche in tale occasione le posizioni europee al riguardo furono molto diverse tra loro. Il Regno Unito decise da subito di seguire l'esempio degli Stati Uniti, anche se alla fine il Comitato Olimpico britannico decise comunque di mandare gli atleti a Mosca[247]. Il cancelliere tedesco Genscher, in un incontro con l'ambasciatore sovietico a Bonn, espresse i suoi auspici che l'URSS potesse creare «le condizioni favorevoli a una partecipazione di tutti i Paesi ai Giochi Olimpici», domandando in tal modo implicitamente il ritiro delle truppe sovietiche dall'Afghanistan[248]. La posizione italiana venne, invece,

[243] Agence Europe, 16 gennaio 1980, cit.
[244] Thatcher M., *op.cit.*, pp. 86-88.
[245] «Comité Politique des 22 et 23 janvier 1980 à Rome : Affaire d'Afghanistan », Archives diplomatique du ministère des affaries étrangers, Paris, 4156, 25 gennaio 1980, cit. in Găinar M., *op. cit.*, p. 562.
[246] Agence Europe, ASUE, 21-22 gennaio 1980.
[247] *Ibidem*; Thatcher M., *op.cit.*, p. 88.
[248] Agence Europe, ASUE, 26 gennaio 1980.

espressa dal presidente del Consiglio, Francesco Cossiga, durante il suo viaggio a Washington alla fine del mese di gennaio. Nel corso della conferenza stampa alla Casa Bianca, Cossiga dichiarò di aver informato il presidente Carter che il governo italiano non aveva che una «forza di persuasione morale» sul Comitato Olimpico e che, in ogni caso, auspicava «una presa di posizione comune degli Stati membri della Comunità sulla questione»[249]. Inoltre, in un colloquio tenuto a Londra con il primo ministro, Margaret Thatcher, qualche giorno più tardi, Cossiga confermò l'allineamento alla posizione americana sottolineando, tuttavia, la necessità di proseguire il processo di distensione, in cui «l'Occidente aveva investito molto»[250]. Dello stesso parere anche il Belgio e il Lussemburgo, anche se il premier lussemburghese, Pierre Werner, ci tenne a precisare che in ogni caso nessun rappresentante del governo avrebbe assisto ai Giochi Olimpici[251]. Infine, l'Olanda chiese al Comitato Olimpico di pronunciarsi sulla questione, mentre per il governo francese la faccenda doveva restare fuori dalle polemiche politiche[252]. Dopo mesi di dibattito, la CEE si mostrò, di fatto, ancora divisa. La RFT fu, infatti, l'unico Stato membro comunitario ad aderire al boicottaggio mostrando la sua solidarietà a Washington[253], mentre altri decisero di partecipare ma senza inviare i propri rappresenti alle cerimonie olimpiche e sfilando, in segno di protesta, sotto la bandiera olimpica.

Nonostante le evidenti divergenze tra le posizioni europee, nella riunione ministeriale che si tenne a Bruxelles il 5 febbraio 1980, i ministri manifestarono comunque la volontà di raggiungere una posizione comune, specifica dei Nove e distinta da quella degli Stati Uniti. Nel pomeriggio dello stesso giorno, infatti, i ministri discussero una dichiarazione congiunta franco-tedesca sulla situazione in Afghanistan, elaborata da Parigi e Bonn al fine di «promuovere l'organizzazione comunitaria e preparare gli elementi di un'azione comune dell'Occidente»[254]. Nel testo i due Stati membri condannarono senza riserva l'azione sovietica e chiesero il ritiro «senza indugio» delle truppe, come richiesto da un'ampia maggioranza dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Pur prendendo atto delle dichiarazioni in cui l'Unione Sovietica aveva espresso l'intenzione di ritirare le sue forze dall'Afghanistan, essi sottolinearono la «necessità di tradurre nei fatti» tale volontà per assicurare la pace e la sicurezza nella regione. Un paragrafo della dichiarazione venne poi

[249] Agence Europe, ASUE, 28-29 gennaio 1980.
[250] «Record of a meeting between the Prime minister and the President of the Italian Council of Ministers, signor Cossiga», confidential, Margaret Thatcher Foundation, PREM 19-136 Afghanistan, 30 gennaio 1980.
[251] *Ibidem*.
[252] *Ibidem*.
[253] Agence Europe, ASUE, 11-12 febbraio 1980.
[254] Agence Europe, ASUE, 6 febbraio 1980.

dedicato alla distensione, la quale, si legge nel testo, «a causa degli eventi in Afghanistan, [stava diventando] sempre più difficile e incerta», incapace di resistere «a un nuovo shock dello stesso ordine». Era, dunque, necessario che il confronto Est-Ovest non coinvolgesse i Paesi non allineati e non si espandesse anche nel Terzo Mondo. Infine, la Francia e la RFT ammisero che «nelle circostanze attuali le potenze europee [avevano] delle responsabilità speciali», per cui dichiararono «la loro determinazione ad esercitarle, di concerto con gli alleati». Tali sforzi, tuttavia, avrebbero avuto senso solo se l'Unione Sovietica avesse dimostrato la propria disponibilità a collaborare al fine di risolvere la crisi[255]. L'unità di intenti franco-tedesca venne, tuttavia, presto compromessa dalle tensioni che emersero tra i due Paesi a seguito della proposta della RFT di riunire a Bonn, il 20 febbraio 1980, il segretario di Stato americano, Cyrus Vance, e i ministri degli Affari Esteri inglese, tedesco, italiano e francese per uno scambio di idee sull'Afghanistan. La Francia declinò l'invito dichiarando che tale incontro non avrebbe, ad ogni modo, «ridotto le tensioni internazionali del momento»[256]. Il rifiuto categorico francese suscitò l'irritazione del governo tedesco e dell'amministrazione americana, timorosi che le divisioni tra gli Stati membri potessero minare la credibilità europea e indebolire il fronte occidentale, «cosa che [avrebbe potuto] solo avvantaggiare Mosca»[257]. In particolare, come affermò lo stesso cancelliere Genscher in una dichiarazione rilasciato il 10 febbraio 1980 dal titolo «Garantire insieme all'America la libertà e la pace», soltanto «nel quadro di una stretta cooperazione con gli Stati Uniti [sarebbe stato possibile] raggiungere l'obiettivo di ottenere il ritiro delle truppe sovietiche dall'Afghanistan, per continuare a garantire in futuro libertà e sicurezza in Europa e creare le condizioni necessarie per il perseguimento di una realistica politica di distensione». Pertanto, le consultazioni tra europei e americani erano «indispensabili», a prescindere dalla forma o dal livello a cui queste avvenivano.[258]

Come mostra tale accaduto, le divergenze tra gli Stati membri della CEE continuarono ad essere molto evidenti ed impedirono l'adozione di una dichiarazione comune sull'Afghanistan anche al termine della riunione del 19 febbraio 1980 a Roma, sebbene durante tale incontro i Nove concordarono sull'idea del ministro britannico, Lord Carrington, di rendere l'Afghanistan un «Paese neutrale», al di fuori della competizione tra

[255] *Ibidem*.
[256] Agence Europe 11-12 febbraio 1980 cit.; «Principal elements of European position after Afghanistan», TNA, FCO 98 - 895, 11 febbraio 1980, confidential.
[257] *Ibidem.*
[258] *Ibidem.*

i due blocchi per porre fine alla crisi in corso nel Paese[259]. Il progetto venne accolto in maniera positiva dagli Stati non allineati della regione, mentre venne duramente criticato dall'URSS. In un telegramma inviato da Mosca al Foreign Office di Londra, l'Unione Sovietica dichiarò che il progetto del governo britannico, così come ideato, non avrebbe raggiunto l'obiettivo di eliminare le tensioni in Afghanistan in quanto non teneva in considerazione una serie di fattori. Innanzitutto, secondo Mosca, non era possibile, discutere di una soluzione politica della crisi afghana senza prima pervenire alla «completa cessazione delle interferenze esterne dirette contro il governo e il popolo afgano». Solo soddisfacendo tale precondizione, l'URSS avrebbe potuto «iniziare a ritirare le proprie truppe», presenti sul territorio «su richiesta del popolo afghano». Inoltre, nel telegramma si legge che «lo status interno e il sistema sociale, così come la composizione del suo governo, non [potevano] essere oggetto di un accordo politico», in quanto questo avrebbe significato «un'inammissibile interferenza negli affari interni del paese»[260].

A livello europeo, l'entusiasmo iniziale che aveva accolto l'iniziativa inglese si dissolse nel giro di poche settimane. Nella riunione del Comitato Politico tenutasi a Roma il 13 e il 14 marzo, l'opposizione della Francia, sostenuta dalla RFT, fece naufragare il progetto[261]. Da quel momento il governo britannico, rivendicandone la paternità, decise di portare avanti unilateralmente l'iniziativa che, nel frattempo, perse il suo carattere europeo, tanto da essere rinominata «piano Carrington». Intanto, il dibattito sull'Afghanistan in ambito CPE proseguì fino al Consiglio di Venezia del giugno 1980, ma il rifiuto di accettare la proposta inglese da parte delle autorità afghane ne segnò definitivamente la fine. In tal modo, gli Stati membri europei «si rassegnarono a rivestire il ruolo di semplici spettatori di fronte a una crisi che sarebbe proseguita per tutti gli anni Ottanta»[262].

Come nella crisi iraniana, anche riguardo la crisi afghana fu, dunque, chiara la volontà dei Nove di affrontare la questione in maniera più autonoma e meno assertiva rispetto alla politica dell'amministrazione Carter, dimostrata dalla decisione di non seguire la scelta americana di imporre sanzioni economiche e commerciali all'URSS e di boicottare i Giochi Olimpici (ad eccezione della RFT) e l'iniziativa britannica dell'«Afghanistan neutrale»[263]. Tuttavia, furono evidenti la lentezza e l'inefficacia della risposta europea alla

[259] «Afghanistan. Political Cooperation meeting in Rome», TNA, FCO 98-945, 19 febbraio 1980.
[260] «Afghanistan, telegram n. 190 of 6th march, confidential», Margaret Thatcher Foundation, PREM 19-137, 6 marzo 1980.
[261] Guasconi M. E., *op. cit*., p. 51.
[262] *Ibidem*.
[263] Nuttal S.J., *op. cit*., p. 156.

crisi in corso, causati secondo la Găinar dalle profonde divergenze tra le varie politiche estere nazionali che non permisero, nell'ambito del meccanismo intergovernativo della CPE, di raggiungere facilmente posizioni comuni. Secondo Nuttal, invece, la responsabilità della lentezza della risposta europea era da addossare anche al periodo di passaggio da una presidenza all'altra che coincideva con le festività natalizie, «il peggiore momento possibile per la CPE per agire»[264], mentre secondo la Guasconi il ritardo e l'inazione europea furono essenzialmente dovute alla riluttanza dei governi europei a mettere in crisi il processo di distensione, oltre alle diverse interpretazioni che le cancellerie europee fornirono dell'invasione[265].

Ad ogni modo, gli insuccessi dei Nove nei contesti di crisi finora descritti resero sempre più urgente la necessità di apportare dei cambiamenti alla Cooperazione politica europea, al fine di renderla più efficace e consentire all'Europa di avere un maggiore peso nelle principali questioni di politica internazionale. Il caso dell'Iran e dell'Afghanistan, in particolare, avevano mostrato una serie di debolezze del meccanismo europeo di concertazione delle politiche estere nazionali. Innanzitutto, gli Stati membri si erano limitati a reagire con una diplomazia a carattere puramente «declaratorio», che non prevedeva azioni o iniziative concrete. Inoltre, i Nove non erano stati in grado di rispondere prontamente allo scoppio delle crisi, anzi la loro reazione era stata lenta in quanto la CPE era totalmente priva di disposizioni o di un meccanismo di *crisis management*. Infine, quella messa in atto dai Paesi comunitari fu considerata una «diplomazia ex post», di reazione e non di azione, anche preventiva, agli eventi[266]. Tuttavia, il caso dei negoziati per la CSCE e delle dichiarazioni sul Medio Oriente resero evidente l'importanza di alcune variabili esterne che consentirono di compattare le posizioni dei Paesi europei e di superare il deficit di funzionamento della stessa CPE. A rendere incisiva l'azione dei Nove nel primo caso fu, infatti, l'atteggiamento degli Stati Uniti più propensi a lasciare uno spazio di manovra ai partner europei, nel secondo l'interesse a preservare buoni rapporti con il mondo arabo senza compromettere l'approvvigionamento energetico e, dunque, lo sviluppo economico dell'Europa.

[264] Nuttal S.J., *op. cit*. p.154.
[265] Guasconi M.E., *op. cit*., p. 47.
[266] «Political Cooperation», TNA, FCO 98- 946, 14 aprile 1980.

7. Il dibattito sulla CPE negli anni Ottanta: il Rapporto di Londra e il Piano Genscher-Colombo

Di fronte alle deludenti performance europee nei vari contesti di crisi internazionali, all'inizio degli anni Ottanta si sviluppò un ampio dibattitto a livello europeo sulla necessità di riformare il meccanismo della CPE, soprattutto in vista dell'allargamento alla Grecia nel 1981, a cui avrebbe fatto seguito quello alla Spagna e al Portogallo nel 1986. L'ingresso di nuovi Stati membri nella Comunità Europea rischiava, infatti, di compromettere ulteriormente l'efficienza della CPE e di bloccarne definitivamente il processo decisionale.

Il dibattito sulla riforma della CPE coinvolse primi fra tutti i ministeri degli Affari Esteri degli Stati membri e i rispettivi direttori politici, ma anche le istituzioni comunitarie cercarono di far sentire la propria opinione al riguardo.

La Commissione Europea, nel già citato documento *Dix ans de cooperation politique*, dopo aver stilato un primo bilancio dei dieci anni di vita della CPE, indicò una serie di proposte volte a rafforzare il meccanismo della cooperazione politica. Seguendo la logica dei «piccoli passi», la Commissione propose di organizzare le riunioni dei gruppi degli esperti in un luogo centrale per tutti gli Stati membri, ossia a Bruxelles. Ciascun governo avrebbe potuto iniziare con l'inviare uno o due esperti per le principali questioni oggetto di consultazione politica presso la propria Rappresentanza permanente presso la Comunità, al fine di creare gradualmente, ciascuno per sé, una propria struttura nella capitale belga. Tali strutture avrebbero formato, in una fase successiva e con l'aggiunta dei direttori politici, un vero e proprio segretariato politico della CPE[267]. In tal modo, nell'attesa di un momento migliore per realizzare «un passo qualitativo» rilevante verso una politica estera comune, sarebbe stata garantita una gestione più efficace delle crisi a livello europeo, in quanto sarebbe stato possibile riunire gli esperti di tutti gli Stati membri nel giro di un paio d'ore dalla consultazione[268].

Come la Commissione, anche il Parlamento Europeo, si espresse chiaramente a favore di un miglioramento del funzionamento della CPE, attraverso la creazione di un segretariato politico permanente e l'instaurazione di un meccanismo di consultazione e informazione che permettesse di aumentare il coinvolgimento del PE nel processo

[267] da Fonseca-Wollheim H., «Dix ans de Coopération Politique Européenne», cit.
[268] *Ibidem*.

decisionale della politica estera europea[269]. In particolare, l'elezione diretta del PE a partire dal 1979 aveva legittimato, secondo i parlamentari europei, un ruolo più importante del Parlamento Europeo nella CPE, in quanto unica istituzione rappresentativa dei cittadini europei[270].

Tuttavia, ad imprimere una svolta al dibattito sulla riforma della Cooperazione Politica Europea furono i ministri degli Esteri dei Dieci. In particolare, fu la Gran Bretagna a giocare un ruolo rilevante in questa fase, grazie anche alla posizione privilegiata di presidente di turno della CEE. Il ministro britannico Lord Carrington elaborò una serie di proposte che confluirono nel cosiddetto «Rapporto di Londra», che fu approvato dai ministri degli esteri il 13 ottobre 1981 e dal Consiglio europeo di Londra tra il 26 e il 27 novembre 1981. Il documento prevedeva alcune modifiche programmatiche della CPE, senza tuttavia trasformare radicalmente la sua natura. Il governo britannico, infatti, pur ritenendo necessaria una riforma del meccanismo di cooperazione politica, era contrario ad un superamento della sua dimensione intergovernativa o alla creazione di una vera politica estera europea, in linea con la sua tradizionale visione inglese del processo di integrazione europea. L'impegno della Gran Bretagna nel riformare il meccanismo della CPE rispondeva, dunque, ad un duplice obiettivo: rafforzare la dimensione intergovernativa del progetto europeo e, al contempo, evitare una sua marginalizzazione rispetto all'asse franco-tedesco[271].

Il rapporto di Londra era diviso in due parti. Nella prima parte la CPE veniva definita, per la prima volta, quale «elemento centrale della politica estera degli Stati membri», a rimarcare l'importanza e la reale necessità per la Comunità e i Paesi membri di raggiungere una maggiore unità e di agire sulla scena internazionale come «una forza coerente»[272]. Nella seconda parte del testo venivano, invece, delineate una serie di miglioramenti per il Comitato Politico e i gruppi di lavoro, ma soprattutto veniva proposta l'instaurazione di contatti regolari con i Paesi terzi, in particolare con quelli verso i quali la Comunità nutriva «interessi speciali». Secondo il rapporto, la presidenza di turno avrebbe dovuto incontrare

[269] «Report by Diana Elles on European Political Cooperation and the role of the European Parliament», 19 giugno 1981, www.cvce.eu (ultima consultazione gennaio 2023).
[270] Tulli U., *Challenging intergovernmentalism and EPC. The European Parliament and its actions in international relations, 1970-1979*, in «Journal of Contemporary European Research», Volume 13, Issue 2, 2017, p. 1087.
[271] Si veda in particolare Hill C., Wong R. (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Routledge, London, 2011, nel quale si parla di «conveniente schizofrenia britannica» per spiegare l'atteggiamento di apparente ambivalenza di Londra nei confronti della CPE.
[272] «London Summit 24-26 November 1981. Report on Political Cooperation», Margaret Thatcher Foundation, PREM 19-464.

regolarmente gli ambasciatori di tali Stati terzi, mentre una troika composta da funzionari della presidenza precedente, in corso e successiva avrebbe avuto il compito di organizzare e gestire tali colloqui. In tal modo, i Dieci non accolsero il suggerimento della Commissione Europea e del Parlamento Europeo di istituire un segretariato politico, preferendo al suo posto la formazione di una troika sulla quale tutti gli Stati membri era più o meno d'accordo. Alla presidenza veniva, inoltre, assegnato il compito di coordinamento tra la Comunità e la CPE quando il tema lo avesse richiesto, anticipando in tal modo il principio di *consistency*, ovvero di coordinamento tra le dichiarazioni adottate in ambito CPE e le politiche commerciali della CEE, che sarebbe stato poi definitivamente sancito nell'Atto Unico Europeo del 1986.

Per quanto riguarda i rapporti con le istituzioni comunitarie, il Rapporto di Londra prevedeva un maggior coinvolgimento sia del Parlamento sia della Commissione Europea. In particolare, «tenendo conto della necessità di rafforzare i legami con il Parlamento direttamente eletto»[273], i Dieci si impegnarono a fare più frequentemente riferimento alle risoluzioni del PE nelle deliberazioni, comunicati e dichiarazioni comuni adottate in ambito CPE. La Commissione, invece, veniva finalmente associata a pieno titolo ai lavori della CPE a tutti i livelli, ponendo fine alla querelle iniziata sin dai primi incontri della CPE nel 1970 e superando quella distinzione tra dibattiti politici in seno alla CPE e questioni di natura economica nella CEE. Tale svolta fu possibile grazie alla vittoria alle elezioni presidenziali francesi del maggio 1981 del socialista François Mitterand e all'arrivo al ministero degli Affari Esteri di Claude Cheysson, precedentemente commissario a Bruxelles, che permise il superamento della reticenza francese alla partecipazione della Commissione ai lavori della CPE[274]. Infine, il rapporto introduceva nuove procedure da attivare in caso di gravi crisi internazionali. In dettaglio, il Comitato Politico o, se necessario, i ministri degli Esteri avrebbero dovuto riunirsi entro quarantotto ore dalla richiesta di tre Stati membri, evitando in tal modo il ripetersi di quanto era accaduto allo scoppio della crisi in Afghanistan.

Il Rapporto di Londra, dunque, pur introducendo alcune modifiche, non segnava un vero e proprio salto in avanti della CPE verso una politica estera comune. Al contrario, confermava il suo carattere pragmatico insistendo, in particolare al paragrafo 6, sulla natura rigorosamente confidenziale dei suoi lavori, che avrebbe garantito il successo della cooperazione politica, vista la delicatezza degli argomenti trattati. La «diplomazia segreta

[273] *Ibidem*.
[274] Guasconi M.E., *op. cit*., p. 79.

europea» rendeva, in tal modo, l'Europa politica sempre più distante e indecifrabile agli occhi dell'opinione pubblica[275].

Parallelamente all'iniziativa inglese, venne presentato il cosiddetto «Piano Genscher-Colombo», un progetto dei ministri degli Esteri tedesco Hans Dietrich-Genscher e italiano Emilio Colombo che mirava a rilanciare la componente politica del processo di integrazione europea in modo da rafforzare il ruolo internazionale della Comunità di fronte ai cambiamenti che si delineavano nello scenario globale.

A partire dal celebre discorso pronunciato a Stoccarda il 6 gennaio 1981, il ministro Genscher espresse la necessità di imprimere un nuovo slancio al processo di integrazione europea e di progredire verso la realizzazione di un'Unione Politica Europea, in cui la cooperazione tra gli Stati membri si sarebbe dovuta estendere dal settore economico alla politica estera, alla sicurezza e alla cultura, superando l'artificiosa distinzione tra questioni prettamente economiche e politiche[276]. Sullo sfondo del discorso pronunciato dal ministro tedesco vi erano chiaramente le preoccupazioni di un Paese «di frontiera» tra i due blocchi, il quale vedeva nell'avanzamento del processo europeo un modo per la Comunità di fungere da calamita per i Paesi dell'Europa orientale[277]. Le reazioni degli Stati membri alla dichiarazione di Stoccarda furono diverse. La Francia, in particolare, non mostrò particolare interesse per un rilancio della componente politica del processo di integrazione né si espresse a favore di un'inclusione della politica di sicurezza nel meccanismo della Cooperazione Politica Europea[278]. Contrariamente alla Francia, l'Italia accolse con favore la proposta avanzata dal ministro Genscher e pochi giorni dopo la dichiarazione di Stoccarda, il ministro degli Affari Esteri Colombo, in un discorso che tenne a Firenze, dichiarò la sua disponibilità a definire una strategia comune italo-tedesca per un rilancio dell'integrazione europea[279]. Tuttavia, durante gli incontri tra i direttori politici dei due Paesi per mettere a punto il piano, emersero alcune divergenze. Come si evince già dal discorso del gennaio 1981 di Colombo, l'Italia mirava ad affiancare al rafforzamento della componente politica un analogo miglioramento nel campo economico, al fine di rafforzare la competitività e lo sviluppo

[275] Gazzo E., *Une coopération politique plus efficace, et après?* , in Agence Europe, ASUE, 16 ottobre 1981.
[276] «Rede von Hans-Dietrich Genscher (Stuttgart, 6 January 1981)», disponibile sul sito https://www.cvce.eu/ (ultima consultazione gennaio 2023).
[277] Cuccia D., *The Genscher-Colombo Plan: A forgotten page in the European Integration History*, p. 63 https://www.nomos-elibrary.de/ (ultima consultazione gennaio 2023).
[278] Nuttal S.J., *op. cit*., p.185.
[279] Cuccia D., *op. cit*.; «Address given by Emilio Colombo (Florence, 28 January 1981)», disponibile sul sito https://www.cvce.eu/(ultima consultazione gennaio 2023).

tecnologico della Comunità[280]. Inoltre, se per la RFT l'obiettivo era quello di giungere ad un nuovo Trattato, per il governo italiano era preferibile una dichiarazione politica, in quanto essendo meno vincolante avrebbe evitato il rischio di un fallimento. Una volta appianate tali differenze, il piano venne approvato dai due governi e presentato formalmente al Consiglio dei ministri europei il 12 novembre del 1981. Il piano Genscher- Colombo era composto da due documenti: un Atto europeo e una dichiarazione sulla dimensione economica e i suoi sviluppi. Il primo testo proponeva un'evoluzione del meccanismo della Cooperazione Politica Europea, che doveva essere esteso alla sicurezza, alla cultura e alla giustizia. In dettaglio, l'Atto auspicava la nascita di una politica estera comune, che potesse consentire agli Stati membri di presentarsi ed agire in maniera più unitaria sulla scena internazionale, «affinché l'Europa potesse assumere il ruolo che le spettava in virtù della sua importanza economica e politica»[281]. Il documento prevedeva, inoltre, la consultazione anche sulle questioni relative alla politica di sicurezza al fine di «salvaguardare l'indipendenza dell'Europa, tutelarne gli interessi vitali e rafforzarne la sicurezza». Dal punto di vista istituzionale il piano italo-tedesco prevedeva l'istituzionalizzazione del Consiglio Europeo che sarebbe diventato l'organo di indirizzo politico della CEE e della CPE. Il Consiglio Europeo e il Consiglio dei ministri sarebbero poi stati coadiuvati da un segretariato della Cooperazione Politica Europea per quanto riguarda le questioni relative alla cooperazione in politica estera, culturale e di sicurezza. Inoltre, era prevista una riduzione del ricorso al diritto di veto, attraverso il superamento del compromesso di Lussemburgo[282]. Il piano prevedeva, infine, un aumento dei poteri del Parlamento Europeo che aveva il potere di deliberare su tutte le materie rilevanti delle Comunità Europee e della CPE, mentre veniva introdotto l'obbligo per il presidente di turno del Consiglio di informare regolarmente il Parlamento Europeo attraverso la Commissione politica sui temi di politica internazionale discussi nell'ambito della CPE. Nella parte finale del progetto si auspicava, infine, la nascita di un'Unione Europea cinque anni dopo l'approvazione dell'Atto.

L'iniziativa italo-tedesca venne accolta con poco entusiasmo dai partner europei, in particolare dalla Francia che ne condizionò le sorti. Il governo francese considerava, infatti, ingiustificato impegnarsi in un progetto che veniva addirittura chiamato solennemente Atto

[280] *Ibidem*.
[281] «Projet d'acte européen présenté par les gouvernements de la RFA et de l'Italie (6 novembre 1981)», consultabile sul sito https://www.cvce.eu/(ultima consultazione gennaio 2023).
[282] Raggiunto il 29 gennaio 1966, tra i ministri degli Esteri dei sei Paesi membri, il compromesso di Lussemburgo stabilì che il principio dell'unanimità avrebbe sostituito il criterio del voto a maggioranza semplice in seno al Consiglio tutte le volte in cui sarebbero stati in gioco interessi molto importanti anche per uno solo degli Stati membri.

Europeo avendo quasi la forma di un trattato quando la Comunità si dibatteva in gravissimi problemi economici, finanziari e sociali. Risultava, dunque, prioritario progredire prime su altri dossier come la riforma della PAC e la questione del contributo britannico al bilancio comunitario[283]. Ciononostante, il Consiglio Europeo di Londra del 26 novembre esortò i ministri degli Esteri, in cooperazione con la Commissione, ad esaminare le proposte italo-tedesche e a riferire durante il successivo vertice europeo. Sulla base di tale mandato i ministri degli Affari Esteri dei Dieci iniziarono ad incontrarsi a Bruxelles per discutere del piano Genscher-Colombo, ma fu presto evidente che il dibattito era destinato a entrare in una fase di impasse in quanto persistevano importanti divergenze tra gli Stati membri: il governo danese si dichiarò ostile ad ogni proposta contenuta nel progetto, il governo irlandese, invece, fu particolarmente contrario all'inserimento della questione della sicurezza in ambito CPE, così come la Danimarca e la Grecia, quest'ultima contraria anche alla cooperazione culturale insieme alla Gran Bretagna[284]. I Dieci si mostrarono in disaccordo anche sulla proposta di superare il compromesso di Lussemburgo, alla quale si opposero fermamente la Gran Bretagna, la Francia, la Danimarca, l'Irlanda e la Grecia[285]. Vista la difficoltà di raggiungere un accordo tra i partner, le proposte italo-tedesche confluirono in una «Dichiarazione solenne sull'Unione Europea», dal carattere vago e declaratorio, giuridicamente non vincolante, che fu approvata al Consiglio Europeo di Stoccarda il 19 giugno 1983. La cosiddetta «Dichiarazione di Stoccarda» è stata definita da Nuttal «un'acrobazia verbale»[286], in quanto si limitò a ribadire la volontà degli Stati membri di rafforzare la cooperazione in politica estera e nella cultura ma lasciò irrisolte tutte le questioni ancora aperte, eliminando tutti gli aspetti più innovativi del progetto Genscher-Colombo. In particolare, venne accantonato ogni riferimento ad un futuro Trattato sull'Unione Europea, mentre il superamento del compromesso di Lussemburgo venne sostituito da una formula molto vaga che prevedeva, in caso di voto all'unanimità, la possibilità di astenersi dal voto[287]. Relativamente alla questione della sicurezza, mentre con il Rapporto di Londra i Dieci si erano limitati ad introdurre nell'ambito delle discussioni della CPE gli aspetti politici della sicurezza, con la Dichiarazione di Stoccolma vennero aggiunti gli aspetti economici, non arrivando a raggiungere un accordo sugli aspetti militari.

[283] «Note Réunion informelle des ministres des Affaires Étrangères Venlo, 9-10 mai 1981», Archives diplomatiques du ministère des Affaires Etrangers, Paris, Direction Europe, COTES 1930, INVA/ 1981-1985, f. 4987 cit. in Guasconi M.E., *op. cit*.,p.96.
[284] Nuttall S. J., *op. cit*., p. 188.
[285] Guasconi M. E., *op. cit*., p. 99.
[286] Nuttall S. J., *op. cit*., p.188.
[287]«Solemn Declaration on European Union», Stuttgart, 19 giugno 1983.

Fu evidente che, qualsiasi progresso nella cooperazione militare non poteva essere raggiunto a causa del veto dei tre Stati membri che non facevano parte dell'Unione Europea Occidentale (UEO): Irlanda, Danimarca e Grecia[288]. Il fallimento di un'intesa in tale ambito a Stoccarda portò i Paesi comunitari ad un tentativo di ravvivare il forum dell'UEO, con l'obiettivo di rafforzare la coesione europea nella difesa come fortemente richiesto dagli USA[289].

Secondo la letteratura al riguardo il fallimento del piano Genscher – Colombo è da addossare principalmente alle reticenze della Francia, contraria alle proposte di: superare il compromesso di Lussemburgo; estendere la cooperazione all'ambito della difesa, della cultura e della giustizia; aumentare i poteri del PE, il quale avrebbe potuto, in tal modo, intervenire o censurare l'azione degli Stati membri[290]. Tuttavia, come sopra menzionato, molte riserve furono espresse anche dagli altri partner europei. Lo stesso governo britannico si disse compiaciuto del fatto che con la Dichiarazione di Stoccarda aveva ottenuto l'obiettivo di assicurare che non ci sarebbe stato nessuna riforma dei trattati né un incremento del potere delle istituzioni comunitarie[291]. L'annosa tensione tra le due dimensioni del processo di integrazione europea si era, ancora una volta, conclusa con la scelta intergovernativa a scapito di quella federalista.

8. L'istituzionalizzazione della CPE: l'Atto Unico Europeo (1986)

Il dibattito sulla necessità di rafforzare e migliorare la CPE al fine di rendere l'Europa un attore politico di primo piano sulla scena internazionale occupò l'agenda europea anche negli anni Ottanta. Tra le varie proposte che in quegli anni furono sottoposte all'attenzione degli Stati membri, vi fu il progetto di Trattato sull'Unione Europea, di cui si fece promotore un gruppo di parlamentari europei (il cosiddetto club del Coccodrillo) guidati da Altiero

[288] Si ricorda che l'Unione Europea Occidentale era un'organizzazione internazionale regionale di sicurezza militare e cooperazione politica, nata con la modifica del 23 ottobre 1954 del Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948. All'inizio degli anni Novanta era composta da nove Stati membri: Regno Unito, Francia, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Italia, Repubblica Federale Tedesca, Spagna e Portogallo (quest'ultimi due entrati nell'UEO il 27 marzo 1990).
[289] Nuttall S. J., *op. cit*., p.191.
[290] Guasconi M.E., *op.cit*., pp 100-101; Nuttall S.J., *op. cit*., p. 191.
[291] «Memorandum by Francis Pym to Prime minister», Margaret Thatcher Foundation, PREM 19-1482, 13 febbraio1983.

Spinelli[292]. Il progetto andava oltre la riforma dei Trattati e proponeva un'evoluzione in chiave federalista con l'abolizione della Comunità e l'adesione degli Stati membri all'Unione Europea. Più in dettaglio, sulla cooperazione in politica estera il trattato restava molto prudente probabilmente per «tranquillizzare quegli Stati che non avrebbero fatto concessioni di tipo federale»[293]. Venivano, infatti, assegnate alla nascente Unione Europea competenze esclusive solo per il commercio estero e la cooperazione allo sviluppo, mentre la politica estera e di difesa rimanevano nell'ambito della cooperazione intergovernativa, anche se avrebbe potuto diventare materia di competenza concorrente o esclusiva della Comunità in futuro[294]. Tuttavia, il progetto di trattato sull'Unione Europea, pur essendo approvato a larga maggioranza dal PE il 14 febbraio 1984, incontrò la netta opposizione soprattutto di quei governi da sempre contrari ad un aumento delle competenze del Parlamento Europeo come organo legiferante: Francia, Danimarca, Grecia e Gran Bretagna[295]. Pertanto, il Consiglio Europeo di Fontainebleu del 25 e 26 giugno 1984 non discusse del progetto Spinelli, ma decise di nominare due comitati *ad hoc* con il compito di presentare proposte concrete per il rilancio del processo di integrazione europea: il Comitato Dooge, a cui fu affidato il compito di riformare i Trattati di Roma, e il Comitato Adonnino, al fine di avanzare proposte volte ad avvicinare l'Europa ai cittadini. Quanto deciso a Fontainebleu fu un chiaro segnale della direzione puramente intergovernativa che i governi volevano imprimere al rilancio dell'integrazione europea, sotto la guida del rinnovato europeismo del presidente francese Mitterand[296].

I lavori del Comitato Dooge culminarono in un rapporto che venne presentato ufficialmente al Consiglio Europeo di Milano del 1985, svolto sotto la presidenza italiana di turno della CEE. Il documento raccomandava la convocazione di una conferenza intergovernativa per creare una vera entità politica attraverso un trattato di Unione Europea

[292] Altiero Spinelli fu il fondatore del Movimento Federalista Europeo e autore, insieme a Ernesto Rossi e Eugenio Colorni, del Manifesto di Ventotene nel 1941. Dopo aver ricoperto la carica di commissario per la politica industriale e tecnologica nel 1976 divenne deputato alle prime elezioni del Parlamento Europeo nel 1979. Spinelli, pur consapevole dei limitati poteri del Parlamento Europeo, riteneva che questo fosse la sede più consona per un rilancio in senso federalista della Comunità Europea. Per un approfondimento sulla figura di Altiero Spinelli cfr Graglia P.S., *Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna, 2008.

[293] Mammarella G., Cacace P., *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Bari, 2008, p. 195.

[294] Nuttal S.J.., *op. cit*., p. 240.

[295] Calandri E., Guasconi M. E., Ranieri R., *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, EdiSES, Napoli 2015, p. 198.

[296] Guasconi M.E., *op. cit*., p. 131. Si ricordi, in particolare, il famoso discorso che il 24 maggio 1984 Mitterand pronunciò di fronte al Parlamento Europeo a Strasburgo in cui evocò la necessità di un ampio rafforzamento dei poteri delle istituzioni europee e delle competenze della CEE. Secondo l'ampia letteratura in merito, la svolta europeista francese fu influenzata sia dai mutamenti dello scenario internazionale dove gli Stati Uniti avevano riacquistato una piena centralità, sia dall'arrivo al potere nella RFT nel 1982 di Helmut Kohl alla guida di una coalizione composta da CDU, CSU e FDP, che consolidò l'asse franco-tedesco.

che avrebbe compreso le Comunità, la Cooperazione Politica Europea e lo SME. Per quanto riguarda più nello specifico la CPE, il rapporto manteneva la distinzione tra cooperazione politica e Comunità, ma indicava la necessità di un'interazione sempre più stretta tra queste due dimensioni definendo questa convergenza necessaria e utile[297]. Il contenuto del rapporto Dooge relativo alla CPE fu oggetto di analisi e discussione durante la riunione informale tenutasi a Roma ai primi di maggio, tra i direttori degli Affari Politici dei Dieci che confrontarono le posizioni dei rispettivi governi.

La Germania, l'Italia e i Paesi del Benelux si dichiararono, in linea generale, soddisfatti. Permanevano però le riserve dell'Irlanda in merito alla sicurezza e alla difesa e alla creazione di un segretariato, ritenendo, insieme alla Grecia e alla Danimarca più opportuno affidare alla presidenza di turno le funzioni di segreteria eventualmente coadiuvata dalla troika. Il governo inglese, invece, si dichiarò favorevole ad un'estensione della CPE ai temi della sicurezza e alla creazione di un «piccolo segretariato», che doveva limitarsi a coadiuvare e non sostituire nelle sue funzioni la presidenza[298]. Tuttavia, Londra si oppose, insieme alla Grecia, all'ipotesi di indire una conferenza intergovernativa per redigere un nuovo Trattato. Vi era, infine, la questione del voto a maggioranza che vide solo la Germania assumere una posizione favorevole, mentre gli atri Paesi si dissero più propensi a mantenere la regola del consenso come principio generale a cui attenersi[299].

La Commissione Europea condivideva la quasi totalità delle proposte del Rapporto Dooge e l'obiettivo di un maggior ravvicinamento tra la CPE e la Comunità, tuttavia, avanzò dei suggerimenti in particolare rispetto al segretariato, proponendo la possibilità per quest'ultimo di fare ricorso alle strutture già esistenti e prevedendo la presenza al suo interno anche di un funzionario distaccato della Commissione. Inoltre, secondo la Commissione, se ci si poneva l'obiettivo di creare una politica estera comune, era necessario «un atto giuridicamente vincolante nel quadro comunitario»[300].

Queste diverse posizioni vennero raccolte dal sottosegretario alla Farnesina Mauro Ferri, il quale compì una missione nelle capitali europee nei mesi di aprile e maggio al fine di giungere al vertice europeo di Milano con un quadro il più completo possibile delle

[297] Nuttal S.J., *op. cit*., p. 243.
[298] «Detailed points for use as necessary. B. Political Cooperation» , TNA, FCO 98-2361; «Milan European Council», TNA, FCO 98-2361, 6 giugno 1985.
[299] «Rapport Dooge. Echange de vues informels des Directeurs Politiques», Rome, 08.05.1985 cit. in Guasconi M.E., *op. cit.*, p. 137.
[300] «Note à l'attention de monsieur Lamy Monsieur Burghardt. Object: Aspects extérieurs du Rapport Dooge-Coopération Politique», ASUE, Fondo Émile Noël, b.987, 3 giugno 1985.

questioni ancora aperte rispetto alla necessità di riformare i Trattati e rafforzare il meccanismo della CPE[301]. Come ampiamente messo in luce dalla storiografia, la presidenza italiana svolse un ruolo molto importante nella preparazione negoziale del Consiglio di Milano, nel quale il governo italiano cercò di agire da protagonista nell'evoluzione del processo d'integrazione europea[302].

Intanto, come annunciato dal primo ministro britannico in risposta ad una lettera inviata dal presidente di turno Bettino Craxi ai capi di Stato e di governo degli Stati membri della CEE nel maggio 1985, il ministro degli Esteri Geoffrey Howe stava mettendo a punto un progetto che sarebbe stato presentato al Consiglio informale dei ministri degli Esteri di Stresa l'8 e il 9 giugno 1985[303].

In dettaglio, rispetto alla CPE, il piano Howe metteva insieme alcune disposizioni del patto di Londra e della Dichiarazione di Stoccarda, proponeva di istituzionalizzare la consultazione preventiva, di estendere la cooperazione su tutte le questioni importanti di politica estera, inclusi gli aspetti politici e economici della sicurezza. Il testo, inoltre, indicava il Consiglio Europeo quale guida generale per il funzionamento della CPE e suggeriva di assicurare la massima coerenza tra le politiche della CEE e le politiche decise in ambito CPE. In linea con la visione britannica, infine, il documento prevedeva la creazione di un piccolo segretariato con base a Bruxelles[304].

Il piano Howe venne, però, fortemente criticato dalla Commissione Europea, secondo la quale era in alcune parti «meno avanzata rispetto la prassi [allora] esistente», senza una nessuna previsione di evoluzione programmatica e dai «toni generali negativi» essendo l'enfasi posta sulle restrizioni dell'azione degli Stati membri piuttosto che sulle possibili azioni comuni[305]. La Francia giudicò il documento «*well balanced*», tuttavia, secondo il governo francese il progetto di riforma della CPE doveva essere incorporato in

[301] «Letter from President of Council to heads of State or Government of Comunity member States», TNA, FCO 98- 2361, maggio 1985.
[302] Sull'attivismo della politica estera italiana negli anni Ottanta si consiglia: Mammarella G., *Il Consiglio europeo di Milano del giugno 1985,* in Di Nolfo E. (a cura di*), La politica estera italiana negli anni Ottanta*, Marsilio, 2007; Neri Gualdesi M., *L'Italia e l'Europa negli anni Ottanta. Tra ambizione e marginalità*, in Craveri P., Varsori A. (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea, Un bilancio storico (1957-2007)*, Franco Angeli, Milano, 2009; Varsori A., *La Cenerentola d'Europa?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010.
[303] «Telegram n.274», TNA, FCO 98-2361, 4 giugno 1985.
[304] «Draft Agreement on Political Cooperation», TNA, FCO 98-2361, giugno 1985.
[305] «Coopération Politique, analyse du document diffusé par la délégation britannique aux ministres des Affaires étrangères lors de la réunion informelle à Stresa, les 8-9 juin 1985», ASUE, Fondo Émile Noël, b. 987, 12 giugno 1985.

un piano di sviluppo globale della Comunità nella prospettiva della realizzazione di un'Unione Europea[306].

Il vertice di Stresa dell'8 e 9 giugno 1985 rese evidente che le posizioni degli Stati membri erano ancora molto diverse soprattutto sulla prospettiva di indire una nuova conferenza intergovernativa che vedeva l'aperta ostilità della Gran Bretagna, Danimarca e Grecia; l'incertezza francese e tedesca; il forte sostegno della presidenza italiana, dei Paesi del Benelux e dell'Irlanda[307].

Intanto, la Francia e la Germania lavorarono segretamente ad un progetto di riforma dei Trattati di Roma che venne consegnato al segretario generale della Farnesina, Renato Ruggiero, il 25 giugno, pochi giorni prima del Consiglio Europeo di Milano. Come dichiarò lo stesso presidente della Commissione Europea, Delors, si trattò di una vera e propria sorpresa visto che né la Commissione né la presidenza italiana ne erano a conoscenza[308]. Al fine di realizzare una politica estera europea, il documento, come il progetto inglese, proponeva l'istituzionalizzazione della consultazione preventiva tra i governi, la creazione di un segretariato politico e assegnava alla presidenza il compito di garantire una maggiore interazione tra le decisioni comunitarie e quelle della cooperazione politica. Riguardo la questione della sicurezza il testo divergeva dal piano Howe laddove faceva espressamente riferimento all'UEO quale luogo privilegiato per sviluppare una cooperazione più stretta tra i governi europei nell'ambito della sicurezza che doveva contribuire in maniera essenziale allo sviluppo di una identità dell'Europa in materia di politica estera[309]. Al contrario secondo il progetto inglese «il revival dell'UEO non [doveva] eliminare la necessità di una cooperazione strutturata tra i Dieci in ambito della sicurezza»[310] .

La proposta franco-tedesca non solo colse di sorpresa i vari governi, ma suscitò l'irritazione in particolare del governo inglese che non si sentiva a suo agio nella posizione di «relativo isolamento» in cui si venne a trovare[311]. In un colloquio del 4 luglio 1985 con l'ambasciatore della RFT, Von Wechmar, l'ambasciatore inglese Derek Thomas giudicò l'episodio del progetto franco-tedesco alla vigilia del Consiglio di Milano come «un deplorabile inizio» e rimarcò l'impegno profuso nei mesi precedenti dalla Thatcher nel mantenere sempre aperto un dialogo sia con la Germania sia con la Francia al fine di trovare

[306] «Telegram n. 340. Milan European Council: Development of the Community. French views on institutional aspects», TNA, FCO 98-2361, 25 giugno 1985.
[307] Guasconi M.E., *op. cit*., p. 147.
[308] Delors J., *Mémoires*, Pocket, Paris, 2004.
[309] Guasconi M.E., *op. cit*., p. 148.
[310] «Detailed points for use as necessary. B. Political Cooperation», cit.
[311] Nuttall S.J., *op. cit*., p. 245.

una forte base comune di partenza da cui partire per avanzare verso un reale progresso a Milano. Il funzionario britannico concludeva che bisognava fare meglio in vista del Consiglio di Lussemburgo per evitare che questo accadesse di nuovo[312].

Anche la Commissione Europea criticò il progetto franco-tedesco che arrivò, come scrisse nelle sue memorie il presidente Delors, «*comme un cheveu sur la soupe*»[313]. A preoccupare, in particolare, la Commissione erano soprattutto le modifiche istituzionali previste nel documento, il quale proponeva la creazione di un'Unione europea al posto della Comunità Europea, sotto la direzione del Consiglio Europeo. Questo non solo non rispondeva all'obiettivo che i capi di Stato e di governo avevano riconosciuto come centrale, ossia la realizzazione dell'Europa economica, ma costituiva una grave distorsione del metodo comunitario, mettendo l'accento unicamente sul metodo intergovernativo[314].

Le divergenze tra i governi si palesarono anche durante la prima giornata di discussione del Vertice di Milano il 28 giugno 1985. Il punto di discordia, in dettaglio, restava la possibilità di convocare una conferenza intergovernativa per la riforma dei Trattati. Per superare l'impasse, il mattino seguente il presidente Craxi, in applicazione dell'art.236 dei Trattati di Roma, chiese per la prima volta nella storia della CEE, la votazione a maggioranza dei membri per convocare la conferenza intergovernativa. Con sette voti a favore e tre contrari (quelli di Gran Bretagna, Danimarca e Grecia), il Consiglio di Milano conferì alla conferenza intergovernativa il mandato di preparare un progetto di Trattato sulla politica estera e di sicurezza sulla base del progetto franco-tedesco e del piano Howe e di procedere a una revisione del Trattato CEE, inserendo le disposizioni relative al completamento del mercato interno contenute nel Libro bianco della Commissione e la dimensione tecnologica della Comunità attraverso il progetto Eureka[315]. Le reazioni registrate in seguito al Consiglio di Milano furono svariate: il governo greco si disse particolarmente offeso dall'atteggiamento «prepotente» di Craxi non solo perché aveva mancato di recarsi ad Atene prima del vertice ma anche perché nel bilaterale immediatamente prima del Consiglio, i greci non erano stati avvisati dello «stratagemma» del voto. L'accaduto, secondo il governo greco, aveva «seriamente danneggiato la fiducia essenziale tra i partner»[316]. Il primo ministro olandese, invece, espresse il suo disappunto su

[312] «Telegram n. 363 of 4 July. Follow up to Milan Council: FRG Ambassador's Call», TNA, FCO 98-2361, luglio 1985.
[313] Delors J., *op. cit*., p. 261.
[314] *Ibidem.*
[315] «Milan European Council, 28-29 June», TNA, PREM 19-1492, giugno 1985.
[316] «Telegram n. 322. Greek Ministerial Reactions to Milan Council», TNA, PREM 19-1492, 5 luglio 1985.

come le cose erano andate a Milano, soprattutto criticò il tentativo franco-tedesco di attaccare l'iniziativa inglese sulla cooperazione politica[317]. Tuttavia, espresse un giudizio positivo sui risultati raggiunti. Il cancelliere tedesco Kohl, invece, nella conferenza stampa indetta il 4 luglio dichiarò:

«Milan had brought a welcome clarification of the political perspectives of the Community. It had been an hour of truth. Agreement had been reached on the internal market and on Eureka ("the product of close franco-german coordination before Milan") and that a treaty should be drawn up on a Common Foreign and Security Policy. […] The procedural decision to call an Intergovenmental Conference was taken by majority vote not unanimity. But I am certain we are not far apart in the question of a treaty on Foreign Policy and Security Cooperation. […] Of course, we are ready for close cooperation in this question with Great Britain too, and I consider criticism and countercriticism across the English channel as unhelpful»[318].

I lavori della conferenza intergovernativa iniziarono nel mese di settembre 1985, con l'obiettivo di presentare le conclusioni finali al Consiglio Europeo di dicembre. Le riflessioni sulla CPE furono affidate al Comitato Politico e alla Commissione Europea, sulla base del progetto franco-tedesco e il piano Howe, al quale si aggiunsero due nuove proposte presentate dal governo italiano e quello olandese durante la riunione preparatoria del Comitato Politico del 16 e 17 luglio 1985[319]. Alle quattro iniziative dei governi, si affiancò infine anche un progetto elaborato dalla Commissione Europea, il quale definiva il progresso verso l'integrazione economica e sociale della Comunità e quello relativo alla politica estera un insieme indissociabile. Pertanto, il testo prefigurava un'unica struttura che prevedesse al suo interno anche le attività della CPE. Tale «Atto singolo» sarebbe stato composto da un preambolo, una prima sezione unica in cui sarebbero stati definiti gli obiettivi comuni e due titoli separati: uno relativo al completamento del mercato interno con emendamenti al Trattato CEE, l'altro relativo alla CPE. Il progetto di trattato della Commissione prevedeva, infine, un maggiore coinvolgimento della Commissione nel meccanismo della CPE con la possibilità di proporre consultazioni politiche o richiedere la convocazione d'urgenza del Comitato Politico o dei ministri degli Esteri. Nell'incontro dell'8 e 9 novembre 1985 Italia, Francia Germania, Olanda, Belgio e Lussemburgo (insieme a Portogallo e Spagna che partecipavano in qualità di osservatori) si dichiararono favorevoli ad accogliere la proposta

[317] «Telegram n. 233. European Community: Dutch views on Milan and way ahead», TNA, PREM 19-1492, 5 luglio 1985.
[318] «Telegram n. 687. Milan European Council: Kohl's press conference 4 July», TNA, PREM 19-1492, 4 luglio 1985.
[319] «Note for the file, Subject: European Political Cooperation: meeting of the Political Committee Luxemburg, 16.17 July 1985», ASUE, Fondo Émile Noël, b.1802, luglio 1985.

della Commissione; Gran Bretagna, Grecia e Irlanda mantennero un atteggiamento esitante, mentre la Danimarca votò contro[320].

L'impasse dei negoziati venne superato con la proposta del governo francese di elaborare un Atto Unico dell'Unione Europea, sulla base dalla proposta dalla Commissione e di alcune disposizioni del progetto franco-alemanno[321]. Durante il Consiglio Europeo di Lussemburgo del 2 e 3 dicembre 1985 e l'ultima riunione dei ministri degli Esteri del 16 e 17 dicembre a Bruxelles, gli Stati membri raggiunsero, infine, un compromesso dando così vita all'«Atto Unico Europeo» (AUE), che comprendeva in un unico testo sia le disposizioni che modificavano i Trattati di Roma sia quelle relative alla CPE. In dettaglio, il Titolo III dell'Atto Unico, composto di un unico articolo (30), intitolato «Disposizioni sulla cooperazione in materia di politica estera» dava forma giuridica ai princìpi, alle regole di funzionamento e agli organi della Cooperazione Politica Europea così come si erano sviluppati dal 1970. L'AUE riconosceva formalmente il ruolo della Commissione, che veniva associata a pieno titolo ai lavori della CPE e stabiliva la stretta associazione del PE ai lavori della CPE attraverso un'informazione regolare garantita dalla presidenza. Relativamente ai vari aspetti che furono oggetto di negoziazione tra i partner, l'Atto Unico per la prima volta riconosceva formalmente la nozione di politica estera europea; decretava il principio dell'astensione costruttiva (caro al governo italiano e alla Commissione); dava veste giuridica al principio di *consistency* (coerenza) tra le politiche della Comunità e quelle concordate in sede CPE[322]; prevedeva una più stretta cooperazione in ambito CPE in merito ai problemi della sicurezza europea e agli aspetti politici e economici della sicurezza al fine di contribuire allo sviluppo di una identità dell'Europa in materia di politica estera, senza tuttavia, ostare all'esistenza di una stretta cooperazione nel settore della sicurezza tra talune parti contraenti nel quadro dell'Unione dell'Europa Occidentale e dell'Alleanza Atlantica; stabiliva la creazione di un segretariato a Bruxelles con funzione di assistenza alla presidenza nella preparazione e nell'attuazione della attività della CPE. Sebbene dotato di funzioni sostanzialmente amministrative l'esistenza di un segretariato con sede a Bruxelles fu un momento di svolta importante per la CPE che rese il meccanismo più efficiente e burocratico,

[320] Guasconi M.E., *op. cit*., p. 159.
[321] «Compte rendu succinct de la quatrième réunion de la Conférence des représentants des gouvernements des Etas membres», ASUE, Fondo Émile Noël, b. 1803, 19 novembre 1985.
[322] Il principio di *consistency* emerse, per la prima volta nella prassi europea, in occasione della crisi polacca del 1980 quando le sanzioni commerciali contro l'Unione Sovietica furono utilizzate per sanzionare l'imposizione dello stato d'emergenza da parte del regime del generale Jaruzelski e nel caso della guerra delle Falkland /Malvinas contro l'Argentina. Per un approfondimento si consiglia Duke S., *Consistency as an Issue in EU External Activities*, EIPA Working Paper 99/W/06, 1999, AEI.

come sostenne lo stesso Giovanni Jannuzzi in qualità di primo segretario generale della CPE[323].

L'Atto Unico Europeo venne firmato il 17 febbraio 1986 in Lussemburgo da nove Paesi e il 28 febbraio dall'Italia, Danimarca e Grecia, non senza le forti critiche, in particolare, dei federalisti, i quali considerarono l'Atto un accordo al ribasso. Nota, infatti, l'espressione di Altiero Spinelli secondo la quale la montagna dei lavori della conferenza intergovernativa aveva partorito un topolino, per di più morto[324].

In realtà è opinione condivisa dalla letteratura che l'Atto Unico Europeo rappresentò un momento fondamentale per l'evoluzione della CPE che, per la prima volta nella storia del processo di integrazione europea, entrava a far parte del Trattato comunitario, perdendo quel carattere informale che ne aveva identificato e anche limitato il funzionamento fin dalla sua nascita nel 1970.

Le novità introdotte dall'Atto Unico Europeo nel funzionamento della CPE ma anche le persistenti debolezze strutturali – in primis il suo carattere puramente intergovernativo – emersero con chiarezza negli anni immediatamente successivi, quando con lo scoppio del conflitto in Kuwait nell'agosto del 1990 la Comunità si trovò ad affrontare la prima crisi internazionale in uno scenario globale completamente stravolto dalla fine della Guerra Fredda e della divisione del mondo in due blocchi a guida statunitense e sovietica.

[323] Jannuzzi G., *op. cit*.
[324] Calandri E., Guasconi M.E., Ranieri R., *op. cit*., p. 217.

CAPITOLO 2

I DODICI E LA CRISI DEL GOLFO (1990-1992)

1. L'invasione del Kuwait: le origini del conflitto

Alla fine degli anni Ottanta, il governo iracheno avviò un pesante contenzioso con il Kuwait che portò allo scoppio della Prima Guerra del Golfo il 2 agosto del 1990. La notizia dell'invasione del piccolo Stato kuwaitiano da parte delle truppe irachene giunse con grande sorpresa in quanto, fino a circa due anni prima, l'Iraq e il Kuwait erano apparsi allineati per contenere la minaccia contro la minaccia della Rivoluzione Islamica in Iran[325]. Durante la guerra durata otto anni contro l'Iran (1980-1988), il Kuwait aveva, infatti, supportato l'Iraq non solo politicamente nei forum internazionali ma anche finanziariamente, visto che la distruzione di diversi giacimenti aveva ridotto i proventi derivanti dall'esportazione di petrolio, mandando in crisi le finanze irachene. Tuttavia, le controversie tra Iraq e Kuwait non erano né nuove né sconosciute al mondo arabo e si incentravano, in dettaglio, sull'antica questione irrisolta dei confini tra i due Stati.

Sin dalla sua indipendenza nel 1932, l'Iraq aveva più volte rivendicato in parte o in toto i territori del Kuwait. Alla base di tali rivendicazioni vi era l'asserzione da parte dei governi iracheni che Iraq e Kuwait facevano entrambi parte dell'Impero Ottomano e che il Kuwait era un distretto della provincia di Basra, la quale, insieme alle provincie di Mawsil e Baghdad, avrebbe formato lo Stato dell'Iraq dopo la dissoluzione dell'Impero alla fine della Prima Guerra Mondiale. A tali rivendicazioni, tuttavia, gli emiri kuwaitiani avevano sempre replicato che, benché facesse parte dell'Impero Ottomano, il Kuwait aveva sempre goduto di piena autonomia sin dal 1899, anno in cui l'emiro Mubārak Āl Ṣabāḥ ratificò un accordo segreto con il Regno Unito, con il quale si impegnava a non negoziare con nessun'altra potenza straniera senza il consenso preventivo del governo britannico, in cambio quest'ultimo assicurava buoni uffici e assistenza finanziaria. Il governo ottomano, però, denunciò un'ingerenza del governo britannico negli affari del Kuwait, che era di fatto parte dell'Impero. La controversia portò alla firma della Convenzione anglo-ottomana nel

[325] Khadduri M., Ghareeb E., *War in the Gulf 1990-91,* Oxford University Press, New York, 2001, p. 3.

1913, nella quale veniva affrontato per la prima volta il problema dello *status* e delle frontiere del Kuwait[326]. La Convenzione rappresentava un compromesso tra le parti, le quali riconoscevano il Kuwait come distretto autonomo («*quada*») dell'Impero Ottomano (art.1)[327]. La Convenzione identificava, poi, i territori del Kuwait diviso in due diverse zone, delimitate in rosso e verde su una mappa ad essa allegata. La linea rossa demarcava, in particolare, la regione in cui lo sceicco avrebbe dovuto avere «completa autonomia amministrativa»[328]. Nel territorio kuwaitiano venivano, infine, incluse alcune isole circostanti, tra le quali le isole di Warba e Bubiyan (art. 4)[329]. Tuttavia, la Convenzione non fu mai ratificata, non solo perché non soddisfaceva a pieno le esigenze delle parti, ma lo scoppio della Prima Guerra Mondiale nel 1914 vide Regno Unito e Impero Ottomano schierati alle parti opposte del conflitto.

La questione delle frontiere tra Iraq e Kuwait venne affrontata nel 1932 in vista della concessione dell'indipendenza dell'Iraq e del suo ingresso nella Società delle Nazioni, per il quale era richiesto, tra i requisiti principali, «un governo stabile e frontiere definite». Dal momento che sia l'Iraq sia il Kuwait erano sotto il controllo britannico, secondo la spartizione prevista dall'accordo Sykes – Picot (1916) poi recepita di fatto nel sistema dei mandati della Società delle Nazioni, l'Ufficio Coloniale di Londra dispose che un compromesso doveva essere raggiunto attraverso uno scambio di lettere tra i rappresentanti del governo britannico nei due Paesi. Seguendo tale richiesta, il primo ministro iracheno, il generale Nuri, inviò una nota all'Alto commissario britannico in Iraq, in cui dichiarò: «*the time has come when it is desirable to reaffirm the existing frontier between Iraq and Kuwait. […] The island of Warbah, Bubiyan, Maskan, Failakah, Auhah, Kubbar, Qaru, Umm el-Maradin appertain to Kuwait*»[330]. Di risposta, l'emiro del Kuwait dichiarò di essere d'accordo nel riaffermare «*the existing frontier between Iraq and Kuwait as described in the Iraq prime minister's letter*»[331]. Sulla base di queste posizioni espresse dalle parti, il Regno Unito garantì a Ginevra che la questione delle frontiere era risolta e l'Iraq, ufficialmente

[326] Tallon J., *Allies and Adversaries: Anglo-Ottoman Boundary Negotiation in the Middle East 1906-1914*, in J. Q. Olmstead (ed.), *Britain in the Islamic World: Imperial and Post- Imperial Connections*, Palgrave, 2019, pp. 89-105.
[327] « Anglo-Ottoman Convention (1913)», in Gooch G. P., Temperley H., *British documents on the origins of the war: 1898-1914 Volume: 6*, London, 1938.
[328] *Ibidem.*
[329] *Ibidem.*
[330] Albaharna H. M., *The Arabian Gulf States. Their Legal and Political Status and Their International Problems*, Tien Wah Press, London, 1975, pp.374-75
[331] Schofield R., *Kuwait and Iraq: Historical Claims and Territorial Disputes*, Royal Institute of International Affairs, London, 1993, pag. 65.

riconosciuto indipendente, venne ammesso nella Società delle Nazioni il 3 ottobre 1932. Tuttavia, la questione delle frontiere rimase irrisolta, in quanto l'accordo, non essendo stato approvato dal Parlamento prima di essere ratificato, come stabilito dalla costituzione irachena, non venne considerato vincolante per l'Iraq. Nel 1955, fu ancora il Regno Unito a tentare di trovare un accordo ma le posizioni delle parti in causa rimanevano totalmente divergenti: mentre il Kuwait insisteva per un accordo che confermasse lo *status quo,* per l'Iraq l'accordo doveva prevedere l'inclusione delle due isole di Warba e Bubiyan nel territorio iracheno.

La disputa delle frontiere tra i due Stati venne momentaneamente sospesa dalle mire espansionistiche verso l'Iran del nuovo presidente iracheno Saddam Hussein. Il 22 settembre del 1980, infatti, Hussein invase l'Iran, spinto innanzitutto dal timore che la comunità sciita del suo Paese potesse ribellarsi al suo potere sull'esempio della rivoluzione iraniana del '79. Inoltre, nel suo disegno espansionistico rientravano, senza dubbio, i giacimenti di petrolio presenti in Iran[332]. Il greggio iraniano, insieme a quello iracheno, avrebbero trasformato l'Iraq in uno dei più grandi paesi produttori al mondo. Il pretesto per dichiarare guerra all'Iran fu l'Accordo di Algeri del 1975 che Baghdad denunciò come lesivo della sovranità nazionale irachena[333]. Iniziò, così, un conflitto che durò ben otto anni. Al fianco dell'Iraq si schierò l'Unione Sovietica, con la quale il governo iracheno aveva stretto, dal 1972, un trattato di amicizia e cooperazione[334]; mentre gli Usa e la Francia decisero di intervenire a sostegno di Saddam solo nell'ultima fase del conflitto, quando l'esportazione di greggio di tutta la regione venne messa in serio pericolo. Sin da subito, invece, sostennero l'azione irachena il Kuwait e l'Arabia Saudita, erogando aiuti e prestiti finanziari per svariati miliardi di dollari, mentre si impegnarono a sovra-produrre greggio oltre le quote loro assegnate dall'OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries) per evitare un aumento eccessivo del prezzo del petrolio dovuto ad una diminuzione del greggio iracheno e iraniano.

Con la fine della guerra con l'Iran, l'Iraq tornò a volgere la sua attenzione al vicino Kuwait, dove nel dicembre del 1989 Sa'dun Hamadi, portavoce della camera dei

[332] Freedman L., Karsh E., *The Gulf Conflict, 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order,* Princeton, New Jersey, 1995, p. 19.
[333] Per un approfondimento sull'argomento si consiglia: Murray W., Woods K., *The Iran–Iraq War: A Military and Strategic History,* Cambridge University Press, Cambridge, 2014. Si ricorda che l'Accordo di Algeri venne firmato il 6 marzo 1975 tra Iran e Iraq e stabilì il confine tra i due Paesi al centro del canale principale del corso d' acqua Shatt al-Arab.
[334] Per il testo completo cfr «Trattato di Amicizia e Cooperazione tra l'U.R.S.S. e l'Irāq», in *Oriente Moderno,* vol. 52, n. 3/4, Istituto per l'Oriente C. A. Nallino, 1972, pp. 127–29.

rappresentanti iracheno, si recò in visita ufficiale per riprendere i negoziati sulle frontiere tra i due Paesi. In realtà, il motivo della visita non fu solo la questione dei confini ma la richiesta da parte di Hamadi di un prestito di 10 miliardi di dollari per la ricostruzione e lo sviluppo dell'Iraq, oltre alla richiesta di affrontare il problema delle fluttuazioni del prezzo del petrolio[335]. Un mese dopo il ministro degli Affari Esteri del Kuwait Shaykh Sa'd al Abd-Allah si recò in Iraq per dare una risposta alle richieste irachene. Rispetto alla controversia delle frontiere venne concordato di fissare una commissione mista di esperti con il compito di preparare delle proposte, sulla base delle quali sarebbe poi stato negoziato un accordo tra le parti, rimandando in tal modo la questione e «alimentando il clima di sospetto e sfiducia» tra i due Stati[336]. Riguardo il prestito di 10 miliardi di dollari richiesto dall'Iraq, Shaykh rispose che il Kuwait era disposto a concedere solo mezzo miliardo di dollari, considerato che Baghdad aveva già ricevuto un ingente prestito durante la guerra contro l'Iran non ancora ripagato. Le risposte kuwaitiane furono considerate del tutto insoddisfacenti dal governo iracheno in quanto «non rispondevano alle esigenze finanziarie né di sicurezza» del Paese[337]. Incapace di persuadere il Kuwait e gli altri vicini del Golfo a contribuire alla ricostruzione post-bellica, l'Iraq non poté che ripiegare sui propri proventi derivanti dal petrolio. Tuttavia, tali proventi erano stati drasticamente ridotti a causa di un calo del prezzo del petrolio dovuto alla sovrapproduzione di greggio che alcuni Paesi produttori, tra i quali il Kuwait, avevano perpetuato anche dopo la fine della guerra con l'Iran. Da 25 dollari al barile del periodo pre-guerra, il prezzo del petrolio raggiunse, infatti, in quegli anni quota 8 dollari al barile. Per ovviare a tale problema, durante il meeting dell'OPEC del giugno 1989 venne concordata una limitazione della produzione: in particolare, per il Kuwait venne stabilita la quota di 1.037.000 barili di petrolio al giorno, circa 700.000 barili in meno rispetto a quanto veniva prodotto in quel periodo[338]. Nella successiva riunione dell'OPEC del novembre del 1989, l'Iraq propose, poi, di aumentare il prezzo del petrolio a 21 dollari al barile e di fissare una soglia di 18 dollari sotto la quale il prezzo del greggio non avrebbe dovuto scendere. Mentre Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti sembrarono accettare la proposta dell'Iraq, il Kuwait si mostrò poco propenso ad accettare tali richieste in quanto avrebbero comportato una diminuzione importante delle sue finanze. Pertanto, Saddam Hussein inviò una lettera personale all'emiro Jabir invitandolo a adeguare il suo Paese alla quota OPEC e porre fine

[335] Khadduri M., Ghareeb E., *op. cit.*, p. 84.
[336] *Ivi*, p. 85.
[337] *Ibidem.*
[338] *Ivi*, p. 86.

alla fluttuazione del prezzo del petrolio[339]. Tuttavia, l'emiro rimase fermo sulla sua posizione alimentando la convinzione della leadership irachena secondo la quale «il Kuwait, un piccolo Paese, con insignificanti capacità militari di difesa non avrebbe avuto un comportamento così fermo e persistente se non avesse avuto la certezza di poter contare sull'aiuto delle potenze straniere»[340]. L'emiro poteva contare, infatti, sul tradizionale appoggio della Gran Bretagna e degli Usa, oltre che di tutto l'Occidente allarmato dalla consapevolezza che l'Iraq, fin dagli anni Settanta, a differenza di altri regimi della regione, non si era limitato a comprare armi, ma aveva costruito una propria industria bellica acquisendo brevetti esteri con metodi non sempre trasparenti e adattandoli alle proprie necessità[341]. Inoltre, come dichiarato apertamente in un discorso alla nazione del 2 aprile 1990 dallo stesso Saddam, l'Iraq possedeva armi chimiche e biologiche pronte ad essere utilizzate nel caso in cui Israele avesse attaccato nuovamente l'Iraq[342]. Saddam Hussein, «un dittatore paranoico e profondamente sospettoso dell'Occidente»[343], interpretò il clima di sospetti e di condanne che stava montando in quel momento nei confronti del suo regime come «un grande complotto ordito ai suoi danni da Israele con la piena copertura degli Stati Uniti»[344]. Del «complotto», secondo Saddam, facevano parte anche Arabia Saudita e Kuwait intenzionati a condannare l'Iraq alla povertà e all'impotenza perché ne temevano l'ascendente nel mondo arabo[345].

Pertanto, al Consiglio della Lega Araba del 16 luglio 1990 Saddam tornò a puntare il dito contro il Kuwait pubblicamente, accusandolo di non voler risolvere la disputa delle frontiere e di continuare a produrre il petrolio in quote maggiori rispetto a quelle concordate. Il leader iracheno ribadì il contenuto del memorandum che il giorno prima il ministro degli Esteri iracheno, Tariq Aziz, aveva inviato ai membri della Lega, nel quale veniva, inoltre, fatta richiesta al Kuwait di cancellare il debito dell'Iraq derivante dalla guerra contro l'Iran. Il debito con il Kuwait era considerato, agli occhi di Saddam, poca cosa rispetto a quanto

[339] Zhinger C. K., Banks J. P., *OPEC in 1990: the Failure of Oil Diplomacy*, in Newsom D. P. (ed.), *The Diplomatic Record 1990-1991*, Routledge, London, 2020.
[340] Khadduri M., Ghareeb E., *op. cit*., p. 87. La politica estera della famiglia regnante kuwaitiana si era tradizionalmente basata sull'alleanza con la Gran Bretagna, in quanto gli interessi britannici nel Golfo coincidevano con quelli nazionali del Kuwait di indipendenza e sicurezza. Negli anni Settanta, quando la Gran Bretagna decise di ritirare la sua presenza militare dal Kuwait, il mantello della responsabilità politica del Golfo cadde sulle spalle degli Stati Uniti, sebbene la Gran Bretagna non cessò mai di dare il suo supporto al Kuwait.
[341] Emiliani M., *Medio Oriente. Una storia dal 1981 al 1991*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 375.
[342] Il riferimento di Saddam Hussein è alla cosiddetta Operazione Babilonia, del 7 giugno 1981, durante la quale un attacco aereo da parte di Israele distrusse il reattore nucleare iracheno di Osiraq.
[343] Bush G. W., Scowcroft B., *A World Transformed,* Random House, USA, 1999, p. 305.
[344] Emiliani M., *op.cit.,* p. 375
[345] *Ibidem*.

l'Iraq avevo speso in termini di soldi (160 miliardi di dollari) e vite umane in difesa dei fratelli arabi contro il pericolo khomeinista della rivoluzione iraniana[346]. Il Kuwait rispose il 19 luglio 1990 rigettando la proposta di cancellazione del debito, dichiarando: «*whole world knows the support Kuwait had extended to Iraq at a time when its lands and oil- carriers were exposed to foreign attack*»[347], mentre alcun riferimento veniva fatto alla questione della sovrapproduzione e prezzo del petrolio. In un altro memorandum alla Lega Araba del 21 luglio 1990, Tariq Aziz rispondeva alle contro accuse del Kuwait affermando che quest'ultimo non aveva mai acconsentito a raggiungere un accordo sulle frontiere con l'Iraq post-ponendo continuamente la questione e rimproverava al Kuwait di aver mandato una lettera al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite facendo diventare «una disputa della famiglia araba un affare internazionale»[348]. Nel frattempo, iniziò a circolare la notizia che Saddam aveva dispiegato centomila soldati al confine con il Kuwait. Il presidente egiziano Mubarak contattò i capi di Stato di Arabia Saudita, Kuwait, Giordania ed Emirati Arabi Uniti per proporre un incontro tra i rispettivi ministri degli Esteri al fine di cercare una soluzione alle crescenti tensioni. Durante l'incontro, che si tenne ad Alessandria il 22 luglio 1990, venne concordata una missione di Mubarak in Iraq per persuadere Saddam Hussein a risolvere pacificamente la disputa con il Kuwait. Due giorni dopo il presidente egiziano incontrò il leader iracheno a Baghdad, dove concordarono un incontro bilaterale tra una delegazione kuwaitiana e una irachena per negoziare un accordo. Tale incontro avvenne, su invito del Re Fahd dell'Arabia Saudita, nella città di Gedda il 31 luglio 1990. Tuttavia, le premesse non erano delle migliori. Nella lettera di risposta all'invito formale del Re, il capo della delegazione kuwaitiana scrisse: «*The Iraqis want to compensate for their losses in the war at our expense. Neither of those would happen. That is the view of our friends in Egypt, Washington and London […] We are more powerful than they imagine*»[349]. Ugualmente stringenti furono le raccomandazioni di Saddam Hussein al capo delegazione irachena: «*If the Kuwaitis were to reveal their well-known obstinacy, then you may tell them that we have pictures of Kuwait when it was a mud-walled town, the only border we are ready to recognize are those walls*»[350]. Ad oggi non è ancora chiaro cosa sia successo a porte chiuse, tuttavia,

[346] Khadduri M., Ghareeb E., *op. cit*., p. 107.
[347] *Ivi*, p. 108.
[348] *Ibidem*.
[349] *Ivi*, p. 115.
[350] *Ibidem*.

quello che è noto è che nonostante le alte aspettative dei leader arabi, l'incontro di Gedda fu un completo fallimento e aggravò i sospetti tra le parti.

La sera del 1° agosto 1990, Saddam convocò il Consiglio del Comando della Rivoluzione per ascoltare il report del capo della delegazione irachena, Izzat al-Duri, di ritorno dall'incontro con la delegazione kuwaitiana nella città saudita. Di fronte all'inamovibilità del Kuwait alle richieste dell'Iraq, Saddam propose l'uso della forza per annettere non solo l'area al- Ratqua (giacimento petrolifero a sud di Rumayla) e le contese isole di Warba e Bubiyan, ma anche il resto del Paese. La decisione del leader iracheno di annettere tutto lo Stato, e non solo alcune porzioni del territorio kuwaitiano, rispondeva essenzialmente a due ragioni: una di natura geopolitica, l'altra di natura ideologica. Da un lato, conquistare l'intero emirato avrebbe permesso una protezione maggiore all'Iraq dalle forze straniere, il cui ingresso dalle coste del Golfo sarebbe stato ostacolato dalla presenza delle forze irachene. D'altro canto, per Saddam, annettere il Kuwait, «*a branch of the Iraq trunk*»[351], significava riconquistare un territorio che storicamente apparteneva all'Iraq evitando critiche come quelle rivolte a Abd al-Karim Qasim, che fallì nell'impresa nel 1961, e rafforzare in tal modo la sua reputazione di leader pan -arabo[352]. Il 2 agosto del 1990 iniziò, dunque, l'invasione del Kuwait da parte dell'esercito iracheno.

2. La risposta comunitaria all'avvio della crisi

La reazione della comunità internazionale all'invasione del Kuwait da parte del dittatore iracheno fu immediata. Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU che, per la prima volta, non ripropose il tradizionale schema della Guerra Fredda caratterizzato dai veti incrociati sovietico-americani, lo stesso 2 agosto 1990, condannò apertamente l'azione irachena con la Risoluzione n. 660. L'invasione, secondo quanto dichiarato nel testo, aveva dato luogo a «una violazione della pace e della sicurezza internazionale», pertanto si intimava il governo

[351] *Ivi* p. 122.
[352] *Ibidem*. Si ricorda che Abd al-Karim Qasim era un brigadiere e nazionalista dell'esercito iracheno, salito al potere quando la monarchia irachena fu rovesciata durante la rivoluzione del 14 luglio 1958. Governò il Paese come primo ministro fino alla sua caduta ed esecuzione durante la rivoluzione del Ramadan del 1963.

dell'Iraq a ripristinare lo status quo ante con «il ritiro immediato e incondizionato dei propri reparti sulle posizioni da essi occupate il 1° agosto 1990»[353]. Diversamente da quanto accaduto nelle precedenti crisi, anche la risposta della Comunità Europea fu rapida e decisa. Lo stesso 2 agosto i governi comunitari emanarono una dichiarazione nell'ambito della Cooperazione Politica Europea nella quale «[condannarono] fermamente l'uso della forza da parte di uno Stato membro delle Nazioni Unite contro l'integrità territoriale di un altro Stato», sostenendo inoltre che l'invasione da parte del dittatore iracheno non era solo un'azione ostile nei confronti del piccolo emirato, «ma una pericolosa minaccia per la pace e la sicurezza della regione»[354]. Supportando pienamente la risoluzione dell'ONU, la Comunità e i suoi Stati membri chiesero, dunque «un ritiro immediato delle forze irachene dal territorio kuwaitiano»[355]. Due giorni dopo, il 4 agosto, su invito della presidenza italiana di turno della CEE, i ministri comunitari si riunirono a Roma per discutere nell'ambito della CPE della situazione in Kuwait e della possibilità di utilizzare lo strumento delle sanzioni per convincere Saddam a ritirarsi dai territori occupati[356]. Nella dichiarazione emanata a margine di tale incontro, la Comunità Europea condannò l'aggressione militare definendo «*groundless*» e «*unacceptable*» le ragioni utilizzate dal dittatore iracheno per giustificarla, pertanto si impegnò non solo a sostenere al Consiglio di Sicurezza una risoluzione che contemplasse l'introduzione di sanzioni in caso di mancato ritiro delle truppe irachene, ma adottò anche una serie di misure tra le quali: l'embargo sulle importazioni di petrolio dall'Iraq e dal Kuwait; il congelamento dei beni iracheni nel territorio degli Stati membri; l'embargo sulle vendite di armi e di altre attrezzature militari all'Iraq; la sospensione di qualsiasi cooperazione nella sfera militare, tecnica e scientifica con le autorità occupanti[357]. La scelta della Comunità di imporre un embargo in specifici settori dell'economia irachena – *contrairement à ce qu'a dit une partie de la presse européenne*[358] – anticipò di qualche giorno le decisioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, il quale emanò, il 6 agosto, la Risoluzione n. 661. L'organo esecutivo delle Nazioni Unite decretò, con tale risoluzione, il divieto per tutti gli Stati di importazione, esportazione e vendita nel proprio territorio di

[353] ONU, «Risoluzione n. 660», 2 agosto 1990. Adottata con il voto di 14 a favore, 0 contrari e un astenuto (Yemen).
[354] «Statement concerning the invasion of Kuwait by Iraq», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 6, 1990, AEI, 2 agosto 1990.
[355] *Ibidem.*
[356] Agence Europe, ASUE, 4 agosto 1990.
[357] «Statement concerning the invasion of Kuwait by Iraq», in « European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 6, 1990, AEI, 04 agosto 1990.
[358] Citazione di Jacques Delors in «Débats du Parlement européen», ASUE, Fondo Jacques Delors, b. 393, 12 settembre 1990.

qualunque prodotto o merce proveniente dall'Iraq o dal Kuwait, nonché qualunque transazione commerciale, da parte dei propri cittadini relativa a tali merci. Nessun Paese, inoltre, avrebbe potuto mettere a disposizione del governo dell'Iraq fondi né altre risorse finanziarie o economiche, a eccezione esclusivamente di quelli destinati a fini strettamente medici o umanitari. La risoluzione, infine, rivolgeva un appello a tutti affinché prestassero aiuto al legittimo governo del Kuwait, rifiutando di riconoscere alcun regime installato dalla potenza occupante[359].

Nel frattempo, la Commissione Europea aveva già avviato i lavori per la stesura di un disegno di legge comunitario per implementare le misure sanzionatorie decise in ambito CPE il 4 agosto. Tale progetto venne, poi, modificato in seguito all'emanazione della Risoluzione n.661 per includervi le misure relative ad un più ampio embargo deciso in sede ONU. La proposta di legge venne, dunque, inviata al Consiglio il 7 agosto e approvata il giorno successivo sottoforma di Regolamento. La velocità con la quale la Comunità introdusse le sanzioni in seguito all'invasione del Kuwait dimostrò che l'uso dello strumento comunitario di politica commerciale per fini politici decisi in ambito CPE era diventato ormai «una normale procedura»[360], proprio in virtù del principio di *consistency* decretato nell'Atto Unico Europeo. Come dichiarato al quarto comma del Regolamento stesso:

«*The Community and its Member States agreed to have recourse to a Community instrument in order to ensure uniform implementation, throughout the Community, of the measures concerning trade with Iraq and Kuwait decided upon by the United Nations Security Council*»[361].

La reazione della CEE allo scoppio della crisi nel Kuwait rappresentò, dunque, un vero e proprio momento di svolta per la Comunità in quanto per la prima volta la CPE riuscì a reagire immediatamente e in maniera molto determinata. La decisione di utilizzare lo strumento economico per dissuadere il dittatore iracheno a ritirare le proprie truppe dal Kuwait, presa ben prima della risoluzione dell'ONU, dimostrò che i Dodici erano capaci non solo di agire in maniera autonoma ma anche di influenzare, in parte, la reazione della comunità internazionale. In questa prima fase del conflitto, quindi, quelli che erano considerati i punti deboli intrinsechi del meccanismo della CPE, quali la lentezza nell'intervenire, la preferenza ad adottare misure simboliche, le divergenze tra gli Stati membri, sembrarono lasciare il posto ad un'Europa più reattiva e assertiva sulla scena

[359] ONU, «Risoluzione n. 661», 6 agosto 1990.
[360] Nuttall S., *op. cit*., p. 264.
[361] «Council Regulation (EEC) n. 2340/90 of 8 August 1990 preventing trade by the Community as regards Iraq and Kuwait», TNA, FCO 98-4552, 8 agosto 1990.

internazionale[362]. Come sostenne il presidente di turno della CPE, il ministro degli Esteri italiano, De Michelis, referendo alla Camera dei deputati pochi giorni dopo l'inizio del conflitto in Kuwait, la Comunità intesa come soggetto unico, anche se formato da dodici membri, aveva brillantemente superato la «prova di fuoco», agendo in maniera tempestiva con una condanna netta e senza esitazioni[363]. In particolare, il ministro italiano ci tenne a sottolineare l'importanza della riunione del 4 agosto del Comitato Politico della CPE. Questo organo, «apparentemente tecnico-burocratico», aveva saputo adottare in poco tempo e «con grande efficacia» un pacchetto di sanzioni molto importante, anticipando le decisioni assunte poi dall'ONU e giuridicamente efficaci nel giro di tre giorni[364]. «In passato – dichiarò De Michelis – non si era mai verificata una reazione di questo genere la quale, oltretutto, è molto complessa: vi sono, infatti, aspetti giuridici e formali, nonché interessi economici concreti diversi tra stato e stato. Ognuno, invece, ha privilegiato una risposta politica netta e chiara da parte dell'Europa rispetto all'esigenza, che prevaleva nel passato, di negoziare il proprio margine di interesse»[365].

In un colloquio telefonico del 6 agosto il presidente americano, George Bush, si complimentò con il presidente di turno della CEE, Giulio Andreotti, per la «risposta forte» e per la decisione tempestiva che la Comunità Europea aveva preso riguardo l'embargo per esercitare pressioni su Saddam[366]. Tuttavia, Bush dichiarò di essere perplesso circa la possibilità di ottenere il ritiro delle truppe irachene soltanto attraverso le sanzioni economiche e affermò di avere avuto colloqui telefonici con diversi leader – tra cui Margaret Thatcher – i quali si erano dichiarati pronti a mettere in campo rapidamente «qualsiasi azione» pur di fermare Saddam[367]. Il primo ministro Andreotti concordò circa la «gravità estrema della situazione» ed espresse un certo ottimismo riguardo la possibilità di poter eventualmente adottare misure «più decisive» in ambito ONU, mostrando dunque una certa ritrosia a prendere in considerazione qualsiasi altra opzione che non fosse quella di giungere ad una soluzione diplomatica del conflitto. Sarà, infatti, questa la linea di condotta scelta dalla presidenza italiana della CEE, su cui ci si soffermerà di seguito, in aperta opposizione

[362] De Wilde d'Estmael T., *The use of Economic Tools in Support of Foreign Policy Goals: the Linkage between EC and CFSP in the European Union Framework*, Discussion Paper for the ECSA's Fifth Biennial International Conference, Seattle, AEI, 29 maggio 1997.
[363] De Michelis G., «Comunicazioni del Governo sulla situazione nel Golfo Persico», Atti Parlamentari, X Legislatura, Commissioni riunite (III Esteri- IV Difesa), 11 agosto 1990.
[364] *Ibidem*.
[365] *Ibidem*.
[366] «Memorandum of Conversation. Telephone Call to Prime Minister Andreotti of Italy», Bush Library Archives (d'ora in poi BLA), 06 agosto 1990.
[367] *Ibidem.*

con la posizione degli Stati Uniti – e della Gran Bretagna – convinti della necessità di intervenire militarmente sin dall'inizio della crisi[368].

Nonostante la dura condanna della comunità internazionale, il 9 agosto 1990, una settimana dopo l'invasione, Saddam proclamò l'annessione del Kuwait in quanto diciannovesima provincia del Paese. Il Consiglio di Sicurezza prontamente replicò con la Risoluzione n. 662, la quale dichiarava «nulla» l'annessione da parte dell'Iraq, chiedendo a tutti gli Stati di non riconoscerla e di astenersi da qualsiasi azione che potesse essere interpretata come un riconoscimento indiretto[369]. Il giorno successivo, al termine della riunione ministeriale straordinaria sulla crisi del Golfo tenutasi a Bruxelles, una dichiarazione dei Dodici ribadiva quanto stabilito in sede ONU. L'annessione del Kuwait veniva considerata nulla in quanto «contraria alla legge internazionale», così come l'annunciata rimozione delle missioni diplomatiche dal piccolo emirato e qualsiasi tentativo delle autorità irachene di esercitare poteri di governo nel territorio kuwaitiano[370]. Nel documento venne, inoltre, sottolineato l'importante ruolo giocato dalle Nazioni Unite, che avevano operato in maniera decisiva grazie ad una «*wide international solidarity*» formatasi a seguito dell'aggressione di Saddam; una solidarietà che la CEE augurava fosse mantenuta e rafforzata[371].

Tuttavia, la valenza politica del documento era contenuta, soprattutto, in un passaggio di particolare rilievo: «La Comunità e i suoi Stati membri, avendo anche presente vitali interessi europei alla stabilità, all'integrità territoriale e alla sovranità degli Stati dell'area, sono pronti ad intraprendere ulteriori iniziative nel quadro della Carta delle Nazioni Unite, qualora si rendano necessarie per contenere il conflitto. Essi notano che alcuni Stati membri hanno già intrapreso passi utili anche a questo fine»[372]. Il riferimento era alla decisione della Francia e del Regno Unito di partecipare, sin da subito, all'operazione militare di posizionamento logistico *Desert Shield*, avviata il 7 agosto su iniziativa statunitense, al fine di controllare l'effettiva implementazione dell'embargo deciso in sede ONU e proteggere l'Arabia Saudita dal pericolo di un'eventuale invasione irachena[373].

[368] Cfr paragrafo 6.
[369] ONU, «Risoluzione n. 662», 9 agosto 1990.
[370] «Statement concerning the situation in the Gulf», in « European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 6, 1990, AEI, 10 agosto 1990.
[371] *Ibidem*.
[372] *Ibidem.*
[373] L'Iraq, infatti, aveva ammassato truppe anche sul confine dell'Arabia Saudita, minacciando in tal modo il primo produttore mondiale di petrolio alleato degli Usa. Cfr Emiliani M., *op. cit*., p. 379.

L'utilizzo nella Dichiarazione del termine «utili», come dichiarato dallo stesso De Michelis, significava che il giudizio della Comunità sui passi intrapresi da Francia e Regno Unito era positivo e unanime, condiviso anche dall'Irlanda che, essendo neutrale per statuto politico, in passato era stata d'ostacolo all'adozione di certe decisioni[374]. Pertanto, il documento proseguiva dichiarando che i Dodici erano «fortemente determinati ad intraprendere più ampi sforzi per raggiungere la necessaria solidarietà internazionale con gli altri Stati nell'area minacciata dallo stesso aggressore, al fine di attuare la Risoluzione n. 661 e di obbligare l'Iraq a restaurare la sovranità del Kuwait nel rispetto della Risoluzione n. 662»[375]. Sulla base delle intenzioni politiche dichiarate dai Dodici in ambito CPE, lo stesso 10 agosto la presidenza francese dell'UEO propose, dunque, un incontro dei ministri degli Esteri e della Difesa a Parigi per considerare la situazione in corso nel Golfo e coordinare gli sforzi europei nella regione.

3. L'intervento dell'UEO

Essendo esclusi dalla competenza della CPE, gli aspetti meramente militari della questione vennero affrontati in seno all'UEO. La decisione della presidenza di turno francese di convocare una riunione del Consiglio dell'UEO da tenersi a Parigi entro la fine del mese incontrò, da subito, l'approvazione degli Stati Uniti, come dimostra una lettera del segretario di Stato americano, James Baker, inviata al segretario generale dell'UEO Wim van Eekelen, il 16 agosto 1990. In tale missiva Baker espresse il vivo apprezzamento del suo governo per l'iniziativa francese e suggerì una serie di possibili azioni da svolgere in collaborazione con gli alleati, tra cui: operazioni di sminamento, realizzazione di ponti aerei e dispiegamento di forze sul territorio[376]. Di fatto, la competenza dell'UEO, i cui Stati membri avevano la capacità di schierare forze militari fuori dall'Europa, rappresentava nel contesto della guerra del Golfo un vantaggio per l'Alleanza stessa, in quanto poteva offrire la possibilità di

[374] De Michelis G., «Comunicazioni del Governo sulla situazione nel Golfo Persico», 11 agosto 1990, cit.
[375] «Statement concerning the situation in the Gulf»,10 agosto 1990, cit.
[376] Jacomet A., *The rôle of WEU in the Gulf Crisis*, in Gnesotto N., Roper J. (ed.), *Western Europe and the Gulf*, The Institute for Security Studies Western European Union, Paris, 1992, p. 163.

concertare l'azione militare tra gli europei e allo stesso tempo tra questi ultimi e i loro alleati statunitensi[377].

Il coordinamento delle forze militari era diventato sempre più urgente a seguito dell'avvio della sopra citata operazione *Desert Shild:* nelle ultime settimane del mese di agosto ogni Stato stava, infatti, contribuendo in maniera differente. In Europa, come accennato in precedenza, i primi Paesi membri della CEE a dare un proprio contributo alla regione furono la Francia e il Regno Unito. La Francia aveva inviato una portaerei, un incrociatore, due fregate, quattro corazzate costiera e due navi da supporto, mentre il Regno Unito aveva contributo con tre fregate e una nave da supporto[378]. Il governo italiano aveva, invece, messo a disposizione sin dall'inizio le proprie basi (Aviano, Sigonella e Decimomannu) per il trasporto delle truppe americane ed il supporto logistico all'aviazione statunitense, mentre il 19 agosto venne composto il ventesimo Gruppo Navale, destinato inizialmente nel Mediterraneo Orientale e dislocato poi nel Golfo Persico, composto da due fregate, un'unità rifornitrice e due corvette[379]. L'Olanda e la Spagna avevano inviato, rispettivamente, due fregate e due corvette, mentre il Belgio si era limitato ad inviare alcuni dragamine per la bonifica dei tratti di mare minati[380]. Infine, la Germania aveva inviato il 16 agosto un dragamine nel Mediterraneo Orientale, ma a causa della legge costituzionale tedesca, che impediva il coinvolgimento della RFT in conflitti bellici al di fuori delle aree di competenza della NATO, non partecipò al dispiegamento di forze militari nel Golfo[381].

---

[377] *Ivi*, p. 160. Si ricorda, in dettaglio, l'articolo VIII (paragrafo 3) del Trattato di Bruxelles (Parigi, 23 ottobre 1954) che decretava la possibilità per gli Stati membri dell'UEO di consultarsi su qualsiasi minaccia alla pace o alla stabilità economica, in qualsiasi area questa si fosse manifestata, anche al di fuori del territorio europeo, diversamente dall'articolo VI del Trattato Nord Atlantico. «*At the request of any of the High Contracting Parties the Council shall be immediately convened in order to permit Them to consult with regard to any situation which may constitute a threat to peace, in whatever area this threat should arise, or a danger to economic stability*», «Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-defence signed at Brussels on March 17, 1948, as amended by the "Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty" signed at Paris on October 23, 1954», https://www.cvce.eu/en/obj/modified_brussels_treaty_paris_23_october_1954-en-7d182408-0ff6-432e-b793-0d1065ebe695.html

[378] Cfr Heisbourg F., *France and the Gulf crisis*, in Gnesotto N., Roper J. (ed.), *op. cit*., pp.17-38; Fawcett L., O'Neill R., *Britain, the Gulf crisis and European security*, in Gnesotto N., Roper J. (ed.), *op. cit*., pp. 141-158.

[379] Coticchia F., *La Power Projection dello strumento militare italiano: da "Desert Storm" all' "Operazione Leonte"*, in «Informazioni della Difesa», n.2, 2010, https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IlPeriodico_AnniPrecedenti/Documents/La_Power_Projection_dello_strumen_394Leonte.pdf

[380] Gnesotto N., Roper J. (ed.), *op. cit*., pp 7-17; 127-141.

[381] Per un approfondimento sulla partecipazione della Germania alle operazione militari nel Golfo si rimanda a Tınas M., *German Foreign Policy During the First Gulf Crisis: Overcoming a Taboo on Being a Military Power on World Stage*, in «Istanbul Gelisim University Journal of Social Sciences», 9 (1), april2 2022, pp. 1-13; Lantis, J. S., *Strategic dilemmas and the evolution of German foreign policy since unification*, Praeger Publishers, Connecticut, 2002; Kaiser K., Becher K., *Germany and the Iraq Conflict*, in Gnesotto N., Roper J. (ed.), *op. cit*., pp. 39- 43.

Pertanto, il 21 agosto 1990 si riunì a Parigi il Consiglio dell'Unione Europea Occidentale con l'intento di coordinare tutte le operazioni in atto degli Stati membri nel Golfo e dare un reale contributo europeo nella regione. Come sostenne, infatti, il segretario generale dell'UEO poco prima dell'inizio del meeting: «*the work in the Gulf must not be left to the Americans alone*»[382]. Il presidente di turno del Consiglio UEO, Ronald Dumas, invitò non solo i nove Stati membri dell'UEO, ma anche i ministri della Difesa e degli Affari Esteri degli altri Stati comunitari non membri dell'UEO: Grecia, Danimarca e Irlanda, oltre alla Turchia. Tuttavia, solo la Grecia, la Danimarca e la Turchia parteciparono come osservatori, mentre l'Irlanda rifiutò l'invito e decise di non inviare i suoi rappresentanti al vertice di Parigi. In questa fase, la Francia, alla presidenza dell'UEO, fu particolarmente attiva nel promuovere il coinvolgimento dell'organizzazione nella crisi in atto. Di fatto, la partecipazione dell'UEO era funzionale agli interessi del governo francese stesso, non solo a causa della sua non appartenenza ad altre organizzazioni (si ricorda che dal 1966 la Francia era uscita dal comando militare della NATO su decisione di De Gaulle), ma anche perché l'UEO offriva alle truppe francesi un ombrello europeo sotto cui operare nel Golfo, senza dare l'impressione di seguire gli ordini statunitensi[383].

Come si evince dal comunicato pubblicato al termine dell'incontro di Parigi, i ministri degli Affari Esteri e della Difesa decisero di dare avvio ad un meccanismo di coordinamento e di consultazione sulla scia di quello che era stato attivato durante la precedente crisi nel Golfo nel 1987 e nel 1988. Tale meccanismo prevedeva un coordinamento a tre livelli: politico- militare attraverso il Gruppo *ad hoc* dei rappresentanti dei ministeri degli Esteri e della Difesa, dei punti di contatto navali nelle capitali e dei comandanti di unità dislocate nella regione.

«*They have decided closely to co-ordinate their operations in the area aimed at implementing and enforcing the measures mentioned in paragraph 7, as well as any further measures the Security Council may adopt, also assuring, by common agreement, the protection of their forces. Building on the experience acquired, including the consultation mechanisms during the Gulf operations in 1987 and 1988, they have instructed an ad hoc group of foreign and defence ministry representatives to ensure the most effective co-ordination in capitals and in the region. This should cover among other things overall operational concepts and specific guidelines for co-ordination between forces in the region, including areas of operation, sharing of tasks, logistical support and*

[382] Agence Europe, ASUE, 22 agosto 1990.
[383] Salmone T. C., *Testing Times for European Political Cooperation: The Gulf and Yugoslavia, 1990-1992,* in «International Affairs», vol. 68, n. 2, aprile 1992, p. 238.

exchange of intelligence. Contact points are being nominated in the ministries of defence to assist with co-operation at the practical/technical level and, as an immediate step, to prepare for a meeting of chiefs of defence staff to be held in the next few days»[384].

L'obiettivo dichiarato era quello di assicurare il coordinamento tattico delle operazioni nel Golfo per dare la massima efficacia alla presenza europea e, più in particolare, per facilitare la cooperazione tra Europa e Stati Uniti a sostegno degli Stati arabi, uniti nella loro condanna di un atto di aggressione ingiustificato[385]. Gli europei, come gli americani, erano, infatti, fermamente convinti dell'importanza di coinvolgere nelle operazioni in corso nel Golfo anche i Paesi arabi, in particolare Arabia Saudita e Egitto, al fine di dimostrare che l'intervento della coalizione non era un ennesimo «intervento di stampo imperialista» dell'Occidente negli affari arabi, ma un tentativo di aiutare la famiglia araba ad arginare l'azione aggressiva di uno dei suoi membri che stava minacciando la pace e la stabilità dell'intera regione[386].

Inoltre, al termine del vertice di Parigi tutti gli Stati membri dichiararono la volontà di rafforzare la propria presenza militare nel Golfo, escluso il Portogallo che si astenne dal prendere posizioni nette al riguardo[387]. In particolare, il governo italiano ci tenne a sottolineare che avrebbe inviato altri aerei nel Mediterraneo, ma solo nell'ambito di un'azione concertata dall'Unione Europea Occidentale[388]. Mentre il ministro degli Esteri belga, Eyskens, dichiarò che non vi erano più ostacoli alla sua partecipazione a una forza internazionale nel Golfo[389]. L'incontro del 21 agosto confermò, dunque, il desiderio unanime dei governi membri dell'UEO di vedere il ripristino della sovranità del Kuwait e il ritiro incondizionato delle forze occupanti. Ma, soprattutto, dimostrò la volontà dei Paesi membri di agire di concerto sia nell'attuazione sia nel rispetto delle misure concordate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite impegnando in maniera coordinata le proprie forze armate[390].

[384]«Communiqué issued at the close of the ministerial meeting of the Council of Western European Union Paris, 21st August 1990», AEI, 21 agosto 1990.
[385] «Information letter from Mr. van Eekelen, Secretary-General of WEA, on the activities of the ministerial organs (May 1990 - August, 1990)», AEI,10 settembre 1990.
[386] Khadduri M., Ghareeb E., *op. cit*., pp. 130-131.
[387] Agence Europe, 22 agosto 1990, cit.
[388] *Ibidem.*
[389] *Ibidem*.
[390] «Information letter from Mr. van Eekelen, Secretary-General of WEA, on the activities of the ministerial organs (May 1990 - August, 1990)», cit.

Sulla base di quanto deciso a Parigi, il 27 agosto 1990, per la prima volta dalla «rivitalizzazione» dell'UEO[391], si riunirono i Capi di Stato Maggiore della Difesa degli Stati membri con l'intento di «dare espressione militare alla determinazione dei Paesi UEO di contrastare gli atti di aggressività irachena» e decidere le procedure per il coordinamento degli schieramenti navali nel Golfo al fine di attuare le disposizioni della Risoluzione ONU n. 665 emanata il 25 agosto 1990[392]. Con tale risoluzione il Consiglio di Sicurezza chiese agli stati membri, che dispiegavano forze navali nella regione, di adottare provvedimenti commisurati alle circostanze del caso, volti a fermare tutte le navi mercantili in arrivo o in partenza al fine di ispezionare il loro carico e accertare la loro destinazione e di fare rigorosamente applicare le disposizioni della Risoluzione n. 661 relative ai trasporti marittimi[393]. Tuttavia, a causa delle divergenti posizioni emerse durante l'incontro tra le varie delegazioni, una decisione finale venne adottata solo qualche giorno più tardi (il 31 agosto) dal Gruppo *ad hoc* e prevedeva un'armonizzazione delle procedure di controllo sulle navi nel Golfo effettuate dalle unità militari degli Stati membri, le quali rimanevano sotto il controllo operativo nazionale[394]. Sebbene ogni governo rimase libero di decidere sul proprio contributo da fornire nella regione, nel pieno esercizio della propria sovranità, venne tuttavia esteso il campo di concertazione dell'UEO fino ad includere la definizione e l'implementazione delle missioni, lo scambio delle informazioni, la definizione di zone di azione, la protezione delle navi e il supporto logistico e operativo. Vista l'operatività e la prontezza di reazione degli europei, in quegli stessi giorni, l'amministrazione statunitense decise di invitare l'UEO a presiedere, insieme agli USA e gli Stati arabi, una conferenza che si sarebbe dovuta svolgere in Bahrein dal 4 al 10 settembre, con l'obiettivo di rafforzare il coordinamento operativo delle forze in campo per implementare la Risoluzione ONU n. 665. Secondo il segretario generale van Eekelen, il fatto che l'UEO, a pieno titolo, avesse co-presieduto la conferenza navale in Bahrain insieme ai due rappresentanti degli Stati Uniti e degli Stati arabi era «la prova tangibile che l'organizzazione era davvero l'unica competente a dare espressione pratica alla volontà politica europea di reagire concretamente alle minacce dirette alla pace e alla sicurezza in senso lato»[395].

[391] Per un approfondimento sulla rivitalizzazione dell'UEO nel 1985 si consiglia Becker K., *La «Dichiarazione di Roma» dell'UEO: un documento due commenti*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», vol. 52, n. 1, gennaio-marzo 1985, pp. 81-87.
[392] Jacomet A., *op. cit*., p. 164.
[393] ONU, «Risoluzione n. 665», 25 agosto 1990.
[394] *Ivi*, p. 163.
[395] «Information letter from Mr. van Eekelen, Secretary-General of WEU, on the activities of the ministerial organs (May 1990 - August, 1990)», cit.

Di fronte all'aggravarsi della crisi, in seguito all'attacco di sei ambasciate in Kuwait da parte delle truppe irachene agli inizi di settembre, gli Stati membri dell'UEO confermarono la propria volontà di rafforzare la presenza militare nell'area e una seconda riunione ministeriale straordinaria si rese necessaria al fine di rivedere le misure adottate fino a quel momento e pianificarne altre addizionali di coordinamento per il dispiegamento delle ulteriori forze. La riunione si tenne il 18 settembre 1990 e riconfermò la determinazione dei governi europei di consolidare il coordinamento su due livelli: innanzitutto al livello degli Stati membri dell'UEO; nonché tra l'UEO, gli Stati Uniti e gli Stati arabi.

In questa prima fase del conflitto in Kuwait, dunque, gli europei dimostrarono in maniera concreta la loro solidarietà, riaffermando la credibilità internazionale dell'Europa nel trattare non solo con i suoi alleati ma anche con i suoi avversari, unendo le proprie forze in un unico sforzo concertato. Durante la conferenza stampa a termine dell'incontro del 18 settembre, infatti, il ministro degli Esteri francese dichiarò che la crisi del Golfo aveva dimostrato che «gli Stati membri dell'UEO erano capaci di camminare insieme, prendere decisioni comuni, dare una guida politica e, cosa più importante, tradurre in azione la loro volontà politica»[396]. Più in generale, dalla seconda settimana di agosto montava, sempre di più in Europa un'aspettativa generale che l'UEO potesse diventare il perno della Comunità per quanto riguarda le questioni militari, convergendo i contributi degli Stati membri e coordinando le loro attività[397].

Come vedremo nei capitoli successivi, con l'evolvere del conflitto, la semplice coordinazione risultò presto insufficiente. Infatti, come ammesso dallo stesso segretario generale dell'UEO, la crisi in Kuwait rivelò la «deplorevole mancanza di una politica di sicurezza europea», influenzando in maniera decisiva il dibattito in corso sugli ulteriori sviluppi del processo di integrazione europea[398]. Tuttavia, la stretta consultazione tra i governi membri dell'UEO nei primi giorni della crisi per lo spiegamento delle loro forze e la messa in sicurezza dell'embargo aveva consentito, secondo il presidente dell'Assemblea del''UEO, Robert Pontillon, perlomeno di compiere dei progressi incoraggianti «verso un'organizzazione europea di sicurezza»[399].

[396] Jacomet A., *op. cit*., p. 166.
[397] Salmone T. C., *op. cit*., p. 244.
[398] «Information letter from Mr. van Eekelen, Secretary-General of WEU, on the activities of the ministerial organs (May 1990 - August, 1990)», cit.
[399] Agence Europe, 22 agosto 1990, cit.

Ancora più positivo fu il giudizio complessivo del presidente della Commissione Europea, Jacques Delors, sulla reazione iniziale degli Stati membri all'invasione del Kuwait. Secondo Delors, in questa prima fase del conflitto, i Dodici si erano dimostrati capaci di realizzare concretamente l'unione politica. Implementando le sanzioni economiche, infatti, la CE e la CPE avevano funzionato come un «unico strumento comunitario» con misure politiche ed economiche pienamente armonizzate[400]. Inoltre, l'UEO aveva agito in linea con le raccomandazioni dei Dodici, traducendo le dichiarazioni politiche adottate in ambito CPE in azioni concrete. Al termine della riunione del 21 agosto dell'UEO, il presidente della Commissione Europea ebbe, dunque, a dichiarare: «*Parler de progrès de l'union politique dans les circonstances dramatiques actuelles peut paraitre dérisoire, mais c'est la réalité*»[401]. Ciononostante, non tardò ad arrivare dal Palazzo di Vetro una chiara sollecitazione alla Comunità dei Dodici circa una sua più attiva partecipazione alle questioni aperte nello scacchiere internazionale. Il 2 settembre, a Parigi, il segretario generale delle Nazioni Unite, Perez de Cuellar, dichiarò, infatti, che avrebbe voluto «vedere l'Europa svolgere un ruolo» sia politico che economico nella crisi in Kuwait, al fine di «risolvere i problemi globali in modo più equilibrato»[402].

4. Le proposte della Commissione Europea

La risposta della CEE alle sollecitazioni di de Cuellar giunse nel giro di pochi giorni. Il 5 settembre 1990 la Commissione Europea presentò un documento intitolato «*La Communauté et la crise du Golfe*», nel quale propose un piano d'azione che la Comunità avrebbe dovuto adoperare al fine di dare un contributo, dal punto di vista economico e commerciale, alla gestione e risoluzione del conflitto in Kuwait[403]. Tale piano prevedeva quattro linee d'azione: 1. aumento del budget da impegnare negli aiuti umanitari per i rifugiati e la popolazione locale; 2. sostegno economico e finanziario ai Paesi più colpiti dall'embargo all'Iraq; 3. rafforzamento delle relazioni con gli Stati membri del Consiglio di

[400] *Ibidem*.
[401] *Ibidem*.
[402] Agence Europe, ASUE, 4 settembre 1990.
[403] «COREU from Pres/Rom to all. Object: réunion ministérielle extraordinaire du comité politique (Rome 07.09.90)», TNA, FCO 98-4552, 6 settembre 1990; «Telegramma n. 6242. Crisi del Golfo. Piano d'azione CEE», AGA, Serie Europa, b. 440, 8 settembre 1990.

Cooperazione del Golfo (CCG); 4. approvazione in tempi celeri di una nuova politica comune rivolta ai Paesi del Mediterraneo allargato, la cd «Politica Mediterranea Rinnovata», proposta dalla Commissione Europea nel giugno 1990 e divenuta ancora più urgente alla luce della crisi in Kuwait[404].

I dettagli del piano d'azione vennero discussi e decisi in ambito CPE nelle riunioni ministeriali dei giorni seguenti. Il 7 settembre 1990, infatti, i ministri degli Esteri dei Dodici si riunirono a Roma sotto la presidenza di Gianni De Michelis, insieme al presidente della Commissione Europea Delors e al commissario per i rapporti con il Mediterraneo Matutes, per un primo scambio di idee sulle proposte relative all'aumento del budget destinato agli aiuti umanitari e al sostegno ai Paesi economicamente più colpiti dall'embargo. In tale occasione De Michelis e Delors cercarono, senza successo, di raggiungere subito un accordo tra i Dodici sull'ammontare di tali proposte al fine di fornire un chiaro orientamento politico ai ministri delle Finanze, che si sarebbero riuniti il giorno dopo per discuterne nel dettaglio la fattibilità[405].

a. Gli aiuti umanitari e il sostegno ai Paesi più colpiti dalla crisi

Ad un mese dallo scoppio della guerra nel Golfo più di 400.000 persone avevano lasciato il Kuwait e l'Iraq attraverso la Giordania. 300.000 mila erano stati rimpatriati ad un costo di circa 100 milioni di dollari, di cui la Comunità Europea ne aveva garantiti circa 12 milioni (8,55 milioni di ECU in aiuti d'urgenza, aiuti umanitari, aiuti bilaterali degli stati membri e aerei messi a disposizione). Tuttavia, secondo le stime della Commissione Europea, l'emergenza umanitaria in atto era tutt'altro che passata. Al 5 settembre 1990 si contavano circa 106.000 rimpatriati bloccati in Giordania, 60.000 alla frontiera iracheno-giordana, 70.000 alla frontiera turco-irachena e altre svariate dozzine di migliaia alla frontiera iraniana. Inoltre, almeno 250.000 persone dovevano ancora essere evacuate verso l'Egitto e l'Asia, cosa che avrebbe comportato un ulteriore costo di 100 milioni di dollari[406].

[404] *Ibidem.*
[405] «Letter from C. Roe to Speller, Wickstead, Coolican. European Political Cooperation: Extraordinary meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 september 1990», TNA, FCO 98-4550, 4 settembre 1990.
[406] «COREU by CPE/Pres/Rom. Object: Réunion ministérielle extraordinaire du Comité politique (Rome, 07/09/90)», TNA, FCO 98-4550, 06 settembre 1990.

Temendo un peggioramento della situazione, con un incremento di 10.000/ 20.000 rifugiati al giorno, il piano d'azione proposto dalla Commissione Europea prevedeva un aumento del budget comunitario destinato agli aiuti umanitari di 15 milioni di ECU, da aggiungere ai 5,6 milioni di ECU già stanziati al 31 agosto 1990[407]. La proposta della Commissione prevedeva, inoltre, la richiesta di ulteriori 30 milioni di ECU da destinare, nello specifico, alle forniture mediche e alimentari. Tale ammontare sarebbe stato ottenuto attraverso trasferimenti da altre voci del budget comunitario previa approvazione del Consiglio e del Parlamento Europeo[408].

Riguardo la proposta circa un piano di sostegno economico e finanziario da destinare ai Paesi più colpiti dalla crisi del Golfo, la Commissione indicò nel suo documento in particolare tre stati: Egitto, Giordania e Turchia. Secondo i dati a sua disposizione, questi tre Paesi avevano, più di altri, subito ingenti perdite in conseguenza dell'embargo imposto all'Iraq, a causa dell'aumento del prezzo del petrolio e della diminuzione degli scambi commerciali. In dettaglio, secondo le stime della Commissione, la Giordania aveva subito una contrazione del 30% del PIL, l'Egitto del 6%, mentre la Turchia del 4,5%[409]. Vista la gravità della situazione, secondo Delors era, dunque, necessario prendere subito una decisione[410]. In dettaglio, la proposta della Commissione prevedeva per tali Stati delle sovvenzioni e dei prestiti a breve termine a condizioni favorevoli. In realtà, per il governo turco il sostegno alla bilancia dei pagamenti non rappresentava una priorità, infatti, in una lettera inviata al primo ministro britannico il 4 settembre 1990, il presidente Özal aveva espressamente richiesto misure nell'ambito della cooperazione economica e finanziaria, in particolare: una maggiore apertura del mercato comune ai prodotti tessili turchi, aumentando del 35% la quota di tali prodotti; un'applicazione meno rigida delle misure comunitarie antidumping e lo sblocco del quarto protocollo finanziario[411]. Tali richieste però avrebbero comportato uno sforzo notevole e soprattutto degli accordi a livello politico tra gli Stati membri difficile da raggiungere. Lo sblocco del quarto protocollo finanziario, ad esempio,

[407] In dettaglio, la Commissione Europea aveva stanziato 1 milione di ECU per un ponte aereo destinato ai rifugiati in Egitto il 22 agosto 1990; mezzo milione di ECU per l'accoglienza dei rifugiati nei campi il 25 agosto 1990; 2,7 milioni di ECU in forniture alimentari il 27 agosto 1990; 1,3 milioni di ECU per l'organizzazione dei campi profughi. «Extraordinary Meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 september. Emergency Community Aid for Refugees», TNA, FCO 98- 4552, settembre 1990.
[408] *Ibidem*.
[409] «Telegram n. 247 from FCO to UKREP Brussels. Extraordinary Meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 september: Financial support for Jordan, Turkey and Egypt», TNA, FCO 98- 4550, 11 settembre 1990.
[410] *Ibidem*.
[411] Agence Europe, ASUE, 06 settembre 1990; «Letter to The Rt. Hon. Margaret Thatcher MP, Prime Minister of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from President Turgut Özal», TNA, FCO 98-4552, 04 settembre 1990.

che avrebbe garantito alla Turchia 600 milioni di ECU, avrebbe dovuto superare il veto della Grecia, contraria a concedere ulteriore denaro prima di un ritiro completo delle truppe turche da Cipro Nord. Riguardo la richiesta di maggior apertura del mercato comunitario ai prodotti tessili turchi, la Commissione dichiarò che la decisione doveva essere presa a livello politico prima di poter presentare una proposta, ma persino il governo inglese, da sempre sostenitore di una maggiore liberalizzazione del mercato e favorevole alle richieste turche, preferì sottrarsi dal fare pressioni in tal senso all'interno della CEE, per evitare contestazioni delle lobby industriali nazionali[412].

Pertanto, pur avendo preso inizialmente atto di tali richieste, la proposta della Commissione si limitò al sostegno alla bilancia dei pagamenti dei tre Paesi sopra indicati, a cui avrebbero dovuto contribuire anche altri potenziali donatori internazionali oltre alla CEE. In particolare, secondo il commissario Matutes, il maggior contributo avrebbe dovuto essere garantito dall'Arabia Saudita e dagli Emirati Arabi Uniti, i quali stavano in quel momento beneficiando dell'aumento del costo del greggio, ottenendo circa 30 miliardi di dollari l'anno in più di rendite petrolifere. A tali Stati si sarebbe potuto chiedere di coprire i due terzi della somma totale indicata nel documento della Commissione, pari a 9 miliardi di dollari. Gli altri Stati OCSE avrebbero garantito la restante parte, ad eccezione degli Stati Uniti, considerato il loro contributo militare. I Paesi membri della CEE, in dettaglio, avrebbero contribuito per un totale di 1,5 miliardi di dollari. Tale somma avrebbe dovuto essere composta per metà da aiuti bilaterali e per la restante metà da aiuti comunitari, per un ammontare di circa 750 milioni di ECU[413].

Alla riunione ministeriale del 7 settembre a Roma, durante il primo giro di interventi tutti i ministri espressero il proprio generale supporto per la proposta della Commissione, tuttavia, nessuno si impegnò per le cifre citate da Matutes. In particolare, il ministro britannico Lord Waldegrave ci tenne a ricordare che alcuni governi stavano sostenendo i Paesi colpiti dalla crisi del Golfo non solo attraverso aiuti comunitari, ma anche attraverso contributi bilaterali finanziari e/o militari. Pertanto, secondo il ministro era necessario cercare un giusto equilibrio tra queste tre forme di sostegno affinché nessun Stato venisse caricato di un «peso sproporzionato»[414]. Pur sostenendo, dunque, in linea di principio l'idea

[412] «Extraordinary meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 September. Economic Assistance for Third Countries», TNA, FCO 98-4552.
[413] «Telegram n. 247 from FCO to UKREP Brussels. Extraordinary Meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 september: Financial support for Jordan, Turkey and Egypt», cit.
[414] *Ibidem*.

della Commissione, il governo inglese si riservò di approfondire i dettagli della proposta. Dello stesso avviso anche il ministro olandese van den Broek, il quale aveva già in precedenza espresso la sua contrarietà a raggiungere un accordo a Roma considerando prematuri i tempi e «inappropriato» discutere di cifre in ambito CPE[415]. Il ministro De Michelis assicurò, però, il collega Waldegrave che i contributi bilaterali di natura militare sarebbero stati certamente presi in considerazione e annunciò, dopo l'approvazione da parte dei ministri Dumas e Genscher, la volontà di inviare una lettera ai ministri delle Finanze al fine di annunciare loro il raggiungimento di un accordo politico in ambito CPE sulla proposta avanzata dalla Commissione. Tuttavia, su esplicita richiesta di Lord Waldegrave, nessun riferimento ad un accordo tra i ministri su una specifica somma di denaro doveva essere fatto nella lettera. Nella Dichiarazione sulla crisi del Golfo emanata al termine del meeting di Roma i Dodici dichiararono il proprio impegno a garantire «un importo sostanziale dalle proprie risorse di bilancio per ulteriori aiuti umanitari» e a contribuire agli sforzi intrapresi da Egitto, Turchia e Giordania per far fronte alla crisi, consapevoli del «pesante fardello» che il rispetto scrupoloso dell'embargo imponeva alle loro economie[416]. «La Comunità e i suoi Stati membri – si legge nel testo – hanno deciso il principio di concedere tale assistenza finanziaria a breve termine a questi tre Paesi. Questa assistenza avverrà nel quadro di un'azione concertata con gli altri Paesi industrializzati e con i Paesi della regione. Il Consiglio Affari Generali prenderà le decisioni appropriate nella sua prossima riunione sulla base delle proposte della Commissione e dei risultati delle consultazioni con i Paesi terzi»[417].

Sebbene una cifra precisa non fosse stata ancora concordata e la decisione rimandata al Consiglio Affari Generali del 17 settembre 1990, va comunque sottolineato l'impegno dei Dodici di contribuire, attraverso aiuti finanziari, a gestire e a scongiurare un peggioramento della crisi nel Golfo. La decisione di sostenere economicamente Egitto, Turchia e Giordania rispecchiava, infatti, non solo le legittime preoccupazioni economiche, ma anche le apprensioni della CEE – e degli Stati Uniti – rispetto alla delicata situazione politica che l'aggressione di Saddam aveva creato nel mondo arabo prospettando il *linkage* (ossia il collegamento) tra il ritiro delle truppe irachene dal Kuwait e un'analoga azione da parte di Israele dai territori palestinesi occupati. Con quest'abile mossa politica, infatti, il leader

[415] «Telegram n. 2470 from UKREP Brussels to FCO Extraordinary Meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 September: Economic Assistance for Third Countries», TNA, FCO 98-4552, 4 settembre 1990.
[416] «Statement concerning the Gulf crisis», in « European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 6, 1990, AIE, 07 settembre 1990.
[417] *Ibidem.*

iracheno aveva ottenuto l'appoggio delle masse popolari, che vedevano in lui un «eroe» capace di riscattare il popolo arabo dalle frustrazioni alimentate soprattutto dalla irrisolta questione palestinese[418]. Le potenze occidentali temevano che tale consenso nei confronti di Saddam potesse crescere ulteriormente in seguito al peggioramento del tenore di vita che molti cittadini arabi stavano vivendo a causa del regime sanzionatorio imposto all'Iraq. Divenne, dunque, fondamentale in quel momento dare un segnale forte di sostegno alla popolazione dei Paesi più colpiti dalla crisi del Golfo, evitando in tal modo una legittimazione della politica irachena da parte del mondo arabo. L'azione della CEE fu sollecitata in tal senso dagli stessi USA. Nei primi giorni di settembre, infatti, il presidente Bush aveva lanciato la cosiddetta «*burden-sharing initiative*», con lo scopo di affiancare un pilastro economico agli sforzi diplomatici e militari dell'Occidente nel Golfo. Il piano americano prevedeva aiuti ai tre Paesi più colpiti dalle sanzioni all'Iraq (Egitto, Turchia e Giordania) per un ammontare di 3,5 miliardi di dollari da versare entro la fine di settembre e ulteriori 7 miliardi di dollari entro l'inizio del 1991[419]. Il presidente Bush e il segretario di Stato Baker avviarono, dunque, una serie di contatti con le capitali europee alla ricerca di un supporto all'iniziativa americana. «*Our highest priority* – scrisse Baker in una lettera al segretario di Stato inglese Douglas Hurd – *should be to provide critical countries with immediate, unconditional grants [….]. We urge a generous and rapid response from community and member states to assist them*»[420]. In particolare, il 10 settembre 1990 Baker, in sede NATO, chiese agli alleati europei di fornire sostegno economico ai Paesi colpiti dalle sanzioni contro l'Iraq e assistenza per i rifugiati, oltre a mezzi di trasporto per le truppe americane sul territorio, al fine di ottenere un «*partage des responsabilités*» nell'area[421]. Qualche giorno più tardi, inoltre, Baker chiese a De Michelis, in quanto presidente di turno del Consiglio degli Esteri comunitario, di anticipare l'esborso dei fondi previsto per il febbraio 1991 data la gravità economica dei tre Paesi[422]. In particolare, secondo gli americani, la Turchia doveva essere sostenuta nella scelta dell'embargo in quanto particolarmente danneggiata dall'interruzione di un'importante pipeline nel suo territorio

[418] Shlaim A., *Il muro di ferro. Israele e il mondo arabo*, trad. it. Zago A., Il Ponte, Bologna, 2003, p. 522.
[419] «Gulf Crisis: US burden-sharing initiative», TNA, FCO 98-4552, 5 settembre 1990, confidential.
[420] «Letter to the Rt. Hon. Douglas Hurd, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Office, London», TNA, FCO 98-4552, 6 settembre 1990, confidential.
[421] Agence Europe, ASUE, 11 settembre1990; «Telegram n. 1558 from FCO to Washington. Iraq /Kuwait: burden sharing», TNA, FCO 98-4552, 5 settembre 1990.
[422] «Becker a De Michelis, 20 settembre 1990», AGA, Mubarak a parte, b. 402, cit. in Riccardi L., *L'Ultima politica estera. L'Italia e il Medio Oriente alla fine della Prima Repubblica*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2014, p. 88.

che trasportava petrolio dall'Iraq all'Europa. Inoltre, secondo Baker era necessario sostenere la Turchia in quanto in caso di guerra contro l'Iraq, la coalizione anti-Saddam avrebbe potuto contare sulla disponibilità del presidente turco Turgut Özal a concedere il permesso di dispiegare aerei militari e utilizzare la base americana di Incirlik e le altre basi sul territorio. Tre giorni dopo l'emanazione della risoluzione ONU, infatti, Baker si recò in Turchia e promise a Özal che le perdite del suo Stato sarebbero state ricompensate. Il segretario di Stato americano rassicurò, inoltre, il presidente turco che aveva avuto un colloquio con il suo «vecchio amico» Barber Conable presidente della Banca Mondiale, il quale aveva accordato di aumentare i prestiti annui alla Turchia da 400 a 1/1,5 miliardi di dollari per il biennio successivo. Tuttavia, Baker ci tenne a chiarire che se il governo turco fosse rimasto neutrale durante la crisi o non avesse cooperato con le forze alleate, la sua membership alla NATO e il suo ingresso alla CEE, che gli USA avevano formalmente appoggiato, sarebbero stati compromessi[423].

In linea con quanto dichiarato durante la riunione di Roma, il Consiglio Affari Generali del 17 settembre 1990 affrontò nuovamente la questione degli aiuti comunitari a Egitto, Turchia e Giordania. L'obiettivo del vertice, secondo la presidenza italiana, doveva essere quello di giungere ad un accordo e «ridurre le zone grige tra la cooperazione politica e le questioni comunitarie»[424]. Il Consiglio confermò l'impegno della Comunità a sostenere i tre Paesi, tuttavia, non riuscì a adottare una decisione definitiva a causa della posizione del governo inglese che si dichiarò non ancora pronto a pronunciarsi sui dettagli di un tale sostegno, esprimendo perplessità circa l'ammontare dell'assistenza nonché la sua ripartizione tra i Dodici e tra la CEE e gli altri Stati donatori[425]. In particolare, il Regno Unito restava fortemente scettico sulla forma degli aiuti comunitari, preferendo invece la forma dei contributi nazionali bilaterali liberi da percentuali decise in base al budget comunitario. Inoltre, secondo il governo inglese era necessario richiedere un maggior sforzo finanziario a quei Paesi, come la RFT, che non stavano fornendo un contributo militare nel Golfo[426]. Pertanto, nella dichiarazione emanata a margine del Consiglio, i Dodici rimandarono ancora una volta la decisione finale, chiedendo una «nuova valutazione dei bisogni dei Paesi interessati, dei contributi già annunciati da altri Stati e istituzioni internazionali, nonché dei

[423] Baker J., *The politics of diplomacy*, New York, G.P. Putnam, 1995, pp. 283-285.
[424] «Telegram n. 2500 from UKREP Brussels to FCO. COREPER (Ambassadors) 6 September: agenda for 17/18 September Foreign Affairs Council», TNA, FCO 98-4550, 6 settembre 1990.
[425] Agence Europe, ASUE, 18 settembre 1990.
[426] «Telegram n. 1558 from FCO to Washington. Iraq /Kuwait: burden sharing», cit.

contributi nazionali degli Stati membri»[427]. Venne, dunque, annunciato che la proposta della Commissione pari a 1,5 miliardi di ECU sarebbe stata esaminata «*as a matter of urgency*» e che una decisione finale sarebbe stata presa dal Consiglio entro la fine di settembre[428]. La «decisione mancata» da parte dei Dodici venne definita dal presidente della Commissione Delors «*déplorable*»[429]. Secondo Delors, infatti, l'assenza di una disposizione formale avrebbe potuto essere interpretata all'esterno come un segno di indecisione e debolezza della Comunità, che non era riuscita a trovare un accordo per rendere operativa una decisione politica che era stata già presa dai ministri degli Esteri degli stati membri dieci giorni prima. Seguì un incontro tra i ministri degli Esteri comunitari il 28 settembre in cui, tuttavia, le divergenze non furono superate. Solo il 2 ottobre, a margine della riunione ministeriale della CSCE a New York, i Dodici giunsero ad un'intesa e concordarono l'ammontare dell'aiuto finanziario destinato a Turchia, Egitto e Giordania pari a 1,5 miliardi di ECU, confermando quanto proposto dalla Commissione. Diversamente dalla proposta inziale, però, che prevedeva una ripartizione equa tra budget comunitario e stati membri, i ministri decisero che l'ammontare doveva essere garantito in parte (500 milioni di ECU) dal budget comunitario e il restante da contribuzioni volontarie degli Stati membri. Tale formula soddisfaceva, così, il Regno Unito il cui governo stava già sostenendo un grande sforzo finanziario sul piano militare e preferiva limitare il suo contributo sul versante dell'aiuto economico[430].

Il Regolamento che tradusse in termini legali l'accordo raggiunto dai Dodici venne adottato solo il 4 dicembre 1990 a causa della lentezza della procedura decisionale che prevedeva l'unanimità in seno al Consiglio e il parere conforme del Parlamento Europeo. Il ritardo di tre mesi tra la decisione politica di principio e l'adozione delle misure comunitarie non solo indebolì il loro impatto economico ma incise, allo stesso tempo, in maniera negativa sul peso diplomatico dei Dodici nello scenario di crisi. Esso dimostrò, inoltre, i limiti del budget comunitario nell'assicurare più di una risposta simbolica alle richieste della politica estera[431].

[427] «Statement concerning the Gulf Crisis », in « European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 6, 1990, AEI, 17 settembre 1990.
[428] *Ibidem.*
[429] Agence Europe, 18 settembre 1990, cit.
[430] Agence Europe, ASUE, 03 ottobre 1990; «Financial aid for countries particularly affected by the Gulf crisis», ASUE, Fondo Jacques Delors, b. 197, 25 ottobre 1990.
[431] Nuttall S., *op. cit*., p. 274.

b. Il rafforzamento delle relazioni con il Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG)

Accanto agli aiuti umanitari e alla bilancia dei pagamenti dei Paesi economicamente più danneggiati dal conflitto nel Golfo, il piano della Commissione prevedeva un rafforzamento delle relazioni tra la Comunità e gli Stati appartenenti al Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG), attraverso un rilancio dei negoziati per l'accordo di libero scambio tra le due organizzazioni regionali[432]. Sulla base dell'Accordo di cooperazione firmato il 2 febbraio 1989[433], tali negoziati avrebbero dovuto essere avviati il 26 giugno 1990 ma furono rimandati a causa di una serie di questioni non ancora risolte, prima tra tutte la divergenza tra la CEE e il CCG riguardo la lista dei prodotti considerati «sensibili» e i tempi di un loro graduale accesso nel mercato comunitario. Di fatto, ad ostacolare i negoziati fu principalmente l'opposizione di alcuni Paesi, in particolar modo di Regno Unito e Olanda, tradizionalmente contrari ad un'eccessiva apertura del mercato europeo ai prodotti petrolchimici e raffinati provenienti da Paesi terzi[434]. A tali problematicità si aggiunse, inoltre, una pregiudiziale comunitaria sulla effettiva istituzione di una unione doganale fra i sei Stati membri del CCG[435] e la difficoltà all'interno dello stesso CCG di raggiungere un accordo sul congelamento delle tariffe prima dell'avvio dei negoziati[436].

Tuttavia, la crisi del Golfo, con le sue conseguenze economiche, contribuì ad accelerare in entrambe le parti il desiderio di concludere l'accordo e superare le ritrosie. Già durante la visita della troika comunitaria a Gedda il 16 e 17 agosto 1990, De Michelis espresse al segretario generale del CCG, Bishara, la necessità, nelle nuove circostanze, di andare avanti con i negoziati e concludere un accordo di libero scambio il prima possibile[437].

---

[432] Si ricorda che il Consiglio di Cooperazione del Golfo è un' organizzazione internazionale, con sede a Riyad, istituita nel maggio 1981 tra 6 Stati arabi che si affacciano sul Golfo Persico (Arabia Saudita, Baḥrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Omān, Qaṭar), allo scopo di promuovere una più intensa cooperazione e integrazione regionale in materia economica, sociale e culturale, e con l'obiettivo di realizzare un mercato e un'unità monetaria comuni.

[433] «Accord de Coopération entre, d'une part, la Communauté économique européenne et, d'autre part, les pays parties à la charte du Conseil de coopération pour les États arabes du Golfe (l'État des Émirats Arabes Unis, l'État de Bahreïn, le Royaume d'Arabie Saoudite, le Sultanat d'Oman, l'État de Qatar et l'État de Koweit)», Journal officiel de l'Union européenne, 02 febbraio 1989, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex:21989A0225(01)

[434] Agence Europe, ASUE, 16 dicembre1989; «Extraordinary Meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 September, Brief No EC/GCC», TNA, FCO 98-4552.

[435] «Aiuti umanitari ai Paesi colpiti dalla crisi», AGA, Serie Germania, b. 447, ottobre 1990.

[436] «Extraordinary Meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 September, Brief No EC/GCC», cit.

[437] *Ibidem*.

Bishara concordò con le opinioni espresse dal presidente comunitario. Allo stesso modo, anche i rappresentanti del CCG, durante un incontro a Riyad con i parlamentari europei in missione in Medio Oriente nei primi giorni di settembre, si espressero a favore di «un'accelerazione del negoziato», «minimizzando», secondo l'ambasciatore italiano Maiolini, le difficoltà esistenti nel campo petrolchimico e dei metalli preziosi»[438]. In tali settori, secondo i leader arabi, era necessario avviare una cooperazione nell'interesse di tutti, «guardando ad ipotesi di sfruttamento comune delle risorse laddove vi [erano] le condizioni ottimali e non limitandosi a difendere interessi precostituiti di parte»[439].

Alla vigilia della riunione ministeriale del 7 settembre a Roma, considerate le particolari condizioni internazionali, anche il Regno Unito mostrò una posizione più conciliante e si disse d'accordo con la proposta della Commissione di avviare i negoziati con il CCG «*as soon as possible*»[440]. Era, infatti, necessario secondo il governo britannico mandare in quel momento un segnale politico importante con l'apertura accelerata dei negoziati, anche se le trattative avrebbero dovuto affrontare una serie di punti delicati per la maggior parte degli Stati membri[441]. Nella dichiarazione emanata a termine dell'incontro, i Dodici concordarono, dunque, nell'esprimere la propria volontà di «continuare il dialogo politico e raggiungere una rapida conclusione dei negoziati dell'accordo commerciale con i Paesi membri del Consiglio di Cooperazione del Golfo»[442]. Allo stesso modo nella dichiarazione congiunta emanata il 27 settembre 1990 al termine dell'incontro tra CEE e CCG a New York in occasione della 45esima riunione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, venne ribadita la loro determinazione a «rafforzare la cooperazione economica e a concludere in maniera soddisfacente i negoziati su un accordo di libero scambio»[443]. Venne, inoltre, riconfermata la «volontà di estendere tale cooperazione agli aspetti politici e culturali, al fine di rafforzare la reciproca conoscenza e sostenere tutti gli sforzi diplomatici e politici volti a restaurare, insieme agi altri Stati della regione e con l'assistenza dell'intera comunità internazionale, la pace, la stabilità e la sicurezza nel Golfo»[444].

---

[438] «Telegramma n. 492. Crisi del Golfo: visita in Arabia Saudita di una delegazione del Parlamento Europeo. A firma Maiolini», AGA, Serie Europa, b. 440, 07 settembre 1990.
[439] *Ibidem.*
[440] «Extraordinary Meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 September, Brief No EC/GCC», cit.
[441] *Ibidem*.
[442] «Statement concerning the Gulf Crisis», 07 settembre 1990, cit.
[443] «Telegram n. 595 from FCO to Riyadh. Middle East Working Group, 14 September: EC/GCC: Gulf Crisis. EC/GCC Joint Declaration», TNA, FCO 98-4591, 15 settembre 1990.
[444] *Ibidem*.

Pertanto, il 18 ottobre 1990 si avviò a Bruxelles il tavolo negoziale per la conclusione di un accordo di libero scambio tra le due organizzazioni regionali[445]. Come sostenne il presidente della Commissione Europea, Jacques Delors, durante un suo intervento nel mese di dicembre al Parlamento Europeo:

«*Nous devons faire avancer et conclure l'accord de libre-échange avec les pays du Golfe, dans le respect des préoccupations et des intérêts de chacun. Cet accord, croyez-le-moi, est devenu un symbole de l'engagement de la Communauté auprès de ces pays. Il est, de plus, le seul instrument communautaire par lequel nous pouvons concrétiser notre solidarité avec eux. Il faut que l'engagement politique que nous avons pris, à plusieurs reprises, à l'égard des pays du Golfe trouve enfin sa traduction dans les faits par des progrès substantiels dans cette négociation*»[446].

La conclusione dell'accordo, rappresentava, dunque, in quel momento per la Commissione – e per gli Stati membri – lo strumento ideale per realizzare concretamente l'impegno politico e la solidarietà che la CEE aveva espresso in diverse occasioni nei confronti dei Paesi del Golfo.

c. La Politica Mediterranea Rinnovata

L'ultima proposta avanzata dalla Commissione riguardava l'invito agli Stati membri di accelerare l'approvazione del progetto della «Politica Mediterranea Rinnovata» (PMR) e di riesaminarlo alla luce della crisi del Golfo e delle sue ripercussioni economiche sulla regione[447]. Il progetto della PMR era stato presentato dalla Commissione Europea nel giugno 1990 al fine di ripensare le relazioni con la sponda sud del Mediterraneo. Fino ad allora i rapporti tra la Comunità e i Paesi Terzi Mediterranei (PTM) erano stati regolati dalla Politica Globale Mediterranea (PMG) varata nel 1972, con l'obiettivo di inserire gli accordi bilaterali in un quadro di approccio globale volto a stabilire legami di cooperazione tra i partner delle

[445] Agence Europe, ASUE, 18 ottobre 1990.
[446] Delors J., «Intervento al Parlamento Europeo del presidente della Commissione Europea», Session du Parlement européen (Strasbourg), ASUE, Fondo Jacques Delors, b. 1079, 11 dicembre 1990.
[447] Commissione Europea, «Un nuovo profilo per la Politica mediterranea. Proposte per il periodo 1992-1996», Documento Sec (90) 812 del 1° giugno 1990.

due sponde del Mediterraneo[448]. Tuttavia, tale approccio aveva mostrato tutti i suoi limiti e le sue debolezze. Infatti, nel novembre del 1989 la Commissione trasmise al Consiglio dei ministri una Comunicazione dal titolo «*Redirecting the Community's Mediterranean Policy*», nella quale sottolineò la necessità di rinnovare la politica comunitaria nei confronti dei PTM intervenendo su alcuni fattori che rappresentavano i maggiori rischi per la stabilità dell'area mediterranea: diffusa povertà, elevati livelli di disoccupazione, peggioramento della qualità dell'ambiente e cronico deficit della bilancia dei pagamenti[449]. L'approccio che emerse dalla Comunicazione elaborata dal commissario per le Relazioni con il Mediterraneo, lo spagnolo Abel Matutes, si basava sull'idea che la sicurezza europea fosse intrinsecamente collegata alla prosperità e stabilità dell'intera regione mediterranea, e la crisi del Golfo, con le sue gravi conseguenze, rischiava non solo di allargare il divario tra i Paesi a nord e sud del Mediterraneo, ma anche di mettere a rischio la sicurezza, ad esempio rispetto all'approvvigionamento energetico, dell'intera Comunità[450]. Di qui, l'appello di Delors ai Dodici di adottare velocemente il progetto della PMR, in quanto una tale decisione avrebbe costituito «un segnale prezioso per i Paesi della regione», aprendo una prospettiva positiva di medio termine e fornendo un primo quadro per il rafforzamento di una cooperazione allargata all'insieme del Medio Oriente[451]. Secondo il presidente della Commissione Europea era necessario «agire in maniera imperativa e urgente» proprio su quei fattori soggiacenti di instabilità della regione, principalmente sugli squilibri economici tra i Paesi e le persone, e assicurare una migliore distribuzione delle ricchezze[452]. La Politica Mediterranea Rinnovata presentava, pertanto, due elementi innovatori rispetto alla PGM : sostegno alle riforme economiche nei Paesi terzi e incentivi alla creazione di forme di cooperazione e integrazione regionale, accanto ad una revisione dei dodici accordi bilaterali esistenti con proposte per migliorare l'accesso al mercato comunitario dei PTM per i prodotti lavorati, in particolare tessili e agricoli.

La necessità di adottare «molto rapidamente» la Politica Mediterranea Rinnovata aveva, inoltre, secondo Delors una ragione «semplice» e ben precisa: «la Comunità doveva

[448] Per un maggior approfondimento sui rapporti tra l'Europa e il Mediterraneo si consiglia: Laschi G. (2015), *op.cit.*, 2015; Bicchi F., *European foreign policy making toward the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, New York, 2008.
[449] Commissione Europea, «Redirecting the Community's Mediterranean Policy», Documento Sec (89) 1.961 del 23 novembre 1989.
[450] Agence Europe, ASUE, 31 agosto 1990.
[451] «COREU from Pres/Rom to all. Object: réunion ministérielle extraordinaire du comité politique (Rome 07.09.90)», cit.
[452] Delors J., «Intervento al Parlamento Europeo del presidente della Commissione Europea», cit.

mantenere un equilibrio tra la sua azione politica e quella economica e tra il suo vicinato ad Est e quello a Sud»[453]. Quest'ultimo punto era condiviso principalmente dagli Stati membri meridionali, primo fra tutti la Spagna – il cui ruolo nell'elaborazione della PMR fu essenziale grazie al commissario spagnolo Matutes – e l'Italia, secondo la quale era «di primaria importanza evitare che l'area mediterranea [fosse] messa in ombra dall'evoluzione in corso nell'Europa centro-orientale»[454]. Tuttavia, il documento della Commissione incontrò il consenso generale dei Dodici, in quanto sembrò «anticipare un compromesso tra gli orientamenti spesso divergenti degli Stati membri, che si riflettevano anche all'interno della Commissione stessa»[455]. In particolare, mentre si introducevano vari elementi innovativi di rilevante interesse, quale la cooperazione regionale, su altri aspetti pur significativi il documento cercava di venire incontro anche alle esigenze di quei Paesi del centro-nord che avevano, in quel momento, altre priorità politiche. Ad esempio, nel settore della cooperazione finanziaria, le proposte della Commissione prevedevano una triplicazione dell'intervento comunitario, queste però erano elaborate con il vincolo della compatibilità di bilancio che poteva costituire un fattore limitativo[456].

Pertanto, nella dichiarazione del 7 settembre 1990 i Dodici concordarono che «la Comunità [avrebbe] accelerato i lavori già in corso concernenti l'intensificazione della Politica mediterranea comunitaria»[457]. La Politica Mediterranea Rinnovata venne, infatti, varata con una Risoluzione adottata dal Consiglio dei ministri della CEE il 18 dicembre del 1990. Al successo di tale iniziativa, contribuì, senza dubbio, l'impegno di tre Stati membri storicamente e culturalmente legati alla sponda sud del Mediterraneo - Spagna, Francia e Italia - che, dalla seconda metà del 1989 alla fine del 1990, si susseguirono alla presidenza di turno della CEE. Tali Paesi formarono una vera e propria «coalizione» capace di assicurare che la proposta della Commissione non [andasse] persa nell'affollata agenda europea»[458], rendendo la regione mediterranea «*a common foreign policy*» della

[453] *Ibidem.*
[454] «Situazione nel Mediterraneo, Appunto al MAE», AGA, Serie Germania, b. 447, ottobre 1990. Sull'azione dei politici spagnoli duranti i negoziati per la politica mediterranea si consiglia Barbé E., *Paradoxes of European Foreign Policy. Balancing Europe's Eastern and Southern Dimension*, Working Paper, European University Institute, Florence, 1997.
[455] «Proposta della Commissione Politica Rinnovata», AGA, Serie Germania, b. 447, ottobre 1990.
[456] *Ibidem.*
[457] «Statement concerning the Gulf crisis» 7 settembre 1990, cit.
[458] Gomez R., *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership. Strategic Action in EU Foreign Policy?*, Routledge, New York, 2018, p.49.

Comunità[459]. Come sostenne Delors davanti al Parlamento Europeo, era giunto il momento per la Comunità di mostrarsi all'altezza della sfida: garantire «la stabilità duratura di una regione con la quale condividiamo, che ci piaccia o no, tanti elementi comuni nella nostra storia e per il nostro futuro»[460].

5. Il *linkage* tra la crisi del Golfo e la questione israelo-palestinese: il tentativo di mediazione della Presidenza italiana

Il 12 agosto 1990, pochi giorni dopo l'invasione del Kuwait, il dittatore iracheno Saddam Hussein propose il ritiro delle proprie truppe dal territorio kuwaitiano in cambio di un analogo ritiro delle forze di occupazione israeliane da Gaza e Cisgiordania, realizzando così il *linkage*, ossia il collegamento tra la crisi in corso nel Golfo e la questione israelo-palestinese[461].

L'obiettivo di tale abile mossa politica era duplice: da un lato Saddam intendeva acquisire consenso in ottica panaraba per ergersi a unico difensore della causa palestinese e «unico vero paladino dell'onore e dell'indipendenza araba *usque ad sanguinem*»[462]. D'altro canto, il dittatore iracheno intendeva provocare un'importante frattura tra i governi arabi, alcuni dei quali si erano schierati a sostegno delle risoluzioni adottate in sede ONU[463]. Infatti, nella riunione della Lega Araba convocata dal presidente egiziano Mubarak il 10 agosto 1990, i Paesi arabi adottarono una risoluzione in cui condannarono fermamente l'invasione irachena e invitarono il dittatore Saddam al ritiro immediato dal Kuwait, compreso il ripristino del suo governo legittimo (in conformità con la Risoluzione n. 660 dell'ONU)[464]. Si schierarono, invece, più o meno esplicitamente a sostegno di Saddam, la Giordania e l'OLP. Re Hussein di Giordania, in dettaglio, non aderì alla coalizione anti-Saddam in quanto timoroso di vedere destabilizzato il suo trono a causa del sostegno al leader iracheno da parte della popolazione palestinese, che rappresentava circa il 50% dei cittadini del

[459] De Vasconcelos A., *Disintegration and Integration in the Mediterranean*, in «The International Spectator», vol. 28, n.3, 1993, p.69.
[460] Delors J., «Intervento al Parlamento Europeo del presidente della Commissione Europea», cit.
[461] Emiliani M., *op. cit.*, p. 372.
[462] *Ivi*, p. 382.
[463] Riccardi L., *op. cit*., p. 56.
[464] Khadduri M.; Ghareeb E., *op. cit*., p.129.

regno[465]. La Giordania, inoltre, riceveva dall'Iraq petrolio a basso costo e molti dei suoi principali investitori erano iracheni, per cui una guerra contro l'Iraq si sarebbe rivelata disastrosa anche per il proprio Paese[466]. L'OLP, invece, direttamente coinvolta nell'operazione di *linkage*, non avrebbe mai potuto prendere parte ad una coalizione guidata dagli Stati Uniti, tradizionali sostenitori dello Stato israeliano. L'organizzazione palestinese, invece, nutriva una forte simpatia per Saddam non solo perché aveva osato sfidare gli Stati Uniti, ma anche perché stava inferendo un colpo mortale al Kuwait e minacciava d'infliggerlo all'Arabia Saudita – due Paesi che, nonostante la generosità economica verso i palestinesi, erano considerati caposaldi della parte ricca, reazionaria e filoccidentale del mondo arabo[467]. Inoltre, i palestinesi videro nell'Iraq, col suo forte esercito e la sua retorica antisionista e antioccidentale, un possibile, nuovo protettore laddove i loro tradizionali difensori, Egitto e Siria, sembravano ormai assumere un atteggiamento sempre più tiepido sulla loro sorte[468]. Tale sentimento di vicinanza dei palestinesi per il dittatore iracheno era, infine, rinforzato dall'esasperazione per quello che appariva loro «l'uso di due pesi e due misure da parte dell'Occidente, pronto a scatenare una guerra per mettere fine all'occupazione irachena del Kuwait e pressoché inerte di fronte a ventiquattro anni di occupazione israeliana della Cisgiordania e di Gaza»[469].

Ugualmente, il *linkage* prospettato da Saddam fu un tentativo di dividere la coalizione occidentale. Israele, sulla difensiva, rifiutò categoricamente sin da subito il collegamento tra l'invasione irachena e la questione israelo-palestinese[470]. Anche gli Stati Uniti negarono in maniera perentoria l'esistenza di un qualche parallelo tre le due occupazioni, tuttavia il fronte comune israelo-americano contro l'idea del *linkage* venne scossa dal sanguinoso incidente avvenuto l'8 ottobre 1990 sul Monte del Tempio a Gerusalemme, dove le forze di sicurezza israeliane aprirono il fuoco per reprimere una protesta musulmana, uccidendo ventuno dimostranti e ferendone più di un centinaio[471]. Il massacro del Monte del Tempio suscitò una serie di condanne da parte della comunità

[465] M. Emiliani, *op. cit*., p. 418.
[466] *Ivi*, p. 381.
[467] Morris B., *Vittime. Storia del conflitto arabo-sionista 1881-2001*, trad. it. Galli S., Rizzoli Editore, Milano, 2003, Edizione Kindle, p.814.
[468] *Ibidem*.
[469] *Ibidem*.
[470] Shlaim A., *op. cit*., p. 522.
[471] Il Monte del Tempio è una collina situata dietro le mura occidentali della Città Vecchia, sacra sia per i musulmani sia per gli ebrei. La rivolta dell'8 ottobre 1990 fu provocata dall'ingresso nell'area di un gruppo di fedeli ebrei per tenere una preghiera pubblica e affermare il proprio controllo sul territorio, provando la reazione dei musulmani che per reagire alla provocazione iniziarono a lanciare pietre contro gli ebrei.

internazionale: in ambito CPE i Dodici concordarono una dichiarazione nella quale condannarono con forza «l'uso eccessivo della forza da parte delle forze di occupazione israeliane nella repressione delle manifestazioni palestinesi», che era avvenuta, secondo gli Stati membri, in un contesto di «ripetute violazioni del diritto internazionale», in particolare della Convenzione di Ginevra[472]. Il tragico evento di Gerusalemme spinse, inoltre, Saddam Hussein ad accusare i governi arabi di complicità con gli americani che continuavano a non intervenire per risolvere la questione palestinese mentre erano stati subito reattivi in Kuwait. In tale contesto, pertanto, per il presidente Bush fu inevitabile votare a favore di due risoluzioni ONU che condannavano l'atteggiamento di Israele e a dichiarare il proprio impegno a risolvere il conflitto arabo-israeliano, una volta terminato il conflitto in Kuwait[473]. L'Europa comunitaria, invece, pur condividendo la posizione statunitense, rimaneva molto sensibile alle questioni del Medio Oriente, che non potevano essere «lasciate nel dimenticatoio»[474]. Come Andreotti ribadì a Bush, «non vi [era] dubbio che il collegamento simultaneo [fosse] sbagliato. L'importante [era] dare fiducia ai palestinesi e impedire loro di pensare che Saddam Hussein [avrebbe risolto] i loro problemi»[475]. Era, dunque, necessario delegittimare l'azione di Saddam agli occhi degli arabi e dimostrare loro l'impegno della comunità internazionale ad affrontare alcune problematiche che affliggevano da anni il Medio Oriente.

Facendo leva sulla tradizionale «politica di amicizia» con i vicini popoli mediterranei[476], l'Italia alla guida della CEE assunse, dunque, in quel momento un ruolo di grande responsabilità per quanto riguarda il dialogo con il mondo arabo. Sin dall'inizio dello scoppio della guerra, infatti, in occasione del primo dibattito parlamentare sull'invasione irachena, De Michelis nel presentare la linea del governo sottolineò che «rimane[va] decisivo e centrale il rapporto con il mondo arabo» al fine di trovare una soluzione positiva della crisi in atto[477]. «I legami che ci uniscono al mondo arabo – dichiarò poco dopo Andreotti al Parlamento Europeo – sono solidi, antichi e reciprocamente preziosi. Non lasceremo che

[472] «Statement concerning the recent bloody events in Jerusalem», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 6, 1990, AIE, 9 ottobre 1990.
[473] Shlaim A., *op. cit*., p. 522; «Memorandum of Telephone Conversation with Prime Minister Giulio Andreotti of Italy», BLA, 26 ottobre 1990.
[474] «Memorandum of Telephone Conversation, Telcon with Prime Minister Giulio Andreotti of Italy», BLA, 21 gennaio 991.
[475] «Memorandum of Conversation, Meeting with Prime Minister Giulio Andreotti of Italy», BLA, 1°ottobre 1990.
[476] L'espressione è di Matteo Pizzigallo, in Pizzagallo M.(a cura di), *Il ponte sul Mediterraneo*, Editrice Apes, Roma, 2011.
[477] De Michelis G., «Comunicazioni del Governo sulla situazione nel Golfo Persico», 11 agosto 1990 ,cit.

essi siano messi in causa. Trarremo anzi motivo da questa crisi per rafforzarli e svilupparli, per contribuire a crearne di nuovi»[478]. In questo spirito la Presidenza italiana avviò sin dall'inizio della crisi i contatti con i principali interlocutori arabi ed islamici. La troika europea si recò, infatti, il 16 e 17 agosto ad Amman, Gedda ed Alessandria al fine di esporre le posizioni adottate dalla Comunità ed ascoltare le vedute dei Paesi più direttamente esposti alla crisi, «esprimendo anche la necessaria solidarietà»[479]. Inoltre, la Presidenza italiana sostenne, sin da subito, l'iniziativa del Parlamento Europeo di inviare nei Paesi arabi più direttamente interessati dal conflitto una propria missione guidata dal vicepresidente del Parlamento Europeo, l'italiano Roberto Formigoni[480]. Come sostenne l'ambasciatore d'Italia in Arabia Saudita, M.E. Maiolino, presente ad uno degli incontri con gli europarlamentari a Riyad, i leader arabi ci tennero più volte a ribadire «l'opportunità di un rafforzamento dei legami di cooperazione fra l'Europa e questa regione del mondo»[481].

Il presidente di turno De Michelis si fece, dunque, portavoce in ambito CPE, della necessità di rilanciare il Dialogo Euro-arabo, interrotto dall'avvento della crisi nel Golfo[482]. Secondo il ministro, Saddam Hussein aveva guadagnato, attraverso l'uso propagandistico del *linkage*, un «considerabile supporto nei Paesi arabi», dove molte persone stavano manifestando il proprio dissenso nei confronti di una reazione pronta e determinata degli europei alla crisi in Kuwait rispetto ad una «supposta mancanza di urgenza» dimostrata nell'affrontare il problema arabo- israeliano.[483] Attraverso un rilancio del Dialogo, quindi, l'Europa avrebbe mandato un chiaro segnale al mondo arabo che l'impegno europeo a risolvere le altre questioni ancora aperte nella regione, come quella palestinese, non era diminuito. Pertanto, la Presidenza italiana preparò una bozza di dichiarazione sui rapporti euro-arabi che venne discussa durante la riunione ministeriale straordinaria del 7 settembre 1990. Tale proposta suscitò, tuttavia, l'apprensione di alcuni Stati membri. In particolare, secondo il ministro olandese van den Broek la bozza presentata da De Michelis suggeriva

[478] «Intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, on. Giulio Andreotti al Parlamento Europeo», AGA, Serie Europa, b. 440, 12 settembre 1990.
[479] *Ibidem.*
[480] *Ibidem.*
[481] «Telegramma n. 492. Crisi del Golfo: visita in Arabia Saudita di una delegazione del Parlamento Europeo. A firma Maiolini», cit.
[482] L'idea di rilanciare il Dialogo Euro-arabo era stata avanzata contestualmente anche dalla Germania e dall'Egitto, i cui governi proposero, a fine agosto, un incontro tra i Dodici e membri della Lega Araba da tenersi il 26 novembre 1990, cfr «European Political Cooperation: Meeting of Foreign Ministers, Brussels, 17/18 September», TNA, FCO 93-6250, 19 settembre 1990.
[483]«Telegram n. 736 from Rome to Deskby FCO. Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Rome, 7 september», TNA, FCO 98-4571, 7 settembre 1990, confidential.

un *linkage* tra la questione arabo israeliana e la crisi del Golfo, che invece era necessario evitare. Certamente l'Europa avrebbe dovuto riconsiderare il suo approccio alla questione palestinese ma, secondo il governo olandese, bisognava tener conto di alcuni problemi procedurali importanti da affrontare quali: l'eventuale partecipazione dell'Iraq al Dialogo e la definizione dell'agenda, ossia se questa dovesse essere consacrata alle questioni arabo-israeliane o alla crisi del Golfo[484]. Tali preoccupazioni erano condivise anche dal ministro britannico Waldegrave, secondo il quale l'Europa non doveva «farsi sedurre dall'idea di una conferenza internazionale per trovare una soluzione comprensiva di tutti i problemi del mondo arabo»[485]. Pur condividendo il timore di creare un collegamento simultaneo tra l'annessione del Kuwait e le questioni arabo- israeliane, il ministro tedesco Genscher ci tenne a sottolineare l'importanza di persuadere l'opinione pubblica araba circa l'idea che era stato l'Iraq, con la sua invasione dell'emirato kuwaitiano, ad aver bloccato la risoluzione del problema palestinese e non l'intervento occidentale contro Saddam. Dello stesso avviso il ministro irlandese Conner, secondo il quale un nuovo Dialogo Euro-arabo avrebbe potuto rappresentare «il forum giusto per chiarire al mondo arabo che la crisi del Golfo non era un problema creato dall'Occidente»[486]. Infine, come il ministro spagnolo Fernando Ordonez, anche il ministro francese Dumas, dichiarò che il dialogo doveva essere rilanciato nonostante le evidenti difficoltà, in quanto i vantaggi che ne sarebbero derivati sarebbero stati decisamente superiori[487]. La bozza presentata da De Michelis venne, dunque, riformulata dai direttori politici durante il pranzo e approvata, infine, dai ministri degli Affari Esteri comunitari al termine della riunione ministeriale. Nel documento veniva dichiarata la volontà dei Dodici di proseguire nello sviluppo del Dialogo Euro-arabo al fine di garantire una situazione di pace, stabilità e cooperazione nella regione. Sebbene una certa priorità dovesse essere data alla risoluzione della crisi in Kuwait, che aveva frenato i progressi del processo di pace, i Dodici confermavano il loro impegno alla risoluzione comprensiva e duratura di tutte le questioni ancora aperte in Medio Oriente, tra le quali il conflitto arabo-israeliano, il problema palestinese e la situazione in Libano[488].

---

[484] *Ibidem.*
[485] *Ibidem.*
[486] *Ibidem.*
[487] *Ibidem.*
[488] Si ricorda in dettaglio che il processo di pace in Medio Oriente aveva già subito una battuta d'arresto nel marzo 1990 a causa del rifiuto da parte del governo israeliano di accettare le proposte contenute nel piano elaborato dal segretario di stato americano Baker e di avviare un dialogo diretto con un rappresentante palestinese. L'invasione del Kuwait aveva danneggiato ulteriormente le prospettive di progresso, in quanto aveva distolto l'attenzione internazionale dal problema palestinese e rafforzato la posizione di Israele secondo il quale la propria sicurezza dipendeva dal raggiungimento di un accordo non solo con i palestinesi ma con tutti

«At a time when the brutal aggression and annexation by Iraq of another Arab country affects the entire international community, and in particular the States of the Near and Middle East, the European Community and its Member States reaffirm their determination to consolidate and reinforce the historic ties of friendship which bind them to the whole of the Arab world. They are ready to continue to contribute to the establishment in the region of a situation of peace, stability and cooperation, which is the only way to promote the economic and social well-being of all the people of the area. To this end, they remain committed to the development of the Euro-Arab dialogue which was opportunely relaunched at the ministerial meeting last December in Paris. The Presidency will make in the coming days the appropriate contacts with the Arab side with a view to the early convening of a meeting at ministerial level. The Community and its Member States believe that high priority must be given to a solution of the crisis created by the Iraqi aggression of Kuwait, with the full and unconditional implementation of the relevant United Nations Security Council resolutions. It is a further injustice to the Arab people that Iraq's aggression against Kuwait has delayed the search for progress towards a solution to other problems of the region, such as the Arab-Israeli conflict, the Palestinian problem and the situation in Lebanon. They reaffirm their long-standing commitment to a just, comprehensive and lasting solution to the problems of the region, in conformity with the relevant United Nations Security Council resolutions and the principles set out by the Community»[489].

Sulla base di tale dichiarazione venne annunciata dalla Presidenza italiana l'intenzione di avviare gli opportuni contatti con la controparte araba al fine di convocare una riunione a livello ministeriale da tenersi il 6 e 7 ottobre 1990 a Venezia, alla quale furono invitati tutti i Paesi arabi, tranne l'Iraq[490]. Tale conclusione apparve inevitabile vista la condotta di Saddam in aperto e flagrante contrasto con la legalità internazionale. Inoltre, la detenzione imposta da Baghdad ai cittadini stranieri residenti in Iraq e Kuwait avrebbe certamente suscitato una forte reazione da parte dell'opinione pubblica[491]. La Conferenza «consentendo una ricognizione comune sul come la Cooperazione euro-araba [avrebbe potuto] contribuire a ridurre le tensioni esistenti nell'area», aveva lo scopo di avviare una congiunta analisi globale dei problemi della regione fornendo indicazioni anche di lunga portata per il loro superamento una volta sciolta la crisi kuwaitiana, la cui soluzione, in linea

i vicini arabi. Infine, la mancata condanna da parte dell'OLP della politica aggressiva di Saddam pose i palestinesi in una situazione difficile rispetto alla comunità internazionale. Sulla questione si rimanda a «Documentazione essenziale del conflitto arabo-israeliano 1987-1990», AGA, Serie Israele/Palestina, busta n. 483; Shlaim A., *op. cit.*, p. 520- 526.

[489] «Statement concerning EC-Arab Relations», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 6, 1990, AEI, 07 settembre 1990.

[490] Agence Europe, 11 settembre 1990, cit.

[491] «Conferenza ministeriale euro-araba di Venezia (7-8 ottobre p.v.), Appunto al MAE», AGA, Serie Europa, b. 426, 22 settembre 1990. Sulla questione degli ostaggi si rimanda al paragrafo 7.

con le pertinenti risoluzioni ONU, restava prioritaria. Lo sfondo generale in cui sarebbe stata inquadrata la Conferenza ministeriale di Venezia era quello del Dialogo Euro-arabo, tuttavia il quadro istituzionale era diverso, visto che nel Dialogo le Conferenze ministeriali potevano essere convocate, ed il loro ordine del giorno definito, solo sulla base dell'accordo delle due parti. Il quadro istituzionale e procedurale della Conferenza di Venezia si riferiva, invece, a quello della Riunione ministeriale di Parigi del 21 dicembre 1989, con la differenza, però che la prima avrebbe avuto origine da un'iniziativa comunitaria, mentre la seconda derivò da una decisione del tutto autonoma del presidente francese Mitterand.[492] Di fatto, in ambito europeo l'idea della Conferenza interministeriale di Venezia aveva ricevuto l'appoggio di tutti gli Stati membri, anche se non mancavano, soprattutto dal governo britannico, i timori che gli alleati dell'Iraq nella Lega Araba potessero minare l'unanimità dell'incontro o far emergere ulteriori divisioni nel mondo arabo non accettando l'invito a parteciparvi[493]. Le reazioni della controparte araba all'iniziativa italiana furono, infatti, di grande perplessità. I Paesi invitati alla Conferenza espressero da un lato apprezzamento per i suoi obiettivi di fondo, dall'altro una qualche preferenza per la realizzazione dell'iniziativa stessa in un altro momento. Quest'ultimo aspetto venne motivato con la profonda divisione esistente in quel momento nel mondo arabo, che gli avrebbe impedito di poter assumere a Venezia una posizione unitaria, e con il timore che l'esclusione dell'Iraq potesse aggravare ulteriormente tale frattura. Venne, inoltre, rilevato specialmente dal segretario della Lega Araba che l'accettazione da parte dei membri della Lega di un invito che escludeva uno dei suoi membri avrebbe potuto urtarsi ad ostacoli di natura statutaria. Infine, alcuni governi fecero presente che il periodo di preparazione della Conferenza era troppo breve per poter consentire una sua preparazione adeguata[494]. L'iniziativa italiana presa a nome della CEE, nonostante le speranze, sembrò dunque dopo pochi giorni difficile da realizzare. Tuttavia, l'Italia si era impegnata a fondo affinché il suo progetto potesse avere luogo. Lo stesso presidente della Repubblica, Cossiga, tra il 13 e il 18 settembre, ebbe una serie di colloqui telefonici con i presidenti di Algeria e Tunisia, il re di Giordania e con il rappresentante dell'OLP a Roma, Nemer Hammad, per incoraggiare la loro partecipazione all'iniziativa. In particolare, per

[492] *Ibidem;* La Conferenza ministeriale euro-araba si tenne il 22 dicembre 1989 ed ebbe come obiettivo: a. il rilancio del Dialogo euro-arabo, paralizzato da diversi anni; b. la definizione di nuove strutture e metodi di questo dialogo; c. la separazione della componente economica e dell'aspetto politico del Dialogo. Cfr Agence Europe, ASUE, 21 dicembre 1989; Agence Europe, ASUE, 28 dicembre 1989; «Conférence euro-arabe au Quai d'Orsay (Paris)», ASUE, Fondo Jacques Delors, b. 942**,** 22 dicembre 1989.
[493] «UNGA: EC Foreign Ministers' meeting and lunch with the Gulf Cooperation Council: 27 September 1990», TNA, FCO 98-4591.
[494] *Ibidem*.

superare le diffidenze di Hammad, Cossiga gli ricordò il suo impegno personale e dell'Italia per la realizzazione in ambito europeo della Dichiarazione di Venezia del 1980 con la quale la CEE per la prima volta decretò la necessità di un coinvolgimento dell'OLP nei negoziati di pace. In dettaglio, il presidente gli dichiarò: «[…] se non fossi sicuro […] che la riunione di Venezia non fosse un'iniziativa che potrà giovare alla causa palestinese, non sarei intervenuto personalmente»[495]. Nonostante tale intermediazione, Arafat rimase fermo sulla sua posizione e si dichiarò contrario a partecipare ad un'iniziativa, sebbene ideata da un Paese «amico», che avrebbe potuto accentuare l'isolamento dell'Iraq[496].

Il fallimento di tale iniziativa mostrò chiaramente le debolezze non solo del Dialogo Euro-arabo ma anche della Comunità Europea di imporsi in quel momento come interlocutore privilegiato dei popoli arabi. Non è, tuttavia, trascurabile l'impegno della CEE e della Presidenza italiana di tentare in qualche modo di intraprendere una propria politica autonoma rispetto all'alleato statunitense, lasciando aperto il dialogo nei confronti delle popolazioni della regione, in continuità con l'azione comunitaria di stampo filoarabo e propalestinese degli ultimi vent'anni[497].

6. Quale soluzione per il conflitto? La CEE e le due superpotenze

La crisi del Golfo dimostrò, sin dall'inizio, che nell'era post-bipolare un nuovo corso delle relazioni tra le due superpotenze era iniziato, caratterizzato da una intensa cooperazione e una comunione di intenti sulle questioni regionali senza precedenti[498]. Come sopra ricordato, il giorno stesso dell'invasione Stati Uniti e URSS votarono, senza riproporre il classico meccanismo dei veti incrociati, a favore della Risoluzione n.660 dell'ONU, che condannava l'aggressione irachena e chiedeva il ritiro immediato delle truppe dall'emirato. Nel frattempo, il segretario di Stato americano Baker e il ministro degli Esteri sovietico Shevardnadze avevano già concordato a Irkutsk, il 1° agosto 1990, di incontrarsi

[495] Riccardi L., *op. cit*. p. 83.
[496] La Volpe A., *Diario segreto di Nemer Hammad ambasciatore di Arafat in Italia*, Editore Riuniti, Roma, 2002, p. 149.
[497] Cfr capitolo 1, par. 6 (b.).
[498] Ekedahl C., Goodman M., *The Soviet Union and Iraq's Invasion of Kuwait*, in Hollis R. (ed.), *The Soviets, their Successors and the Middle East*, Royal United Services Institute, London, 1993, p.83.

immediatamente qualora la situazione del Golfo fosse deteriorata. Infatti, il giorno successivo all'invasione, il 3 agosto 1990, Baker volò prontamente a Mosca da Shevardnadze per avere ulteriori consultazioni sulla crisi in atto. Dopo un colloquio di novanta minuti, i due leader, riferendosi ad una conferenza stampa riunita nel lounge dell'aeroporto di Mosca-Vnukovo, rilasciarono una dichiarazione congiunta, nella quale denunciarono la «cruda» invasione del Kuwait, approvando la condanna delle Nazioni Unite e sollecitando la sospensione delle forniture di armi a Baghdad[499]. Lo stesso Baker, in quell'occasione, definì la dichiarazione «storica», notando che in passato le due nazioni avrebbero letto questo tipo di conflitto attraverso il prisma Est/Ovest: probabilmente Mosca avrebbe dichiarato la propria neutralità e condannato il dispiegamento delle forze statunitensi in Arabia Saudita, mentre Washington avrebbe accusato i sovietici di appoggiare il regime terroristico di Baghdad[500]. A rappresentare una svolta nelle relazioni tra le due superpotenze fu, invece, proprio la decisione dell'URSS di prendere le distanze dall'Iraq, con il quale era legato, sin dal 1972, da un Trattato di amicizia e cooperazione. L'Unione Sovietica aveva, infatti, a lungo considerato l'Iraq come il suo più importante alleato nel Golfo Persico, fornendo carri armati, elicotteri, aerei da combattimento e armi leggere durante la guerra Iran-Iraq del 1980-88[501], in contraddizione con la volontà dichiarata dalla leadership sovietica di mantenere buone relazioni con entrambi le parti coinvolte nel conflitto[502]. La stessa scelta da parte del Cremlino di sospendere la fornitura di armi a Baghdad venne descritta da Shevardnadze come una «decisione difficile», in considerazione delle «buone relazioni di lunga data dell'URSS con l'Iraq»[503]. Tuttavia, in un discorso del 17 agosto 1990, il leader sovietico Gorbaciov affermò che Mosca non aveva «altra scelta» se non quella di unirsi all'Occidente nel condannare l'Iraq, perché l'uso della forza per ridisegnare i confini avrebbe potuto «innescare una pericolosa reazione a catena che [avrebbe messo] in pericolo l'intera comunità mondiale»[504]. Probabilmente il pensiero di Gorbaciov rifletteva, in quel momento, la sua preoccupazione anche per quello che stava accadendo all'interno della stessa Unione Sovietica, con l'accendersi della questione delle nazionalità, in particolare nelle repubbliche baltiche, e con la crisi che sembrava investire il sistema di potere

[499] Dobbs M., Kamen A., *US, Soviets Call For World Cut off of Arms to Iraq*, in «The Washington Post», 4 agosto 1990.
[500] *Ibidem*.
[501] *Ibidem.*
[502] Litwak, R.S., *The Soviet Union and the Iran-Iraq War,* in Karsh, E. (ed.), *The Iran-Iraq War*, Palgrave Macmillan, London, 1989, p. 201.
[503] Dobbs M., Kamen A., *op. cit*.
[504] Ekedahl C., Goodman M., *op. cit*., p. 90.

gorbacioviano e i suoi progetti di riforma del Paese[505]. Emblematica, inoltre, fu la decisione di Mosca di sostenere la risoluzione ONU n. 665 del 25 agosto che autorizzava l'uso della forza per far rispettare le sanzioni contro l'Iraq. In tal modo, infatti, l'URSS pose fine alla sua costante opposizione alla presenza militare statunitense nelle regioni del Terzo Mondo[506]. Allo stesso modo significativo fu l'invito, all'inizio di settembre, di Baker all'Unione Sovietica a contribuire con proprie unità navali o di terra a una forza multilaterale nel Golfo[507], dando seguito a quanto concordato nella dichiarazione congiunta di Mosca, secondo la quale «la comunità internazionale non solo [doveva] condannare l'azione aggressiva di Saddam ma [doveva] anche intraprendere iniziative concrete»[508]. La dichiarazione congiunta USA-URSS segnò, dunque, la «fine della logica della Guerra Fredda» e l'inizio di un periodo di cooperazione tra le due potenze, con una serie di incontri ad alto livello volti a definire via via un approccio comune nella regione[509].

Nel quadro di tale schema, il 9 settembre 1990 Bush e Gorbaciov ebbero un incontro ad Helsinki, durante il quale emanarono una seconda dichiarazione congiunta. In tale occasione i due leader manifestarono la loro preferenza per una risoluzione pacifica alla crisi, rimarcando, tuttavia, che, in caso di fallimento degli sforzi diplomatici, avrebbero preso in considerazione ulteriori passi «coerenti con la Carta delle Nazioni Unite»[510]. Il comunicato congiunto di Helsinki manifestava la massima comprensione delle reciproche posizioni tra i due leader; come dichiarò lo stesso Gorbaciov a Helsinki, in quella difficile situazione, «la cosa più importante [era] conservare il nascente sistema di cooperazione nelle relazioni tra i due Paesi»[511]. Successivamente, in seguito agli incontri di Shevardnadze con Baker e il presidente Bush alle Nazioni Unite in ottobre, venne rilasciata una terza dichiarazione congiunta, in cui le due potenze espressero la propria determinazione a rafforzare il ruolo delle Nazioni Unite nel mantenimento della pace, nonché di proseguire sulla via delle sanzioni contro l'Iraq[512]. Infine, nel mese di gennaio 1991, una quarta dichiarazione congiunta USA-URSS chiese nuovamente il ritiro dell'Iraq dal Kuwait e indicò che, nell'era

[505] *Ibidem.*
[506] *Ibidem.*
[507] *Ivi*, p. 93
[508] Narinsky M., Di Placido L., *La leadership sovietica e la crisi del Golfo (1990-1991)*, in «Ventunesimo Secolo» Vol. 6, n. 13, Rubbettino Editore, giugno 2007, p. 47.
[509] *Ibidem*. Nella sua opera lo stesso Baker dichiara che nel solo mese di agosto aveva avuto undici telefonate e scambiato cinque lettere con il ministro Shevardnadez: «un livello di consultazione che sarebbe stato inimmaginabile solo un anno prima». Baker J., *op. cit*., p. 281.
[510] Ekedahl C., Goodman M., *op. cit*., p. 92.
[511] Narinsky M., Di Placido L., *op. cit*., p. 49.
[512] Ekedahl C., Goodman M., *op. cit*., p. 92.

post-crisi, le due superpotenze avrebbero collaborato per risolvere altre questioni regionali ancora aperte. Era evidente che per ottenere il sostegno sovietico alla formazione di una coalizione internazionale contro l'invasione irachena, Washington dovette fare diverse concessioni a Mosca, come abbandonare la propria opposizione a un ruolo sovietico nel processo di pace in Medio Oriente e accettare una qualche forma di collegamento tra la crisi in Kuwait e il conflitto arabo-israeliano[513]. Come dichiarò Baker: «*it was naive, as well as dangerous to our interests, to believe we could continue to shut them [the Soviets] out of the Middle East*»[514].

Tuttavia, accanto alle dimostrazioni pubbliche di cooperazione, vi erano rilevanti differenze tra l'approccio statunitense e quello sovietico alla crisi. Mentre il presidente americano Bush espresse la sua intenzione sin dal mese di agosto di proporre al Consiglio delle Nazioni Unite una nuova risoluzione che contemplasse «*the use of force*»[515], l'URSS chiarì sin dall'inizio del conflitto che preferiva seguire la via diplomatica dei negoziati e si dichiarò preoccupata dall'approccio «militante» e «impaziente» di Washington[516]. Sebbene votò a favore della sopra citata Risoluzione ONU n. 665, infatti, il Ministero degli Esteri sovietico ci tenne a sottolineare che un «aumento della presenza militare e di un blocco navale in una situazione così tesa e complessa non [era] la migliore linea d'azione»[517]. Inoltre, anche se nella dichiarazione congiunta del 9 settembre Gorbaciov concordò con Bush sull'adottare «misure aggiuntive» qualora le sanzioni economiche non avessero funzionato, durante la successiva conferenza stampa, il leader sovietico volle precisare che era troppo presto per discutere di un'opzione militare e che alla diplomazia doveva essere data una «reale possibilità» di successo[518]. Fu, in particolare, il rappresentante personale del presidente dell'URSS per la crisi del Golfo, Eugenij Primakov, a farsi portavoce della necessità di operare in maniera da evitare in ogni modo lo scoppio del conflitto. Con tale intento, infatti, egli compì all'inizio di ottobre, su mandato di Gorbaciov, una missione a Baghdad al fine di indurre Saddam ad ammorbidire la propria posizione. I colloqui non approdarono a risultati clamorosi, tuttavia l'inviato sovietico intuì che vi erano ancora margini per un'azione pacifica se Saddam avesse ricevuto qualche rassicurazione sulla

[513] *Ibidem*.
[514] Baker J., *op. cit.*, p. 283.
[515] «Memorandum of Telephone Conversation with Prime Minister Margaret Thatcher of United Kingdom», BLA, 20 agosto 1990.
[516] Ekedahl C., Goodman M., *op. cit.*, p. 98.
[517] *Ibidem*.
[518] *Ibidem*.

questione palestinese. Pertanto, Primakov propose un piano secondo il quale il leader iracheno avrebbe ritirato le proprie truppe dal Kuwait una volta che avesse preventivamente ottenuto l'impegno della coalizione avversaria ad avviare, immediatamente dopo, un negoziato globale sulla questione palestinese. Tale progetto, però, si scontrò con l'opposizione di Shevardnadze, la cui politica era più orientata a seguire gli indirizzi di Washington, nonché con la reticenza da parte dell'amministrazione americana di creare un qualche legame tra la crisi in Kuwait e la questione israelo-palestinese[519].

Proprio su tale questione è possibile individuare un'ulteriore differenza tra l'approccio degli USA e quello dell'URSS. Il 4 settembre 1990, infatti, in un discorso pronunciato a Vladivostok, Shevardnadze chiese un nuovo impegno delle Nazioni Unite per risolvere la crisi in Kuwait, compresa la rapida convocazione di una conferenza di pace in Medio Oriente per risolvere il conflitto arabo-israeliano[520]. Come già analizzato nel paragrafo precedente, il presidente Bush, invece, era convito che le due questioni dell'invasione irachena e di una conferenza internazionale sul Medio Oriente non erano legate e che qualsiasi impegno di collegarle sarebbe stato «un tentativo di diluire le risoluzioni delle Nazioni Unite»[521]. Nel suo discorso all'ONU del 1° ottobre, il presidente statunitense indicò che il ritiro iracheno dal Kuwait avrebbe potuto rappresentare un'opportunità per risolvere altre controversie regionali, comprese quelle del conflitto arabo-israeliano, ma ribadì che non vi era alcun collegamento tra le due questioni[522]. Secondo il segretario di Stato americano invocare una conferenza internazionale di pace in quel momento sarebbe stato un «disastro»[523]: sarebbe stata una grande vittoria per Saddam e avrebbe mandato il messaggio che il suo modo di trattare stava funzionando. Inoltre, avrebbe portato gli arabi moderati sulla difensiva e causato problemi con Israele. «*We simply can't do this*» sentenziò Baker al termine del suo colloquio con Sheverdanadze la mattina del 9 settembre a Helsinki[524].

In tale contesto, l'azione della Comunità Europea, volta a mantenere ad ogni costo aperto il dialogo con il mondo arabo e a trovare una soluzione pacifica al conflitto, si caratterizzò per un approccio più vicino all'ex-nemico sovietico rispetto all'alleato

[519] Narinsky M., Di Placido L., *op. cit.,* p.51.
[520] Ekedahl C., Goodman M., *op. cit*., p. 102.
[521] *Ivi*, p. 103.
[522] *Ibidem*.
[523] Baker J., *op. cit*., p. 292.
[524] *Ibidem.*

transatlantico. In questa prima fase della crisi in Kuwait, infatti, si registrò una convergenza tra l'indirizzo politico dell'URSS e quello della CEE. Il presidente di turno della Comunità, Andreotti, aveva contato sin dal mese di agosto sull'azione moderatrice dell'Unione Sovietica e dato avvio ad una stretta cooperazione tra la CEE e l'URSS, che raggiunse il culmine con l'emanazione della dichiarazione congiunta sulla crisi del Golfo adottata il 26 settembre 1990 a New York. La proposta di una dichiarazione congiunta venne lanciata dall'Unione Sovietica e discussa in ambito CPE, per la prima volta, durante la riunione ministeriale straordinaria del 7 settembre 1990 a Roma. In tale occasione, il presidente De Michelis annunciò agli altri ministri comunitari l'intenzione dell'URSS di elaborare tale dichiarazione come «ulteriore dimostrazione di solidarietà» contro l'azione aggressiva di Saddam Hussein e si limitò ad accogliere con favore la proposta[525]. Allo stesso modo si dichiararono favorevoli anche la Germania, il Portogallo, la Grecia e l'Irlanda. Al contrario l'Olanda e il Regno Unito si mostrarono alquanto scettici rispetto all'idea sovietica. Il ministro olandese van den Broek, in dettaglio, sollevò il dubbio che, se tale dichiarazione non fosse stata accompagnata da un'altrettanta dichiarazione congiunta con gli USA, sarebbe potuto sorgere il problema di apparire più vicini alla posizione sovietica piuttosto che a quella americana. Secondo il ministro, era da preferire una dichiarazione congiunta US/URSS/CEE, inclusa la Cina, se si voleva dimostrare veramente «*a real solidarity*»[526]. Il ministro inglese Waldegrave, inoltre, sottolineò la necessità di non provocare in nessun modo, attraverso qualsiasi dichiarazione, una rottura tra la posizione della CEE e quella degli USA, e questo significava, in particolare «trattare con cautela qualsiasi idea riguardo una conferenza internazionale»[527]. La discussione sulla proposta sovietica proseguì durante la riunione del Working Group sul Medio Oriente, il 14 settembre 1990, in occasione della quale la presidenza italiana fece circolare la bozza sovietica di dichiarazione congiunta. Il delegato italiano che deteneva la presidenza, Giuseppe Scarpa, chiese ai suoi colleghi di esprimere i propri pareri su tale bozza, al fine di avere una visione preliminare dei partner da sottoporre a De Michelis prima della sua partenza per New York. Durante la riunione ci fu un generale accordo sul fatto che la dichiarazione congiunta dovesse mandare un chiaro messaggio sia all'Iraq sia agli altri Paesi arabi: ossia che non vi erano crepe nella posizione

[525] «Telegram n. 736 from Rome to Deskby FCO. Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Rome, 7 september», cit.
[526] *Ibidem*.
[527] *Ibidem*.

occidentale[528]. La dichiarazione, tuttavia, avrebbe dovuto essere in accordo con quella USA/URSS e questo significava che ogni riferimento ad una conferenza internazionale sul problema palestinese doveva essere omesso. I delegati di Grecia e Spagna, oltre a quello della Commissione Europea, si mostrarono contrari a tali eventualità, sostenendo che la dichiarazione doveva invece rendere chiaro che il supporto ad una conferenza internazionale era sempre stata una costante sia nella politica comunitaria sia in quella sovietica[529]. Il rappresentante francese aggiunse che gli Stati arabi «amici» si sarebbero sentiti delusi se gli europei, «*as usual*», non fossero andati oltre le posizioni statunitensi sulla questione arabo-israeliana e non avessero riformulato il loro impegno per una conferenza internazionale[530]. Al contrario, il delegato inglese Gore-Booth ribadì la necessità di non accettare l'equazione di Saddam tra la sua occupazione del Kuwait e l'occupazione israeliana dei territori arabi[531]. Scarpa, dunque, riassunse in tal modo le posizioni emergenti del Working Group: «a. la crisi del Golfo doveva avere la priorità; b. era importante non mostrare divergenze dalla posizione statunitense; c. doveva essere omesso qualsiasi collegamento alla soluzione dei problemi regionali e a qualsiasi riferimento a una conferenza internazionale sul conflitto arabo-israeliano»[532]. Tramite il sistema COREU il 17 settembre venne, quindi, fatta circolare la bozza di dichiarazione congiunta riformulata dalla Presidenza italiana in base alle segnalazioni dei partner durante la discussione nel Working Group sul Medio Oriente dei giorni precedenti[533].

Il 26 settembre 1990, infine, durante l'incontro tra i ministri degli Esteri dei Dodici e l'omonimo sovietico presso l'Assemblea Generale dell'ONU a New York, venne adottata la Dichiarazione congiunta CEE-URSS sulla crisi del Golfo, con l'intento di dimostrare una comune posizione tra gli europei e i sovietici[534]. Di fatto, nel testo gli Stati membri della Comunità Europea e l'Unione Sovietica condannarono fermamente l'invasione e l'occupazione militare del Kuwait, dichiarando che «tali atti non [dovevano] essere tollerati in quanto [violavano] i princìpi fondamentali della Carta delle Nazioni Unite e del diritto

[528] «Telegram n. 508, from FCO to Rome. Middle East Working Group (MEWG), 14 September: Proposed Joint EC-URSS Statement on the Middle East», TNA, FCO 93-6246, 14 settembre 1990.
[529] *Ibidem*.
[530] *Ibidem*.
[531] *Ibidem*.
[532] *Ibidem*.
[533] «COREU From Rome to ALL, Object: EC – URSS Joint Statement on the Middle East», TNA, FCO 98-4591, 17 settembre 1990
[534] «UNGA 45: EC Foreign Ministers' lunch with Soviet Foreign Minister, 26 September, European Community Department, TNA, FCO 98-4591, 19 settembre 1990.

internazionale e [creavano] una nuova, pericolosa fonte di tensione nella regione»[535]. Le due parti esprimevano, inoltre, soddisfazione per «l'alto grado di consenso» che si era formato tra tutti i membri delle Nazioni Unite e dell'intera Comunità internazionale circa la necessità di porre fine il prima possibile all'invasione e restaurare la legalità internazionale[536]. Tale consenso doveva, pertanto, essere utilizzato per arrivare a una «soluzione politica» del conflitto[537].

È bene, tuttavia, sottolineare che all'interno della CEE non tutti gli Stati membri erano d'accordo su un tale approccio. Sin dal momento dell'invasione irachena del Kuwait, infatti, si profilò un'importante spaccatura all'interno della Comunità tra la linea interventista del Regno Unito e la via negoziale e diplomatica dell'Italia, supportata dall'asse franco-tedesco. Il Regno Unito, in linea con la posizione americana, non aveva intravisto nessuna reale alternativa ad un'azione militare per risolvere la crisi. In un colloquio telefonico con il presidente Bush del 20 agosto 1990, il primo ministro britannico Thatcher considerò «*absolutly vital*» la proposta americana di contemplare sin da subito «l'uso della forza»[538]. Per Downing Street, infatti, come dichiarato dalla stessa Thatcher nelle sue memorie, «l'azione militare avrebbe dovuto iniziare entro la fine dell'anno»[539]. Non solo, secondo quanto riportato in una lettera del Cabinet Office al Foreign and Commonwealth Office, il governo britannico sarebbe stato deciso a procedere anche in maniera unilaterale, senza gli auspici delle Nazioni Unite[540]. Ad ogni modo, nella prima fase del conflitto prevalse la linea dettata dalla Presidenza italiana, in conformità con quella sovietica, di evitare lo scoppio di un conflitto armato.

Nella dichiarazione congiunta CEE-URSS, inoltre, entrambi le parti espressero la volontà di moltiplicare gli sforzi per arrivare a risolvere le questioni più scottanti del Medio Oriente. Nel secondo paragrafo del testo si legge infatti:

«The European Community and its Member States and the Soviet Union are also determined to multiply their efforts aiming at resolving the other conflicts of the region, such as the Arab-Israeli conflict, the Palestinian problem and the situation in Lebanon. The European Community and its

[535] «EC-USSR Joint Statement», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 6, 1990, AEI, 26 settembre 1990.
[536] *Ibidem*.
[537] *Ibidem*.
[538] «Memorandum of Telephone Conversation with Prime Minister Margaret Thatcher of United Kingdom», 20 agosto1990, cit.
[539] Thatcher M., *op. cit.*, p. 827.
[540] «Letter from Cabinet Office to FCO. Iraq», Margaret Thatcher Foundation, PREM 19-3456, 8 agosto 1990.

Member States and the Soviet Union stress that they remain committed to the attainment of a just, comprehensive and lasting peace in the region, in compliance with the relevant resolutions of the United Nations Security Council»[541].

Come concordato in sede CPE, dunque, qualsiasi riferimento alla convocazione immediata di una conferenza internazionale volta ad affrontare tutte le problematiche irrisolte nella regione venne omesso, per non creare attriti con l'amministrazione americana. Su tale questione, infatti, la posizione della CEE fu più affine agli indirizzi dettati da Washington rispetto a quelli dell'Unione Sovietica. Tuttavia, la CEE, attraverso la Presidenza italiana, tentò di dare un proprio contributo originale, proponendo al posto della convocazione di una conferenza internazionale, la realizzazione di una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (CSCM). In dettaglio, a farsi portavoce di tale proposta fu il ministro De Michelis, secondo il quale la conferenza internazionale era una soluzione già «sentita e molto logorata dall'età», difficile da realizzare in quanto avrebbe comportato la piena partecipazione degli israeliani e il riconoscimento agli arabi di «nuove garanzie rispetto a quelle che [erano] state offerte nel corso dei quindici anni in cui [era] circolata tale proposta e che [erano] state ritenute insufficienti».[542] Per il governo italiano era, invece, più praticabile una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo, «basata su regole e princìpi e non su immediate soluzioni», che potesse rispondere alla necessità di «un approccio globale 'tipo Helsinki' ai problemi dell'area mediterranea»[543]. Sull'esperienza della CSCE del 1975, la CSCM avrebbe dovuto coinvolgere gli Stati del Mediterraneo e del Golfo, compresa una «rappresentanza dei Palestinesi come entità riconosciuta dalle Nazioni Unite», la Comunità Europea, gli Stati Uniti, l'URSS, oltre ai Paesi del Mar Nero (Bulgaria e Romania) e si sarebbe basata su tre *volet*: economico, umanitario e della sicurezza[544]. «Credo – dichiarò De Michelis alla Camera dei deputati il 20 settembre – che il complesso di tali iniziative abbia in sé la possibilità per portare l'obiettivo che vogliamo raggiungere e che resta uno dei cardini della nostra politica: una soluzione non conflittuale, in senso militare, della crisi»[545].

La proposta di realizzare una CSCM venne avanzata la prima volta formalmente nel quadro della Riunione CSCE di Palma de Mallorca il 24 settembre 1990 in un «non paper»

[541] «EC-USSR Joint Statement», cit.
[542] De Michelis G., Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III- IV Commissione, 20 settembre 1990, p. 23.
[543] *Ibidem.*
[544] «CSCM, appunto MAE», AGA, Serie Europa, b. 393, aprile 1991.
[545] De Michelis G., Atti Parlamentari, 20 settembre 1990, cit.

congiunto italo-spagnolo e, come si vedrà nel capitolo successivo, riproposta da De Michelis durante i suoi viaggi in Medio Oriente in qualità di membro della troika europea nell'immediato dopoguerra. Il progetto incontrò sin da subito non pochi ostacoli alla sua realizzazione. Mentre l'Unione Sovietica riservò un'accoglienza in generale positiva alla proposta, la quale «meritava una seria attenzione»[546], gli Stati Uniti assunsero un «atteggiamento di freddezza», ritenendo tale formula «poco pratica per l'ampiezza della partecipazione e l'universalità dell'agenda e anche rischiosa per le implicazioni che avrebbe potuto avere per la sicurezza nel Mediterraneo»[547]. Ad opporsi fermamente all'iniziativa italiana fu, tuttavia, il governo israeliano. Come chiaramente scrisse dall'ambasciata inglese a Tel Aviv il diplomatico Tom Philips, gli israeliani erano particolarmente «sospetti» circa la partecipazione alla CSCM e a ogni sorta di conferenza internazionale che potesse «dire loro cosa fare con il problema palestinese»[548]. Anche all'interno stesso della Comunità Europea, l'idea del ministro degli Esteri italiano non suscitò un particolare entusiasmo. In particolare, nel momento in cui venne presentato a Palma, la Francia mostrò una «crescente irritazione» per lo spirito di iniziativa dell'Italia in un territorio storicamente sensibile per gli interessi francesi e considerò l'iniziativa «prematura», sostenendo che avrebbe dovuto essere inquadrata in un contesto globale più ampio e seguire - non precedere - una soluzione del conflitto in Kuwait[549]. L'idea della CSCM venne accolta in maniera molto timida anche dal governo britannico che la considerò «la meno interessante delle iniziative mediterranee italiane» in quel momento sul tavolo[550]. Pur riconoscendo la possibilità che la CSCM avrebbe potuto ridurre le tensioni nella regione e introdurre una certa condizionalità sui diritti umani e la democrazia, permanevano preoccupazioni sulla dimensione della sicurezza, in quanto avrebbe potuto offrire uno spazio sgradito all'interferenza, ad esempio, dell'URSS e di Malta, nelle operazioni navali statunitensi nel Mediterraneo. Più specificamente, la CSCM avrebbe potuto compromettere gli interessi del Regno Unito nella regione, in particolare a Cipro e in Gibilterra. La posizione del governo inglese rispetto all'iniziativa italiana fu,

[546] «Palma de Mallorca Meeting on the Mediterranean: Plenary Statements: CSCM and Security Questions. UKDEL CSCE Palma de Mallorca to FCO», TNA, FCO 98-4192, 26 settembre 1990.
[547] «CSCM, appunto MAE», cit.
[548] «Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean. British Embassy to FCO», TNA, FCO 98-4192, 30 agosto 1990.
[549] «Telegram n. 1136 from Paris to FCO. CSCM: French views», TNA, FCO 98-4192, settembre 1990; Barbé E., *España y el Mediterráneo en el nuevo equilibrio europeo*, in «Anuario internacional CIDOB», n. 1, 1990, p. 80.
[550] «Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean. Draft letter from Private Secretary for Foreign Affairs to the Prime Minister Charles Powell to N.10», TNA, FCO 98-4192, confidential, 26 settembre 1990.

dunque, di mantenere un «*low-key support, without becoming too closely engaged*»[551]. Infine, anche la Commissione Europea riservava alcune perplessità nei confronti di «un'iniziativa così scoordinata» e «troppo ambiziosa», elaborata dal governo italiano «senza un'appropriata consultazione»[552].

Tali divergenze tra i partner europei suscitarono le preoccupazioni del presidente Bush, il quale alla vigilia del Consiglio Europeo di Roma del 27-28 ottobre 1990, contattò il presidente di turno Andreotti per assicurarsi che i Dodici concordassero una dichiarazione sulla crisi del Golfo che non indebolisse la coalizione. In particolare, bisognava evitare che emergesse un qualunque collegamento con la questione israelo-palestinese e la richiesta di un'immediata convocazione di una conferenza internazionale[553]. A seguito di consultazioni con alcuni rappresentati del governo britannico, infatti, gli americani erano sembrati «*in a state of some alarm*» rispetto a quanto stava per dichiarare il Consiglio Europeo, in particolare, considerato l'entusiasmo manifestato dalla Francia riguardo la possibilità di fare un esplicito riferimento a una conferenza internazionale[554]. Al contrario l'amministrazione statunitense desiderava che nel testo della dichiarazione europea fosse chiaramente affermato che non vi era nessun *linkage* tra le due questioni. Tuttavia, gli inglesi, scettici che questo suggerimento non potesse esser colto dai partner europei, proposero due dichiarazioni separate, una sull'invasione del Kuwait, l'altra sul Medio Oriente[555].

Nella Dichiarazione sul Medio Oriente allegata alle conclusioni del Consiglio Europeo di Roma, di fatto, la convocazione di una conferenza internazionale di pace, come richiesto da Washington, veniva rimandata «al momento opportuno», mentre, il destino della CSCM, come il suo profilo, rimaneva ancora vago e incerto[556].

7. La crisi degli ostaggi

[551] *Ibidem*.
[552] «Telegram n. 3264. EC/Arab Maghreb Union and Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean (CSCM): Commission Views», TNA, FCO 98-4192, novembre 1990.
[553] «Memorandum of Telephone Conversation with Prime Minister Giulio Andreotti of Italy», 26 ottobre 1990, cit.
[554] «European Council: Statement on the Middle East», TNA, FCO 93-6250, 26 ottobre 1990, confidential.
[555] *Ibidem.*
[556] Consiglio Europeo di Roma, «Conclusioni della Presidenza, Allegato III Dichiarazione sul Medio Oriente», 27-28 ottobre 1990.

La cosiddetta «crisi degli ostaggi» fu una delle questioni più delicate che i governi degli Stati membri si trovarono ad affrontare e che mise, ancora una volta, alla prova il coordinamento delle politiche estere dei Dodici attraverso il meccanismo della Cooperazione Politica Europea.

In seguito all'invasione, Saddam impedì agli stranieri presenti in Iraq e in Kuwait di tornare in patria, utilizzandoli spesso come scudi umani a protezione dei più importanti complessi militari presenti sul territorio[557]. In dettaglio, a metà agosto, i cittadini comunitari bloccati nei due Paesi erano circa 7.000[558]. I Dodici, sin dalla Dichiarazione sulla crisi del Golfo del 4 agosto 1990, manifestarono il loro impegno a «monitorare con attenzione la situazione dei cittadini della CE in Iraq e Kuwait e a mantenere uno stretto coordinamento al fine di garantire la loro sicurezza»[559]. Tale linea venne ribadita nella successiva dichiarazione del 10 agosto 1990, nella quale i Dodici decretarono quanto segue:

«*The Community and its Member States have already expressed their grave concern for the situation of foreigners in Iraq and Kuwait. No effort or initiative will be spared to ensure that EC citizens be allowed full and unconditional freedom of movement within and out of those countries. Precise requests to this end have already been addressed to the Iraqi authorities, whom they hold fully accountable for the safety of their citizens. The Presidency will continue to ensure the appropriate coordination aimed at guaranteeing the safety of EC citizens in Iraq and Kuwait*»[560].

Di fronte al deteriorarsi della situazione, con la decisione di Saddam Hussein di chiudere le sedi diplomatiche in Kuwait, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU adottò la Risoluzione n. 664, chiedendo al governo iracheno l'immediata partenza dal Kuwait e dall'Iraq dei cittadini di Paesi terzi e l'accesso immediato e continuo delle sedi diplomatiche a tali cittadini, oltre alla revoca dell'ordine di chiusura delle missioni diplomatiche nell'emirato kuwaitiano[561]. Nella dichiarazione dei Dodici sulla crisi degli ostaggi di pochi giorni successivi, gli Stati membri dichiararono apertamente il pieno supporto alla Risoluzione n.664, esprimendo tutta loro indignazione nei confronti dell'intenzione evidente del governo iracheno di collocare alcuni ostaggi nelle vicinanze delle basi militari in

[557] Emiliani M., *op. cit.*, p. 383.
[558] Salmon T., *op. cit*., p.246.
[559] «Statement concerning the invasion of Kuwait by Iraq», 04 agosto 1990, cit.
[560] «Statement concerning the situation in the Gulf», 10 agosto 1990, cit.
[561] ONU, «Risoluzione n. 664», 18 agosto 1990. Sulla questione della chiusura delle ambasciate si rimanda al prossimo paragrafo.

violazione della legge e dei più basici principi umanitari. Allo stesso modo era fonte di profonda preoccupazione e indignazione il fatto che a tali cittadini non fosse consentito di contattare le sedi diplomatiche o consolari dei propri Paesi di appartenenza e che fossero stati forzatamente condotti verso destinazioni sconosciute. Pertanto, considerata la gravità della situazione i Dodici avvertirono il governo iracheno che « *any attempt to harm or jeopardize the safety of any EC citizen will be considered as a most grave offence directed against the Community and all its Member States and will provoke a united response from the entire Community*»[562]. Tale dichiarazione assunse una valenza politica di grande rilevanza, in quanto il riferimento ad una sorta di sistema di «protezione congiunta» al di fuori del territorio comunitario preannunciava la nascita di lì a poco del principio della cittadinanza europea, rivelando che, al di là delle pesanti ripercussioni, la crisi del Golfo aveva involontariamente funto da fattore catalizzatore per il processo di unificazione europea[563].

Tuttavia, nonostante gli impegni dichiarati di preservare il coordinamento e l'unità, negli Stati membri si assistette ben presto al tentativo di negoziare il rilascio parziale o totale dei propri connazionali tramite iniziative nella capitale irachena da parte di ex -capi di governo, ex- ministri, esponenti di partito, accademici, campioni dello sport. «Ma mai, in nessuna circostanza, un governo occidentale autorizzò una missione ufficiale a Baghdad»[564]. Tra questi viaggi ricordiamo, in particolare, quello dell'onorevole Mario Capanna che, in Italia, fu il primo a prendere una tale iniziativa. Il parlamentare si recò il 5 settembre 1990 a Baghdad, dove ebbe contatti con le alte Autorità irachene, tra cui il presidente del Parlamento e il Viceministro degli Esteri[565]. Il 9 settembre, l'ambasciatore italiano in Iraq, Franco Tempesta, venne convocato presso il Ministero degli Esteri iracheno per comunicargli che, «come gesto di buona volontà, a seguito della visita di Capanna sarebbe stata consentita la partenza di dieci italiani anziani o malati e senza obbligo di lavoro in Iraq»[566]. Ciononostante, l'onorevole cercò di ottenere dai suoi interlocutori un allargamento del

[562] «Statement concerning the situation of foreign nationals in Iraq and Kuwait», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 6, 1990, AEI, 21 agosto 1990.
[563] Viola D. M., *European Foreign Policy and the European Parliament in 1990's. An Investigation into the Role and Voting Behaviour of the European Parliament's Political Groups,* Routledge, Oxon, 2019, p. 52.
[564] Tempesta F., *Ostaggi e venti di guerra a Bagdad*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, p.75. L'autore di quest'opera, Franco Tempesta, fu ambasciatore dell'Italia e Rappresentante della Presidenza di turno europea a Baghdad durante la crisi del Golfo.
[565] «Cittadini italiani in Iraq e Kuwait», AGA, Serie Europa, b. 440, 11 settembre 1990. Secondo tale fonte, al 2 agosto la collettività italiana in Kuwait e Iraq ammontava rispettivamente a 150 e 330 unità circa, esclusi i dipendenti delle Ambasciate e loro familiari.
[566] *Ibidem.*

numero dei beneficiari dell'offerta, ma il suo tentativo non andò a buon fine[567]. Il prezzo che il parlamentare italiano dovette pagare per la liberazione dell'esiguo numero di connazionali fu quello di rilasciare un'intervista alla stampa locale nella quale sottolineò il desiderio di pace del governo iracheno e la volontà dell'esercito di Baghdad di limitarsi a difendersi se attaccato[568].

Il 21 ottobre 1990 fu, invece, l'ex primo ministro del Regno Unito, Heath, a recarsi a Baghdad per negoziare la liberazione degli ostaggi inglesi. Dopo un colloquio durato tre ore con Saddam Hussein, il suo segretario privato e il ministro degli Esteri iracheno, Heath ebbe rassicurazioni che un certo numero di connazionali sarebbe stato rilasciato di lì a poco[569]. Di fatto, due giorni dopo, 33 britannici fecero ritorno in patria insieme al politico inglese. Contestualmente, il 23 ottobre l'Assemblea Nazionale irachena approvò all'unanimità la richiesta di Saddam di liberare tutti gli ostaggi francesi. Alla domanda dei membri dell'Assemblea circa le motivazioni di una tale decisione, il ministro degli Esteri, Tariq Aziz, rispose che l'Iraq aveva notato «un cambiamento dell'atteggiamento della Francia nella crisi del Golfo»; il governo francese stava «apertamente compiendo sforzi per cercare una soluzione politica alla crisi» e aveva confermato che non avrebbe utilizzato la forza militare contro l'Iraq[570]. Secondo Aziz, inoltre, la Francia aveva un punto di vista differente rispetto agli alleati occidentali riguardo la questione palestinese[571]. Il 30 ottobre, vennero dunque liberati tutti i 262 ostaggi francesi presenti in Iraq e Kuwait. Il presidente Mitterand, tuttavia, dichiarò che la liberazione era stata un'azione unilaterale di Baghdad e che il governo francese non aveva avuto «nessun contatto con l'Iraq», «nessun emissario» si

[567] *Ibidem.*
[568] Tempesta F., *op. cit.*, p. 79.
[569] «Telegram n. 1904 From Baghdad to FCO. Mr Heath's press conference», Margaret Thatcher Foundation, PREM 19-3084, 21 ottobre 1990.
[570] «Tel n.1947 from Baghdad to FCO. Foreign Nationals in Iraq», Margaret Thatcher Foundation, PREM 19-3085, 24 ottobre 1990. Il riferimento di Saddam Hussein era alla dichiarazione del 15 ottobre del presidente francese Mitterand, secondo il quale non vi erano ragioni per ricorrere ad un ultimatum ad un'offensiva militare. Si ricorda, inoltre, che il governo francese ebbe un ruolo molto attivo nella ricerca di una soluzione pacifica alla crisi. In particolare, il 24 settembre la Francia presentò alla comunità internazionale un piano di pace in quattro punti, che prevedeva, tra l'altro, la convocazione di una conferenza internazionale per risolvere le questioni mediorientali nel suo complesso. Come in precedenza analizzato, tale prospettiva non incontrava il parere favorevole degli USA e di Israele. Inoltre, anche i Paesi arabi del Golfo espressero perplessità nei confronti di tale piano per il riferimento al suo interno alla possibilità per il popolo kuwaitiano di scegliere democraticamente il suo governo, dopo la liberazione. Cfr Prater F., *La France et la crise du Golfe*, in «Politique étrangère», n.2, 1991,pp. 445 – 446, https://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1991_num_56_2_4037 (ultima consultazione gennaio 2023).
[571] «Tel n.1947 from Baghdad to FCO. Foreign Nationals in Iraq», cit.

era recato da Saddam a negoziare[572]. In realtà, molti dubitarono della decisione volontaria del governo iracheno, soprattutto a seguito della dichiarazione di Baghdad secondo la quale c'erano stati contatti con Claude Cheysson, ex ministro degli Esteri francese e commissario europeo, poco prima che gli ostaggi fossero condotti sull'aereo[573].

La situazione che si era venuta a creare stava diventando un importante banco di prova per la solidarietà europea: l'atteggiamento di Saddam, che dosava il rilascio degli ostaggi occidentali selezionandoli in base alla politica condotta dal Paese di appartenenza, perseguiva, infatti, chiaramente il fine di aprire brecce nel fronte della comunità degli Stati[574]. Per tale motivo il cancelliere tedesco Khol si fece portavoce della necessità di un'iniziativa comune dei Dodici a favore di tutti i cittadini stranieri tenuti in ostaggio dal dittatore iracheno[575]. La questione venne discussa in ambito CPE e gli Stati membri giunsero alla conclusione di redigere una nuova dichiarazione comune nella quale manifestare la loro intenzione di affrontare in maniera congiunta la crisi degli ostaggi.

Al termine del Consiglio straordinario di Roma del 26-27 ottobre venne, dunque, adottata la «Dichiarazione sulla crisi del Golfo» nella quale i Dodici si impegnarono a non inviare unilateralmente alcun rappresentante dei propri governi a Baghdad a negoziare la liberazione degli ostaggi e a scoraggiare chiunque altro lo volesse fare, chiedendo inoltre al Consiglio di Sicurezza dell'ONU di inviare un rappresentante speciale in Iraq per risolvere la questione.

«The Member States of the European Community reaffirm their total solidarity in achieving the freedom of all foreign citizens trapped in Iraq and Kuwait and denounce the unscrupulous use which Iraq is making of them with the sole and vain purpose of trying to divide the international community. They unreservedly condemn this manoeuvre which, carried out in contempt of the most basic humanitarian rules, can only complicate prospects for a solution to the crisis. They affirm their determination not to send representatives of their governments in any capacity to negotiate with Iraq the release of foreign hostages and to discourage others from doing so. They ask the Security Council to continue its efforts to achieve the immediate departure of all hostages and they encourage the Secretary-General to send a special representative to Iraq to this end»[576].

---

[572] Salmon T. C., *op. cit*., p. 247; *Les tentatives de M. Saddam Hussein pour diviser les Occidentaux. Après l'annonce de la libération des otages français Paris réaffirme sa fermeté à l'égard de l'Irak*, in «Le Monde», 25 ottobre 1990.
[573] Salmon T. C., *op. cit*., p. 247.
[574] Riccardi L., *op. cit*., p. 110.
[575] «Non paper», 26 ottobre 1990, AGA, Serie Europa b. 383, cit. in Riccardi L., *op. cit*., p. 111.
[576] «Statement concerning the Gulf crisis», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin 1990», Vol. 6 1990, AEI, 28 ottobre 1990.

Fu proprio il ministro tedesco Genscher a proporre, durante la riunione ministeriale sulla questione degli ostaggi del 27 ottobre, di rendere più esplicita la determinazione della Comunità anche sul piano verbale, utilizzando nella dichiarazione che venne adottata il giorno seguente, l'espressione to «*discourage*» al posto di «*not to encourage*» suggerita nella bozza. Tale proposta incontrò il favore della maggioranza dei colleghi[577].

Nonostante questa dichiarazione altisonante, però, non mancarono ulteriori tentativi unilaterali negli Stati membri di liberare i propri connazionali. In dettaglio, fece molto discutere agli inizi di novembre la missione dell'ex cancelliere tedesco Willy Brandt a Baghdad. Tale visita suscitò indignazione in diverse capitali europee, in parte perché arrivava così presto dopo la Dichiarazione di Roma e in parte perché rappresentò un esempio eclatante del tipo di interesse e preoccupazione nazionale che minavano l'obiettivo di un'azione unitaria e, di fatto, la retorica dell'unità[578]. I governi belga e olandese chiesero, dunque, una riunione ministeriale speciale nell'ambito della CPE da dedicare alla questione degli ostaggi, che si tenne il 6 novembre 1990. La riunione fu fortemente voluta anche dalla stessa Presidenza preoccupata dell'evoluzione della situazione. De Michelis esordì, infatti, ricordando che negli ultimi giorni c'erano state diverse missioni in Iraq: quella dell'ex primo ministro danese Anker Jørgensen, di Willy Brandt, dell'eurodeputato Willy de Clerq con una delegazione della Croce Rossa belga, di tre parlamentari irlandesi e di un gruppo di eurodeputati italiani del partito dei Verdi[579]. Egli sollecitò, dunque, i colleghi ad avere regolarmente uno scambio di opinioni prima di ogni Consiglio degli Affari Esteri su come «mantenere l'unità» ed esercitare pressioni su Saddam per il rilascio degli ostaggi[580]. Il ministro tedesco Genscher ci tenne a precisare che Brandt si era recato in visita a Baghdad non per negoziare ma per richiedere il rilascio di tutti gli ostaggi, inclusi quelli americani, in quanto la loro liberazione non era negoziabile[581]. Egli aggiunse, inoltre, che in base a quanto deciso a Roma riguardo la necessità di inviare un rappresentante speciale ONU, aveva avuto due colloqui con il segretario generale Perez de Cuellar, il quale però gli aveva riferito del rifiuto di Saddam di accettare una tale prospettiva. Secondo il ministro tedesco, dunque, i Dodici dovevano a quel punto considerare un'alternativa: la presidenza italiana o la troika avrebbe dovuto chiedere ai tre stati arabi che avevano buone relazioni con l'Iraq ma

[577] «EPC: Discussion among Foreign Ministers at dinner, 27 October», TNA, FCO 98-4550, 28 ottobre 1990.
[578] Salmon T. C., *op. cit*., p. 246- 247.
[579] «Tel n. 945 from Rome to FCO. Special EPC ministerial: hostage policy», Margaret Thatcher Foundation, PREM 19- 3086, 6 novembre 1990, confidential.
[580] *Ibidem.*
[581] *Ibidem.*

supportavano la posizione occidentale – Algeria, Giordania e Tunisia – di esercitare pressioni su Saddam e convincerlo a rilasciare gli ostaggi[582]. La proposta tedesca, però, non venne accolta con grande entusiasmo. Il ministro britannico per gli affari europei, Garel-Jones, si mostrò particolarmente dubbioso sull'idea di perseguire una via che non fosse quella di continuare a lavorare tramite le Nazioni Unite. Secondo il ministro, questo era il primo vero test per il nuovo ordine mondiale ed era essenziale che la comunità internazionale rimanesse «ferma, risoluta e unita»[583]. Dello stesso avviso fu il ministro francese, De Beauce, secondo il quale solo in caso di fallimento dell'ONU sarebbe stato possibile eventualmente prendere in considerazione la proposta tedesca[584]. Anche l'olandese van den Broek sottolineò l'importanza di continuare a cercare una soluzione al problema degli ostaggi tramite le Nazioni Unite e propose una variante al piano di Genscher, che prevedeva di chiedere ai tre Paesi arabi di convincere Saddam ad accettare un incontro con il rappresentante speciale del segretario generale dell'ONU. Mentre per il ministro portoghese Pinheiro l'idea di Genscher era da approfondire ulteriormente, il ministro irlandese Collins si dichiarò, invece, a favore della proposta. Secondo Collins «già la necessità di riunirsi era la prova che Saddam stava ottenendo la destabilizzazione della coalizione», pertanto la Comunità Europea doveva rimanere unita e dimostrare di voler agire collettivamente per risolvere la questione degli ostaggi[585]. Il ministro non mancò, infine, di sottolineare che, in linea con la dichiarazione di Roma, aveva scoraggiato le missioni dei suoi deputati a Baghdad, tuttavia visite come quelle di Brandt, Cheysson e Heath avevano reso difficile spiegare alle famiglie degli ostaggi irlandesi la linea del suo governo[586]. Lo stesso presidente di turno della CEE, Andreotti, dovette infatti ammettere al presidente americano Bush che «sfortunatamente» non tutti i governi comunitari si stavano attenendo alla Dichiarazione di Roma[587]. Il governo italiano, invece, dimostrò in questa vicenda un solido ancoraggio europeo e si oppose fermamente al tentativo, ad inizio novembre, dell'eurodeputato Roberto Formigoni, di porsi da tramite per consentire agli ostaggi italiani di fare ritorno in patria. In particolare, fu il ministro degli Esteri De Michelis ad assumere una posizione inamovibile al

[582] *Ibidem.*
[583] *Ibidem.*
[584] *Ibidem.*
[585] *Ibidem.*
[586] *Ibidem.*
[587] «Memorandum of Telephone Conversation with Prime Minister Giulio Andreotti of Italy», BLA, 13 novembre 1990. Al riguardo, lo stesso segretario di stato americano Baker non mancò di sottolineare ai Dodici, in un incontro a Bruxelles il 12 novembre 1990, che pur comprendendo le motivazioni umanitarie di tali iniziative individuali, queste correvano il rischio di essere strumentalizzate dal governo iracheno al fine di aprire brecce nella coalizione anti-Saddam. Cfr Agence Europe ASUE, 17 novembre 1990.

riguardo, chiarendo che il governo stava semplicemente seguendo «una linea decisa dalla Comunità Europea, quindi decisa da dodici governi e confermata dal Parlamento Europeo», e sarebbe stato incoerente e assurdo «se uno di questi governi, per di più il governo del Paese che presiedeva la Comunità in quei mesi, avesse assunto un atteggiamento diverso»[588]. Formigoni, tuttavia, approfittando di un convegno sui cristiani d'Oriente organizzato dal patriarca caldeo Bidawid, si recò a Baghdad il 3 dicembre e, dopo una negoziazione con il vice primo ministro Ramadan, riuscì a portare alla liberazione tutti gli ostaggi italiani[589].

Mentre durante la riunione ministeriale informale CEE/ UMA (Unione del Maghreb Arabo) del 12 novembre a Bruxelles gli Stati membri chiedevano alla controparte araba di intercedere presso le autorità irachene affinché accogliessero un rappresentante delle Nazioni Unite per affrontare la questione degli ostaggi[590], il 18 novembre l'eurodeputato francese Jean Marie Le Pen, accompagnato da diversi parlamentari europei appartenenti a partiti di destra, si recò a Baghdad ottenendo la liberazione di una cinquantina di cittadini europei di varie nazionalità. Al suo ritorno il politico francese, che dall'inizio del conflitto in Kuwait aveva mantenuto un atteggiamento di apertura e di dialogo con il dittatore iracheno, accusò i governi occidentali di temporeggiare sulla risoluzione del problema degli ostaggi in modo da non poter evitare la guerra e nuovamente esortò la Francia a ritirare le sue truppe dall'Arabia Saudita il prima possibile, in quanto erano «coinvolti gli interessi americani, non quelli francesi o europei»[591]. L'iniziativa di Le Pen venne fortemente criticata dalla maggioranza degli eurodeputati, secondo i quali quella del politico francese fu «*a sordid piece of political theatre*», un modo per ottenere vantaggi politici per il proprio partito attraverso la manipolazione degli ostaggi e dei suoi familiari[592]. Il suo atteggiamento venne, inoltre, definito «inaccettabile» e «non etico», in quanto aveva dato l'impressione che la sua iniziativa fosse stata sostenuta collegialmente dal Parlamento Europeo[593].

Al di là delle critiche, a seguito dell'annuncio da parte delle autorità irachene, il 6 dicembre, della liberazione di tutti gli ostaggi stranieri, lo stesso Saddam Hussein dichiarò che erano stati gli appelli di una delegazione del Parlamento Europeo, oltre a quelli degli altri leader arabi, ad aver «incoraggiato» la sua decisione[594]. Tale cambiamento, secondo il

[588] De Michelis G., Atti Parlamentari, seduta del 7 dicembre 1990, p. 77082.
[589] Riccardi L., *op. cit*., p. 120.
[590] Agence Europe, ASUE,12-13 novembre 1990.
[591] *Rightist Le Pen Returns With 55 Hostages*, in «Los Angeles Times», 23 novembre 1990.
[592] Viola D. M., *op. cit*., p.62.
[593] *Ibidem*.
[594] Priest D., *Saddam orders the release of all hostages*, in «The Washington Post», 7 dicembre 1990.

dittatore iracheno, avrebbe avuto un grande impatto sull'opinione pubblica mondiale in generale, e su quella statunitense in particolare, in quanto dimostrava il suo impegno a cercare di «frenare i cattivi che stavano cercando e spingendo per la guerra»[595].

8. La questione delle ambasciate a Kuwait City

Contestualmente alla crisi degli ostaggi, l'Europa si trovò ad affrontare anche un'altra questione molto delicata, ossia quella della chiusura forzata delle proprie ambasciate in Kuwait. Il 10 agosto, infatti, Saddam Hussein, a seguito della dichiarazione di annessione dell'emirato, chiese a tutte le ambasciate presenti a Kuwait City di trasformarsi in consolato o di trasferirsi a Baghdad e di dissolversi entro il 24 agosto.

Nelle cancellerie europee «la mossa compiuta da Saddam [provocò] grandissimo imbarazzo circa il comportamento da seguire»[596]. Tuttavia, lo stesso 10 agosto, nella già menzionata Dichiarazione sulla crisi del Golfo, i Dodici rigettarono, insieme all'annessione, «la rimozione delle missioni diplomatiche in Kuwait e qualsiasi tentativo dalle autorità irachene di esercitare poteri di governo nel territorio del Kuwait»[597]. Pertanto, decisero di resistere alle pressioni di Baghdad e di lasciare aperte le proprie rappresentanze diplomatiche[598]. Di fronte a tale atteggiamento, il 24 agosto Saddam, mantenendo le sue promesse, ordinò ai suoi soldati di accerchiare tutte le sedi diplomatiche straniere ancora aperte in Kuwait: una vera e propria provocazione da parte del dittatore iracheno, in quanto si trattava di un'operazione che andava a toccare un principio delicatissimo delle relazioni internazionali, ossia quello dell'inviolabilità delle sedi diplomatiche[599]. Secondo il portavoce di Baghdad era «anacronistico mantenere le ambasciate in un Paese che non esisteva più»; il Kuwait faceva oramai parte dell'Iraq, per cui le ambasciate dovevano restare solo nella capitale irachena[600]. Di primo mattino, dunque, le camionette con i soldati iracheni

[595] *Ibidem.*
[596] De Michelis G., «Comunicazioni del Governo sulla crisi nel Golfo», 11 agosto 1990, cit.
[597] «Statement concerning the situation in the Gulf», 10 agosto 1990, cit.
[598] «EPC: Gulf Crisis. EC Embassies/Foreign Nationals. Background», TNA, FCO 98-4571, settembre 1990. Si ricorda che dei dodici Stati membri della CE, Portogallo, Irlanda e Lussemburgo non avevano ambasciate in Kuwait.
[599] Per i risvolti giuridici della vicenda si rimanda a Miele A., *La guerra irachena secondo il diritto internazionale. Articoli, saggi, documenti*, Cedam, Padova, 1991.
[600] Fontana T., *È scaduto l'ultimatum di Saddam*, in «L'Unità», 25 agosto 1990.

iniziarono a circondare le rappresentanze straniere, prima tra tutte quella del Giappone, impedendo al personale diplomatico (e non) presente in tali sedi qualsiasi spostamento volontario.

La questione venne affrontata dai Dodici durante la riunione politica del 5 settembre 1990 a Roma. Dei Nove, la Danimarca fu la prima a dichiarare la chiusura della propria ambasciata entro il 9 settembre, sostenendo che il governo danese aveva fermamente rispettato il principio della solidarietà europea in quanto «nessuna decisione era stata presa senza consultare i partner»[601]. Il delegato del Regno Unito, Greenstock, invece, sottolineò l'importanza di lasciare aperte le ambasciate il più a lungo possibile, dichiarando: «ogni giorno che rimaniamo aperti sottolineiamo l'illegalità dell'invasione irachena»[602]. Contrario ad una chiusura simultanea di tutte le sedi diplomatiche e considerata l'impossibilità per gli ambasciatori di continuare la propria missione spostandosi in un hotel o recandosi in un'altra ambasciata di un Paese partner, il Regno Unito propose dunque una soluzione alternativa. Nel momento in cui un ambasciatore non avesse potuto più svolgere il proprio compito, egli avrebbe dovuto lasciare il Kuwait e gli altri ambasciatori della Comunità avrebbero preso in carico i suoi interessi. Questo sarebbe continuato fino a quando l'ultima ambasciata aperta si sarebbe fatta portavoce degli interessi dell'intera Comunità Europea. E seppure anche l'ultima sede avesse dovuto chiudere, l'Europa «avrebbe comunque dato prova della sua solidarietà»[603]. Greenstock propose, inoltre, che ogni qualvolta un ambasciatore avesse dovuto lasciare il Kuwait, i Dodici avrebbero dovuto protestare presso le autorità irachene e il Paese in questione avrebbe dovuto attirare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sull'atteggiamento dell'Iraq. Tutti gli altri Stati membri concordarono con la proposta inglese. In particolare, il Belgio ribadì l'importanza di cercare un'alternativa alla richiesta di Saddam, in quanto una chiusura coordinata di tutte le ambasciate avrebbe potuto apparire agli occhi delle autorità irachene come «una ritirata di massa»[604]. Il dibattito venne, dunque, rimandato per la decisione finale alla riunione ministeriale del 17 settembre.

Intanto, il Working Group sul Medio Oriente dei Dodici era riunito quando giunse la notizia, il 14 settembre 1990, dell'irruzione delle forze d'occupazione irachene nell'ambasciata di Francia in Kuwait, due giorni dopo l'incursione nella sede diplomatica

[601]«Telegram n. 711 from Rome to FCO. EC Political Meeting: Rome, 5-6 September: EC Embassies in Kuwait», TNA, FCO 98-4571, 5 settembre 1990.
[602] *Ibidem.*
[603] *Ibidem*.
[604] *Ibidem.*

olandese[605]. Il gruppo si schierò subito a favore della proposta francese di elaborare una dichiarazione immediata al riguardo che prevedesse una *démarche* a Baghdad[606]. La Presidenza, tuttavia, informò che era già avvenuto un contatto della troika con le autorità irachene riguardo gli atti commessi contro le ambasciate in Kuwait nei giorni precedenti, ma tali autorità avevano rifiutato di accettare la protesta, limitandosi a deplorare le violazioni dei domicili[607]. La Presidenza suggerì, inoltre, di istruire i rappresentanti permanenti dei Dodici a New York affinché esaminassero la possibilità di richiedere l'intervento del Consiglio di Sicurezza sulla situazione delle ambasciate, ma Regno Unito e Francia obiettarono che non vi erano garanzie che un'azione delle Nazione Unite potesse arrivare per tempo[608]. Lo stesso 14 settembre venne, dunque, resa pubblica la dichiarazione dei Dodici nella quale la Comunità e i suoi Stati Membri denunciavano «la grave violazione della Convenzione di Vienna del 1961» perpetrata dalle forze di occupazione irachene facendo irruzione nelle ambasciate di Francia e Olanda e portando via cittadini francesi, tra cui un diplomatico[609]. La CE chiedeva, dunque, l'immediata liberazione dei cittadini stranieri catturati e invitava le autorità irachene a rispettare con urgenza le disposizioni del diritto internazionale. A tal fine era prevista una «*démarche* comunitaria» presso il governo di Baghdad[610]. Fu l'ambasciatore italiano nonché rappresentante della presidenza di turno europea a Baghdad, Franco Tempesta, a presentare personalmente le proteste a nome della CEE al governo iracheno, il quale dapprima negò l'accaduto, poi, di fronte all'evidenza, inviò in Kuwait una commissione d'inchiesta. Il risultato della missione ispettiva nell'emirato fu una nota di scuse per quanto successo che venne diramata il 24 settembre 1990[611]. Ma era già troppo tardi.

A seguito della riunione ministeriale di Bruxelles del 17 settembre la Comunità Europea ribadì la sua «totale condanna della politica di brutale aggressione del governo iracheno» nonché della presa degli ostaggi e dell'«inaccettabile violazione delle sedi diplomatiche in Kuwait»[612]. In risposta ai gravissimi atti illeciti contro diverse ambasciate

[605] Agence Europe, ASUE, 15 settembre 1990.
[606] «Telegram n. 784 from FCO to DSCKBY Baghdad. Embassies in Kuwait, TNA, FCO 93-6246, 14 settembre 1990.
[607] «COREU. Réunion du Group de Travail Moyen-Orient, Bruxelles, le 14 septembre 1990. Rapport oral», TNA, FCO 93-6246, 14 settembre 1990.
[608] «Telegram n. 784 from FCO to DSCKBY Baghdad. Embassies in Kuwai»t, cit.
[609] «Statement concerning the embassies in Kuwait», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin 1990» vol. 6 1990, AEI, 14 settembre 1990.
[610] *Ibidem*.
[611] Tempesta F., *op. cit.*, p. 85.
[612] «Statement concerning the Gulf Crisis», 17 settembre 1990, cit.

dei Dodici in Kuwait, gli Stati membri concordarono di espellere il personale militare addetto alle ambasciate irachene presenti nei propri Stati e di limitare la libertà di movimento degli altri membri del loro personale[613]. Nello «stesso spirito di solidarietà» i Dodici, accogliendo la proposta britannica del 7 settembre, convennero inoltre che le loro ambasciate in Kuwait si sarebbero fatte carico «collettivamente» delle responsabilità, in particolare in materia di protezione dei cittadini, di quelle ambasciate il cui personale era stato costretto a lasciare il Paese come conseguenza di azioni illegali da parte delle autorità irachene[614]. Dal momento che il ritiro del personale diplomatico era determinato solo dall'impossibilità materiale di restare – venne, però, chiarito dal presidente De Michelis in un suo discorso davanti all'Assemblea Generale dell'ONU – le ambasciate erano da considerarsi aperte[615].

Michael Weston, l'ambasciatore inglese in Kuwait, fu l'ultimo diplomatico occidentale a lasciare l'emirato occupato a metà dicembre dopo 111 giorni in cui la propria sede era stata privata di forniture di acqua ed elettricità. Tuttavia, in linea con quanto deciso sin dal mese di settembre a livello europeo, nel momento della sua partenza, egli lasciò la bandiera inglese sventolare sull'edificio, a rimarcare che nonostante la sua assenza l'ambasciata rimaneva formalmente aperta[616].

La crisi degli ostaggi e la delicata questione delle ambasciate europee in Kuwait rappresentarono, senza dubbio, un importante banco di prova per la solidarietà europea che attraverso il meccanismo della CPE i Dodici provavano a consolidare. Tuttavia, appare evidente che tale solidarietà risultò prevalentemente di carattere declaratorio nella gestione dei connazionali tenuti in ostaggio in Kuwait e in Iraq, mentre fu sensibilmente più concreta nella gestione della chiusura delle sedi diplomatiche a Kuwait City.

Tali questioni rappresentarono, allo stesso tempo, anche un'occasione per gli Stati Uniti per accelerare verso un'azione militare nel Golfo. Considerata la delicatezza della situazione, con il perpetuarsi della sospensione delle forniture di acqua ed elettricità alle sedi diplomatiche occidentali nell'emirato, nel mese di ottobre in un colloquio telefonico con il premier britannico, il presidente americano Bush dichiarò che era arrivato il momento di prendere una decisione: chiudere le ambasciate oppure intervenire per rifornirle o per portare

[613] *Ibidem.*
[614] *Ibidem.*
[615] «Memorandum to the Plenary Session of the UN General Assembly», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin 1990», Vol. 6., AEI, 25 settembre 1990.
[616] *British envoys to revisit embassy; Gulf war*, in «The Times», London, 28 febbraio 1991.

via il corpo diplomatico[617]. Tali proposte però non vennero accolte con favore dalla Thatcher. Secondo il primo ministro, infatti, le ambasciate non dovevano essere chiuse, anzi dovevano restare aperte il più a lungo possibile per poter rimanere in contatto con i propri connazionali e fornire loro assistenza. Inoltre, secondo la Thatcher sarebbe stato difficile prevedere un intervento per riportare in patria solo il corpo diplomatico, «che cosa ne sarebbe stato degli altri connazionali che non erano nelle sedi diplomatiche, ma altrove in Kuwait?»[618]. L'opinione pubblica non avrebbe mai accettato un'azione mirata a salvare soltanto i diplomatici, abbandonando tutti gli altri al loro fato.

Tuttavia, rifletté Bush, se gli americani avessero annunciato l'arrivo con elicotteri o una nave, sotto l'egida dell'ONU, per liberare i cittadini prigionieri nelle ambasciate e gli iracheni avessero colpito un elicottero o avessero interferito in qualche modo con le operazioni, ci sarebbe stato un chiaro *casus belli*[619]. L'accaduto avrebbe potuto rappresentare la provocazione per giustificare un'azione militare della coalizione anti-Saddam. Il premier britannico ci tenne a sottolineare che l'Occidente non aveva bisogno di ulteriori giustificazioni per intervenire, l'unica ragione per la quale non era stata ancora invocata l'opzione militare era che il Regno Unito non era ancora pronto a schierare le proprie forze, almeno per le successive 3-4 settimane. «Non dovremmo ritardare molto: allo stesso tempo non dovremmo muoverci troppo presto», sentenziò la Thatcher al termine della conversazione[620].

9. Verso l'ultimatum: i Dodici tra tentativi di mediazione e pressioni transatlantiche

Due mesi dopo l'invasione del Kuwait, gli Stati Uniti erano sempre più convinti che le sanzioni da sole non avrebbero mai condotto Saddam a ritirarsi dal vicino emirato[621]. Dopo un incontro avvenuto il 19 ottobre tra il segretario di Stato Baker e il capo dello stato maggiore congiunto statunitense, Colin Powell, fu chiaro che un ampio consenso si stava

[617] «Note for the Record. Prime Minister's telephone call with President Bush, 18 October», Margaret Thatcher Foundation, PREM 19-3084, 18 ottobre 1990.
[618] *Ibidem.*
[619] *Ibidem.*
[620] *Ibidem.*
[621] Baker J., *op. cit*., p. 301.

formando nel Paese circa la necessità di una politica militare e diplomatica più «aggressiva» nei confronti del dittatore iracheno[622]. Pertanto, a fine ottobre il presidente Bush decise di aumentare la presenza delle truppe americane nella regione e di proporre alle Nazioni Unite l'adozione di una nuova risoluzione che autorizzasse la coalizione ad intraprendere un conflitto armato se necessario. Per pura coincidenza, gli Stati Uniti avrebbero detenuto la presidenza di turno del Consiglio di Sicurezza nel mese di novembre, successivamente questa sarebbe spettata allo Yemen, uno Stato alleato dell'Iraq, per cui diventò di vitale importanza per l'amministrazione americana adottare la nuova risoluzione non più tardi del 30 novembre[623]. Al fine di ottenere il più ampio sostegno possibile a tale iniziativa, ad inizio mese Baker iniziò il suo tour di tre settimane in dodici Paesi. Senza dubbio, una delle visite più importanti fu quella con il leader sovietico Gorbaciov e il ministro degli Esteri Shevardnadze, avvenuta il 7 novembre. In quell'occasione i sovietici avanzarono qualche perplessità circa l'uso della forza, ciononostante Baker era convinto che con un po' di tempo e di impegno anche l'Unione Sovietica avrebbe scelto la «direzione giusta»[624]. Il 9 novembre il segretario di Stato americano volò da Mosca a Londra, dove il primo ministro Thatcher espresse la sua adesione all'iniziativa, anche se si mostrò ancora molto dubbiosa sulla decisione di adottare una risoluzione ONU, in quanto non credeva che Bush ne avesse bisogno per ottenere un supporto politico all'intervento militare[625]. Il giorno seguente Baker incontrò il presidente francese Mitterrand, il quale, sebbene avesse avuto sin dall'inizio «*a special way of approaching things*»[626], non mostrò nessun dubbio sulla necessità di un'azione più forte nei confronti di Saddam, in quanto era, a suo avviso, un uomo molto «pericoloso» e «andava fermato»[627]. Proseguendo il suo tour di consultazioni con i partner della coalizione anti-Saddam, il 15 novembre, Baker incontrò a Bruxelles i ministri comunitari. In quell'occasione il segretario di Stato ci tenne a sottolineare che l'amministrazione statunitense non aveva ancora preso la decisione di ricorrere alla forza, ma, secondo gli americani, la migliore chance di porre fine alla crisi era far comprendere al presidente iracheno che l'opzione militare non era esclusa[628].

---

[622] *Ivi*, p. 302
[623] *Ivi*, p. 304.
[624] *Ivi*, p. 313.
[625] *Ivi*, p. 314.
[626] *Ibidem.*Il riferimento è all'atteggiamento del governo francese durante la crisi, in particolare alla sua decisione di intervenire subito in Arabia Saudita nel quadro dell'operazione *Desert Shild* pur rivendicando inizialmente che le forze militari francesi non agivano sotto il comando americano.
[627] *Ibidem.*
[628] Agence Europe, 17 novembre 1990, cit.

Di fatto, anche l'Europa comunitaria iniziava a guardare con un crescente scetticismo le prospettive di una soluzione diplomatica del conflitto in corso. Durante la riunione ministeriale del 12 novembre, gli Stati membri, scoraggiati, riscontrarono l'assenza di un qualsiasi cambiamento che dimostrasse la volontà da parte di Saddam Hussein di ritirarsi dal Kuwait[629]. Tuttavia, nell'imminenza del voto in sede ONU**,** la Comunità Europea continuò a sperare che la soluzione al conflitto potesse essere assicurata pacificamente. In particolare, il presidente di turno Andreotti fece un ultimo tentativo di mediazione e il 28 novembre scrisse una lettera al leader iracheno con l'auspicio che «la ragione e la coscienza [prevalessero] e [venisse] evitata la guerra»[630]. Ancora una volta, la via da seguire indicata dal governo italiano era quella del dialogo per arrivare a una soluzione della crisi applicando le regole della legalità internazionale. Risolto il problema kuwaitiano, secondo il Presidente del Consiglio italiano, sarebbe stato poi possibile affrontare con la stessa determinazione le questioni ancora aperte in tutta la regione, grazie al nuovo clima di cooperazione che si era registrato tra USA e URSS in sede ONU. Lo scopo di tale lettera era di mostrare al dittatore che la CEE, diversamente dagli Stati Uniti, poteva rappresentare un interlocutore affidabile per il mondo arabo, in quanto riconosceva la validità delle posizioni irachene in merito alle questioni mediorientali, come dimostrato dall'impegno comunitario degli ultimi vent'anni a favore dell'autodeterminazione del popolo palestinese[631]. Pur rimanendo fedele alla scelta dell'alleato transatlantico, Andreotti, che da sempre «aveva lavorato per la comprensione verso il mondo arabo»[632], non rinunciò a cogliere questa possibilità di mediazione, facendo leva sul peculiare rapporto di dialogo dell'Europa comunitaria, nonché sulla caratteristica «diplomazia dell'amicizia» italiana, con i Paesi del Mediterraneo allargato.

L'iniziativa di Andreotti non ebbe alcun esito sulle posizioni di Saddam Hussein e il 29 novembre venne adottata la Risoluzione n. 678 dell'ONU, la quale autorizzava gli stati membri a usare «*all necessary means*» per ripristinare l'indipendenza del Kuwait[633]. La risoluzione fissava al 15 gennaio 1991 il limite temporale entro il quale il governo di Baghdad avrebbe dovuto ottemperare al ritiro delle proprie truppe dal territorio dell'emirato. Tutto ciò non fu possibile, ovviamente, senza il consenso sovietico. Dopo il fallimento della

[629] «Crisi del Golfo. Ultimi sviluppi», Senato della Repubblica, Fondazione Amintore Fanfani, b. 144, f. 29, sf 4, cit. in Riccardi L., *op. cit*., p. 124.
[630] «Lettera di Andreotti a Saddam Hussein», AGA, Serie Iraq, b.1265, 28 novembre 1990, cit in Varsori A., *op. cit*., posizione n. 1376.
[631] Riccardi L., *op. cit*., pp.133-134.
[632] «Lettera di Andreotti a Saddam Hussein», cit.
[633] ONU, «Risoluzione n. 678», 29 novembre 1990.

missione di Primakov, infatti, Gorbaciov aveva definitivamente abbracciato la linea sostenuta da Shevardnadze, dimostrando una convergenza sostanziale con l'approccio statunitense. Ciò si manifestò con chiarezza nell'incontro che Baker ebbe a Parigi il 18 novembre con il suo omologo sovietico e Gorbaciov. In quell'occasione il Segretario di Stato mostrò loro una bozza della risoluzione che egli stesso aveva scritto a mano, nella quale la frase «*all necessary means, including the use of force*» inizialmente suggerita dagli americani era stata modificata, eliminando l'esplicito riferimento all'uso della forza, incontrando in tal modo il consenso dei sovietici[634].

Nel corso del mese di dicembre si intensificarono i preparativi di carattere militare, anche se i maggiori attori internazionali non rinunciarono a ulteriori iniziative per scongiurare l'avvio della guerra. Il 1° dicembre Baker inviò a De Michelis, tramite l'ambasciatore americano in Italia, Peter Secchia, un messaggio nel quale informava il collega italiano che il presidente Bush aveva invitato Tariq Aziz a Washington e lui stesso era pronto a recarsi a Baghdad. Baker chiarì, tuttavia, che i «contatti con l'Iraq [non avrebbero] compreso l'appoggio o l'incoraggiamento di soluzioni parziali», né sarebbero state prese in considerazione «idee che [avrebbero potuto] in qualche modo prolungare l'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq»[635]. Baker espresse, infine, apprezzamento per la politica di De Michelis e della CEE decisa a cercare una soluzione pacifica al conflitto e invitò gli Stati membri a condividere, «con eguale fermezza», l'opposizione all'aggressione[636]. Secondo lo storico Antonio Varsori, tali parole suonavano come un invito a non abbandonare il sostegno alla linea dura scelta dall'amministrazione statunitense nei confronti dell'Iraq[637].

Di fatto, la Dichiarazione sulla crisi del Golfo emanata a termine del vertice europeo di Roma del 14-15 dicembre 1990, mostrò con chiarezza che, al di là delle differenze, la Comunità rimaneva convintamente ancorata alla linea propugnata da Washington. Secondo i capi di stato e di governo «la Risoluzione n. 678 del Consiglio di Sicurezza [inviava] all'Iraq, nel modo più chiaro possibile, il messaggio che la comunità internazionale [era]

[634] È bene sottolineare, tuttavia, che, come scrive lo stesso Baker nella sua opera, tale opzione venne presa in considerazione solo dopo aver ricevuto dal sottosegretario statunitense agli Affari Politici, Robert Kimmit, rassicurazioni sul fatto che la semplice frase «*all necessary means*» conferiva ugualmente sufficiente autorità ad avviare un conflitto armato. Baker J., *op. cit.*, p. 305.
[635] «Traduzione della lettera di P. Secchia a G. De Michelis con un messaggio di J. Baker», AGA, Serie Iraq, b. 1271, 1° dicembre 1990, cit. in Varsori A., *L'Italia e la fine della Guerra Fredda,* Il Mulino, Bologna , 2013, posizione n. 1407.
[636] *Ibidem*.
[637] *Ibidem*.

determinata ad assicurare la piena restaurazione della legalità internazionale»[638]. Spettava ora al governo iracheno assicurare la pace al suo popolo rispettando pienamente le richieste delle Nazioni Unite, in particolare mediante «un completo ritiro dal Kuwait entro il 15 gennaio»[639]. Anche quando il leader dell'OLP, Arafat, si rivolse a Andreotti alla vigilia del vertice, rinnovando l'appello alla Comunità Europea ad intervenire nella crisi del Golfo e nella questione palestinese «in conformità con le proprie tradizioni civili e morali»[640], la risposta fu decisa nel chiarire che per gli Stati membri «le condizioni assolute per una soluzione pacifica della crisi restavano il completo ritiro dell'Iraq dal Kuwait e il ristabilimento della sovranità e del legittimo governo kuwaitiano»[641]. Il leader italiano ci tenne a sottolineare come la politica aggressiva di Saddam Hussein avesse ostacolato la soluzione della questione palestinese e ribadì che, superata la crisi, il nuovo clima internazionale avrebbe, senza dubbio, permesso di compiere una svolta significativa al fine di assicurare giustizia, pace e stabilità all'intera regione mediorientale[642]. Si trattava, di fatto, di un sommesso invito al leader dell'OLP ad abbandonare la posizione di fiancheggiamento dell'Iraq: questo avrebbe prodotto una più rapida assunzione di responsabilità da parte della comunità internazionale riguardo il problema palestinese[643]. Fino all'ultimo momento l'Italia e la CEE vennero, dunque, individuati da Arafat quali utili interlocutori nel mondo occidentale al fine di evitare lo scontro militare. Ed era probabilmente per tale motivo che, proseguendo sulla tradizionale politica comunitaria del dialogo, i Dodici emanarono al termine del vertice di Roma contestualmente alla Dichiarazione sulla crisi del Golfo, una Dichiarazione sul Medio Oriente. In essa gli Stati membri esprimevano la propria costernazione per la «prolungata mancanza di prospettiva nella ricerca di una soluzione del conflitto arabo-israeliano e del problema palestinese»[644]. In dettaglio, veniva condannata la politica di repressione che aveva avuto luogo nei Territori Occupati e si faceva nuovamente pressione su Israele affinché ottemperasse alle risoluzioni dell'ONU. Al contempo, la Comunità confermava il proprio impegno finanziario nella lotta contro il «grave

[638] «Statement concerning the Gulf crisis», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 6, 1990, AEI, Roma, 14-15 dicembre 1990.
[639] *Ibidem*.
[640] «Lettera a Giulio Andreotti da Yasser Arafat. Delegazione generale palestinese O.L.P.», AGA, Serie Israele -Palestina b. 487, 22 dicembre 1990.
[641] «Telegram n. 519. Messaggio del Presidente Andreotti a Yasser Arafat», AGA, Serie Israele-Palestina, b. 487, 27 dicembre 1990.
[642] *Ibidem.*
[643] Varsori A. (2013), *op. cit.*, posizione n. 1407.
[644] «Declaration concerning the Middle East», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 6, 1990, AEI, Roma, 14-15 dicembre 1990.

deterioramento della situazione economica nei Territori Occupati». La decisione del Consiglio Europeo di Strasburgo di raddoppiare gli aiuti comunitari destinati ai palestinesi appariva, infatti, «appropriata» e «tempestiva»[645]. Nel testo della Dichiarazione, i Dodici ribadirono, infine, il loro sostegno alla convocazione, «*at an appropriate time*», di una conferenza di pace sotto gli auspici delle Nazioni Unite[646].

L'Europa comunitaria, sotto la presidenza italiana, pur restando fedele alla linea dettata dall'alleato transatlantico, non rinunciava, dunque, a mantenere aperto un dialogo con il mondo arabo al fine di giungere ad una soluzione pacifica del conflitto. Questa linea fu evidente anche durante il Consiglio Affari Esteri del 18 dicembre 1990, durante il quale l'Italia, fortemente sostenuta dalla Francia, propose un incontro della CE con il ministro degli Esteri iracheno Tariq Aziz, nel caso in cui non fosse stato possibile realizzare quello con gli Stati Uniti[647]. Il ministro De Michelis ci tenne a precisare che, per evitare qualsiasi segnale di mancata coesione della coalizione, aveva sottoposto tale proposta a Baker, il quale l'aveva considerata «accettabile»[648]. Il ministro francese Dumas, facendo seguito all'intervento di De Michelis, sostenne che la Comunità non poteva consentire l'inizio di una guerra senza tentare un ultimo sforzo per evitarla. Bastava, secondo Dumas, concordare la linea della CE con gli Stati Uniti evitando di porsi in contrasto con questi. La proposta della Presidenza incontrò, tuttavia, la forte opposizione di tutti gli altri membri. Il ministro olandese van den Broek dichiarò che se la CE avesse dato l'impressione di considerare una via alternativa a quella di Washington ci sarebbe stato «un inaccettabile attentato alla coesione con gli Stati Uniti»[649]. Dello stesso avviso fu anche il ministro tedesco, secondo il quale un'iniziativa della CE avrebbe potuto compromettere l'incontro tra Baker e Aziz, pertanto propose di prenderla in considerazione solo dopo che questo fosse stato concordato. Il ministro britannico Garel-Jones aggiunse, inoltre, che sarebbe stato più opportuno per Saddam Hussein avere l'opportunità di trattare con gli Stati Uniti, che avevano dispiegato

[645] *Ibidem*. La vicinanza all'Iraq iniziava a produrre importanti problemi per la tenuta generale dell'OLP in quanto cominciavano a venire meno i finanziamenti dei Paesi del Golfo che erano forse la parte più sostanziosa dei flussi monetari diretti nella casse di Tunisi. Il governo italiano ebbe piena coscienza di tale problematica; lo stesso Arafat dichiarò a una delegazione sindacale italiana in visita a Tunisi il 28 novembre 1990: «i ministri della CEE nella recente spartizione degli aiuti ai Paesi maggiormente colpiti da ricadute economiche della crisi avevano completamente trascurato i palestinesi che pure, e non solo in Kuwait, ne avevano duramente scontato gli effetti». Cfr « Telegramma n. 774. Moreno al MAE», AGA, Serie Israele-Palestina, b. 483, 29 novembre 1990; Varsori A. (2013), *op. cit*. posizione n. 2201.
[646] *Ibidem*.
[647] «Tel n. 3921 from UKREP Brussels to FCO. Foreign Affairs Council, 18 December: Gulf crisis – meeting with Tariq Aziz», TNA, FCO 98-4992, 18 dicembre 1990.
[648] *Ibidem.*
[649] *Ibidem.*

300.000 truppe nella regione, piuttosto che con la Comunità Europea[650]. Come suggerito da Genscher, i Dodici concordarono che se l'incontro tra Baker e Aziz non avesse avuto luogo il 3 gennaio, il giorno dopo si sarebbero riuniti per discutere il da farsi. De Michelis, criticando gli Stati Uniti di essere in parte responsabili dell'impasse del colloquio con Aziz e la Comunità per essere diventata troppo legata all'iniziativa americana, accettò «con riluttanza» il compromesso[651]. Ciononostante, sia l'Italia sia la Francia si riservarono di intraprendere «azioni indipendenti», qualora la Comunità Europa non avesse preso una decisione entro i primi giorni di gennaio[652]. L'acceso dibattito si concluse con una postilla del ministro belga Eyskens, il quale chiese ai colleghi che senso avesse parlare di «coesione nella politica estera» se il governo italiano si sentiva libero di intraprendere un'azione indipendente in una questione così cruciale[653]. In realtà, quello dell'Italia sarebbe stato l'estremo tentativo di evitare lo scoppio del conflitto armato; come dichiarò lo stesso De Michelis, non avrebbe chiesto al parlamento italiano di approvare la decisione di andare in guerra solo perché lo volevano gli americani[654].

In quel momento, dunque, l'Europa comunitaria rinunciava sostanzialmente a muoversi in maniera originale rispetto alla leadership americana: il colloquio tra Baker e Aziz era il canale negoziale cui ci si affidava per arrivare allo sblocco della situazione[655]. Ai partner europei era, infatti, ormai chiaro che per gli iracheni, «rispetto alla questione specifica della soluzione della crisi del Golfo, l'interlocutore principale [era] il governo americano»[656].

Di fronte al rischio di mettere in discussione la coesione della coalizione, il segretario di Stato britannico Hurd Douglas pensò di proporre, alla successiva riunione ministeriale in programma per il 4 gennaio, un'alternativa alla proposta italiana: un incontro della Presidenza, affiancata da Francia e Regno Unito (i Paesi comunitari maggiormente coinvolti militarmente nel Golfo), con gli ambasciatori iracheni in missione nelle principali capitali europee[657]. Prima di avanzare tale proposta, però, Douglas si assicurò di avere l'appoggio dell'amministrazione statunitense, pertanto, il 28 dicembre scrisse a Baker informandolo

[650] *Ibidem.*
[651] *Ibidem.*
[652] *Ibidem.*
[653] *Ibidem.*
[654] *Ibidem.*
[655] Riccardi L., *op. cit*., p. 144.
[656] De Michelis G., Atti parlamentari, 7 dicembre 1990, cit., p. 76080.
[657] «Telegram n. 2233 from FCO to Washington. Ira/Kuwait: message to Secretary Baker», TNA, FCO 98-4992, 28 dicembre 1990.

della questione[658]. Il segretario di Stato americano non avanzò obiezioni al riguardo, anche se fece una controproposta: si sarebbe potuto concordare un incontro dei ministri degli Affari Esteri dei cinque Stati membri permanenti dell'ONU con Tariq Aziz. Tuttavia, Douglas mostrò un certo scetticismo nei confronti di tale approccio, il quale avrebbe potuto soddisfare in qualche modo la Francia, ma sicuramente non avrebbe accontentato l'Italia che, invece, chiedeva un'iniziativa sotto la bandiera europea[659]. Ad ogni modo Baker sottolineò che rimaneva contrario all'idea di un incontro tra la CE e Aziz, in quanto soltanto gli americani avrebbero avuto la possibilità di convincere l'Iraq a ritirarsi[660]. Egli concluse, infine, invitando Douglas ad informarlo per tempo di qualsiasi iniziativa comunitaria che avrebbe potuto essere in qualche maniera divisiva; «il presidente Bush era in buoni rapporti con la maggior parte dei leader comunitari e avrebbe cercato di evitare iniziative inutili se lo avesse saputo in tempo»[661].

Allo stesso modo anche il Consiglio di Cooperazione del Golfo e l'Arabia Saudita espressero preoccupazioni circa la possibilità di un' iniziativa europea presso le autorità irachene[662]. Alla vigilia dell'incontro ministeriale del 4 gennaio, il principe saudita dichiarò all'ambasciatore britannico a Riyadh: «*It would be a tragedy if the coalition against Iraq should give the appearance of fragmenting at the last minute. Any divergence in the US and EC positions at this late stage could be disastrous*»[663]. In dettaglio, a preoccupare il principe saudita erano state le dichiarazioni della Francia circa la possibilità di agire in maniera unilaterale e l'atteggiamento dei tedeschi, i quali, a suo avviso, a seguito della loro esperienza del 1945, sentivano di avere «l'autorità morale» di perseguire una soluzione pacifica, indipendente da quella degli altri partner occidentali[664]. Per esprimere tali perplessità l'Arabia Saudita inviò, in quei giorni, un suo emissario in Lussemburgo, a cui spettava, da gennaio, la presidenza di turno della Comunità Europea.

Durante l'incontro ministeriale del 4 gennaio il presidente lussemburghese Poos avviò il dibattito ribadendo che la Comunità avrebbe dovuto muoversi seguendo le linee

[658] *Ibidem*.
[659] «Telegram n. 2237 from FCO to Washington. Secretary of State's Conversation with Baker: 30 December», TNA, FCO 98-4992, 31 dicembre 1990.
[660] *Ibidem.*
[661] *Ibidem.*
[662] «Telegram n. 1431. Iraq/Kuwait: GCC summit and security arrangements», TNA, FCO 98-4992, 31 dicembre 1990.
[663] «Telegram n. 014 from Riyadh to FCO. EC discussion at Luxembourg», TNA, FCO 98-4992, 2 gennaio 1991.
[664] *Ibidem.*

della Dichiarazione di Roma, la quale prevedeva un contatto con le autorità irachene. Questo, però, secondo il ministro, doveva avvenire tenendo presente due princìpi base: «evitare ogni rottura all'interno della coalizione anti-Saddam e preservare la coesione interna della CE»[665]. I Dodici avrebbero dovuto, dunque, sostenere l'iniziativa americana, al contempo avrebbero dovuto avere un contatto con l'Iraq, ma continuando a garantire la linea dura delineata dagli Stati Uniti, in modo da non dare l'impressione all'Iraq di poter ottenere un trattamento migliore parlando con loro. Ad ogni modo, concluse Poos, «molti Paesi stavano guardando ai Dodici affinché giocassero un ruolo guida. Una paralisi o disunione avrebbe danneggiato i tentativi di espandere il loro ruolo sulla scena internazionale»[666]. Ci fu un generale endorsement alle dichiarazioni del presidente; tutti gli Stati membri concordarono, in particolare, sul fatto che «l'Europa non [doveva] apparire silente o inerte»[667]. Tuttavia, le posizioni rimasero inalterate rispetto all'ultima riunione. Il Regno Unito e l'Olanda restarono fermi oppositori dell'idea di organizzare un incontro con l'Iraq prima della realizzazione dell'iniziativa americana, mentre l'Italia e la Francia continuarono a rivendicare l'importanza di un contatto anche indipendente della Comunità Europea con Aziz. Secondo De Michelis, «non ci sarebbe stata solidarietà europea per un'azione in caso di guerra se questa non fosse stata dimostrata ora in un ultimo tentativo di trovare una soluzione pacifica»[668].

A permettere il superamento di tale impasse fu l'arrivo della notizia che il ministro degli Esteri iracheno aveva accettato la proposta di incontrare Baker il 9 gennaio. Nella Dichiarazione emanata al termine della riunione, i Dodici poterono, in tal modo, confermare il proprio invito ad Aziz per il giorno successivo, il 10 gennaio, in Lussemburgo[669]. A condurre tale incontro sarebbe stata la classica formazione della troika comunitaria, mentre venne rigettata l'idea inglese di coinvolgere la Presidenza affiancata dai due Stati membri maggiormente impegnati sul fronte militare nel Golfo[670]. Allo stesso tempo, al fine di non creare crepe nella coalizione – e quindi attriti con l'alleato atlantico – venne ribadita la linea della ferma opposizione all'Iraq dichiarando che «qualsiasi iniziativa tendente a promuovere

[665] «Telegram n. 13 from Luxembourg to FCO. Iraq/Kuwait: EPC Ministerial Meeting, Luxembourg 4 January. Gulf Crisis», TNA, FCO 98-4991, 4 gennaio 1991.
[666] *Ibidem.*
[667] *Ibidem.*
[668] *Ibidem*.
[669] «Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning the Gulf crisis», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 7, 1991, AEI, 4 gennaio 1991.
[670] «Telegram n. 13 from Luxembourg to FCO. Iraq/Kuwait: EPC Ministerial Meeting, Luxembourg 4 January. Gulf Crisis», cit.

soluzioni parziali o a stabilire un collegamento tra la piena attuazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e altri problemi [era] inaccettabile»[671]. Tuttavia, i ministri comunitari ritennero necessario dichiarare esplicitamente che «l'Iraq doveva ricevere l'assicurazione di non subire un intervento militare», qualora avesse rispettato le pertinenti risoluzioni ONU e che, concluso il conflitto, avrebbero contribuito attivamente alla soluzione degli altri problemi della regione[672]. Il presidente di turno Poos concluse il dibattito dichiarando che la riunione ministeriale aveva dato uno «storico contributo» alla crisi in atto nel Golfo e rappresentava un «eccellente inizio per i lavori della Conferenza Intergovernativa sull'unione politica europea»[673].

In realtà, due giorni dopo la riunione ministeriale, i Dodici dovettero dichiarare che il ministro iracheno aveva declinato l'invito del presidente della Comunità Europea ad incontrare la troika ministeriale in Lussemburgo[674]. Mentre si tenne, come previsto, il colloquio tra Baker e Aziz il 9 gennaio a Ginevra. L'incontro si rilevò un vero e proprio fallimento. Come anticipò il segretario di Stato americano a De Michelis in un rapido colloquio alla viglia dell'incontro, nella città svizzera non ci fu un negoziato. Baker si limitò a ribadire che l'Iraq sarebbe stato attaccato se non si fosse ritirato dal Kuwait e che i preparativi militari erano ormai completati, per cui le operazioni avrebbero potuto iniziare in tempi brevi[675]. D'altro canto, Aziz ribadì che l'azione contro il Kuwait era stata un'iniziativa difensiva e che in caso di guerra, tutti gli Stati della regione, incluso Israele, sarebbero stati coinvolti[676]. Nella fase conclusiva dei colloqui Aziz propose ulteriori incontri, ma il segretario di Stato rifiutò e ricordò al suo omologo che il 15 gennaio rappresentava una «scadenza effettiva»: dopo cinque mesi di iniziative diplomatiche era «giunto il momento di agire»[677].

Il giorno seguente la Presidenza comunitaria emanò una dichiarazione nella quale esprimeva «preoccupazione e profondo disappunto per l'assenza di risultati dall'incontro tra Baker e Aziz» e confermò l'invito al ministro iracheno per un incontro con la troika

[671] «Statement by an extraordinary EPC Ministerial Meeting concerning the Gulf crisis», 4 gennaio 1991, cit.
[672] *Ibidem.*
[673] «Telegram n. 13 from Luxembourg to FCO. Iraq/Kuwait: EPC Ministerial Meeting, Luxembourg 4 January. Gulf Crisis», cit.
[674] «Statement concerning the Gulf crisis», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 7, 1991, AEI, Luxembourg, 6 gennaio 1991.
[675] «Telegramma MAE a Washington e altre sedi diplomatiche», AGA, Serie Iraq, b. 1267, urgente, segreto», 9 gennaio 1991, cit. in Varsori A. (2013), *op. cit*., posizione n. 1423.
[676] «Informativa sull'incontro tra il segretario Baker ed il ministro degli Esteri Aziz, avvenuto a Ginevra il 9/1/1991», AGA, Serie Iraq, b. 1271, cit. in Varsori A.(2013), *op. cit.*, posizione n. 1439.
[677] *Ibidem.*

europea[678]. A Ginevra, infatti, i ministri comunitari prospettarono una missione della troika a Baghdad, ma solo se ci fossero state «ragionevoli prospettive di progresso»[679]. Tale idea venne discussa più in dettaglio durante la riunione ministeriale speciale del 14 gennaio a Bruxelles. In quell'occasione, il presidente Poos informò i colleghi circa un colloquio che aveva avuto con il segretario generale dell'ONU, Perez de Cuellar, di ritorno dal suo ultimo viaggio a Baghdad il 12 e 13 gennaio. Cuellar si disse particolarmente pessimista riguardo la situazione in Iraq e si dichiarò contrario a una missione comunitaria in quel momento, in quanto «l'atmosfera non [era] più appropriata»[680].

I Dodici dovettero, dunque, concludere, con rammarico che «non [sussistevano] al momento le condizioni per una nuova iniziativa europea», anche se restava ancora valido l'invito al ministro Aziz a incontrare la troika ministeriale[681]. La Comunità europea e i suoi Stati membri rimanevano, inoltre, determinati a esplorare tutte le possibilità per il mantenimento della pace nel rispetto della legalità internazionale. A tal fine, chiedevano ai Paesi e alle organizzazioni arabe di continuare a dedicare ogni sforzo per convincere l'Iraq a rispettare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza[682]. In particolare, De Michelis, durante la riunione insistette sulla necessità di avere contatti con l'OLP, in quanto lui stesso aveva chiesto all'organizzazione di intercedere con Saddam Hussein e aveva visto «qualche segnale di interesse»[683].

Infatti, fu proprio in questa direzione che l'Italia tentò in extremis un'ultima mediazione. Nella notte tra il 15 e il 16 gennaio, De Michelis sollecitò l'ambasciatore italiano a Tunisi, Claudio Moreno, affinché avesse un colloquio con il leader dell'OLP, Arafat, giunto all'improvviso nella capitale tunisina, portando un messaggio di Saddam Hussein. L'ambasciatore contattò la Farnesina alle 3 di notte per riferire della conversazione telefonica avuta con Arafat, durante la quale il leader palestinese riportò che Saddam si era dichiarato disposto «ad osservare le risoluzioni delle Nazioni Unite sul Kuwait così come quelle sui Territori Occupati, il tutto però "da negoziare", con un mandato flessibile del

[678] «Statement concerning the reaction of the Presidency to the Gulf crisis», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 7, 1991, AEI, 10 gennaio 1991.
[679] «Telegram n. 48. Iraq/Kuwait: EPC ministerial meeting, Brussels, 14 January. Gulf Crisis», TNA, FCO 98-4991, 14 gennaio 1991.
[680] *Ibidem.*
[681] «Statement by the Twelve concerning the Gulf», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 7, 1991, AEI, 14 gennaio 1991.
[682] *Ibidem.*
[683] «Telegram n. 48. Iraq/Kuwait: EPC ministerial meeting, Brussels, 14 January. Gulf Crisis», 14 gennaio 1991, cit.

segretario generale delle Nazioni Unite»[684]. Arafat, inoltre, aveva sollecitato l'invio della troika comunitaria a Baghdad per una missione "di buoni uffici e chiarimenti"»[685]. Anche il governo francese, in quei giorni, aveva provato a fare un ultimo tentativo per scongiurare il conflitto armato, elaborando un appello al governo iracheno con il quale esso si sarebbe impegnato a dichiarare l'intenzione di ritirarsi dal Kuwait e di avviare l'evacuazione. In cambio vi sarebbe stata un'assicurazione a non aggredire l'Iraq e i membri del Consiglio di Sicurezza si sarebbero impegnati a favorire la soluzione di tutti gli altri problemi della regione[686].

Come noto, tali tentativi risultarono vani: nella notte tra il 16 e il 17 gennaio ebbe inizio l'operazione «*Desert Storm*», un'offensiva aerea della coalizione nei confronti di una serie di obiettivi strategici iracheni[687].

L'Europa comunitaria, nonostante il tentativo di porsi come interlocutore affidabile del mondo arabo, non era riuscita a far sentire la propria voce sulla scena internazionale e ad evitare lo scoppio della guerra. Fu, in particolare, l'atteggiamento intransigente di alcuni Stati membri – in primis del Regno Unito – ad ostacolare un'azione più incisiva e indipendente della Comunità che finì, di fatto, per affidarsi all'opera di mediazione dell'URSS e dell'ONU. Tuttavia, questi attori si rivelarono, a loro volta, incapaci di agire in maniera efficace nell'imbrigliare le scelte dell'amministrazione americana, che aveva impresso la propria funzione di guida del mondo occidentale sin dall'inizio della crisi[688].

10. L'avvio della guerra e il fallimento della diplomazia comunitaria

Avviato lo scontro armato, i lavori della Cooperazione Politica Europea divennero sempre più marginali rispetto al conflitto in atto e si incentrarono, principalmente, su un possibile scenario post-crisi, nel quale provare a far emergere un ruolo determinante

[684] «Appunto per il Capo di Gabinetto su carta del MAE, Gabinetto del Ministro», AGA, Serie Iraq, b. 1270, riservato, 16 gennaio 1991, cit. in Varsori A.(2013), *op. cit*., posizione n. 1462.
[685] *Ibidem.*
[686] «Testo della proposta francese», AGA, Serie Iraq, b. 1271, cit. in Varsori A.(2013), *op. cit*., posizione n. 1447.
[687] Khadduri M., Ghareeb E., *op. cit*., p. 170.
[688] Varsori A. (2013), *op. cit*., posizione n. 1625.

all'Europa comunitaria. Come dichiarò il presidente Poos durante la riunione ministeriale straordinaria del 17 gennaio 1991: «riconosco che con l'inizio delle operazioni militari alcuni ministri hanno altre priorità e la Cooperazione Politica non deve interferire nella condotta di tali operazioni. Tuttavia, i Dodici sono stati criticati dalla stampa di non aver fatto abbastanza ed è inconcepibile che i ministri non debbano concertarsi ancora a questo punto»[689]. Secondo il ministro lussemburghese, in questa fase della crisi, gli Stati membri avrebbero dovuto, nell'ambito della CPE, avviare una riflessione sul dopoguerra ed elaborare delle proposte valide per garantire la sicurezza e il benessere economico della regione una volta concluse le operazioni militari. In tal modo, si sarebbe anche rassicurata l'opinione pubblica, che «non [doveva] pensare a tale conflitto come ad una guerra tra l'Occidente e l'Islam»[690]. Il ministro francese concordò con Poos, dichiarando che era necessario dimostrarsi «calorosi» nei confronti degli arabi e impegnarsi al fine di riattivare il dialogo euro-arabo[691]. Il ministro britannico, pur rivendicando che alcuni Paesi non avevano avuto alternativa all'uso della forza contro Saddam, concordò con il presidente circa la necessità di «guardare al futuro e dimostrare che l'Europa non [aveva] litigato con gli arabi in quanto tali».[692] Nella Dichiarazione emessa al termine di tale riunione, dunque, i Dodici, oltre ad esprimere il loro profondo rammarico per l'avvio del conflitto, sottolinearono che «l'aggressione irachena nei confronti di un altro Stato arabo non [poteva] compromettere i tradizionali legami di amicizia tra la Comunità e i Paesi arabi»[693]. A tal fine, gli Stati membri si impegnavano a sviluppare «un approccio globale nei confronti della regione attraverso una rinnovata politica mediterranea, un rilancio del Dialogo Euro-arabo e una cooperazione rafforzata con il Consiglio di Cooperazione del Golfo e l'Unione del Maghreb Arabo e tutti i Paesi interessati della regione»[694]. La Comunità e i suoi Stati membri rinnovarono, infine, il loro pieno impegno per la convocazione di una conferenza internazionale di pace sul Medio Oriente, al momento opportuno.

Nel frattempo, lo stesso 17 gennaio si svolse a Parigi una riunione ministeriale dell'Unione Europea Occidentale, al fine di assicurare la concertazione delle politiche di difesa europee in merito al conflitto armato in corso. Tuttavia, se all'inizio della crisi i Dodici

[689] «Telegram n. 39. Extraordinary meeting of foreign ministers of the twelve: Paris 17 January». Gulf Crisis, TNA, FCO 98-4991, 18 gennaio 1991.
[690] *Ibidem.*
[691] *Ibidem.*
[692] *Ibidem.*
[693] « Statement concerning the Gulf conflict», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 7, 1991, AEI, Brussels, Luxembourg, 17 gennaio 1991.
[694] *Ibidem.*

avevano mostrato un elevato grado di coesione nell'uso della forza al fine di garantire il rispetto dell'embargo stabilito in sede ONU, l'avvio della guerra rivelò, al contrario, importanti divergenze in seno all'Europa comunitaria. Ogni Stato membro dell'UEO entrò in guerra con il proprio background storico, i propri interessi e le proprie priorità[695]. In un articolo del quotidiano belga *Le Soir* del 4 febbraio 1991, veniva, infatti, chiaramente mostrato come ciascun governo stesse contribuendo in maniera differente al conflitto in corso nel Golfo. Nello specifico, tale articolo individuava tre categorie. La prima includeva i Paesi che erano direttamente coinvolti nelle operazioni militari: Regno Unito, Francia, Italia e Olanda. Nella seconda categoria erano, invece, inclusi i Paesi moderatamente coinvolti, quali: Belgio, Danimarca, Grecia, Portogallo e Spagna. Questi stati avevano messo a disposizioni degli alleati le proprie basi militari, avevano fornito un supporto logistico e stavano partecipando alle operazioni relative all'embargo navale fuori dall'immediata zona di guerra. Infine, la terza categoria includeva i Paesi che avevano deciso di non partecipare alle operazioni militari e si limitavano a fornire un contributo finanziario: Germania, Irlanda e Lussemburgo[696].

Mentre l'Europa comunitaria era fortemente divisa sul piano militare e in ambito CPE le discussioni vertevano sul ruolo della CEE nello scenario post-bellico, uno sforzo negoziale volto a concludere il conflitto venne perseguito, come noto, dalla diplomazia sovietica.

Intorno alla metà di febbraio, quando cominciavano a serpeggiare dubbi circa l'efficacia della strategia alleata, Primakov si recò a Baghdad per incontrare le autorità irachene. A seguito di tale incontro Saddam Hussein rivolse un monito alla comunità internazionale a non avviare l'offensiva terrestre sino all'esito del colloquio che il ministro Aziz avrebbe avuto a Mosca con Gorbaciov nel volgere di pochi giorni. Tale piano venne discusso dai Dodici in occasione della riunione ministeriale del 19 febbraio, durante la quale la presidenza lussemburghese si limitò a notare che l'iniziativa sovietica appariva in linea con le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e con le posizioni finora adottate in ambito comunitario[697]. Gli Stati membri concordarono con l'idea di aspettare e vedere quale fosse

[695] Gnesotto N., Roper J., *op. cit*., p. 3.
[696] *Ivi*, p. 13; informazioni più dettagliate circa il contributo degli stati membri dell'UEO nelle operazioni militari nel Golfo in «Contributions des Pays membres de l'UEO aux opération dans le Golfe. Informations reçues par l'UEO au 1er Février 1991», TNA, FCO 179-431, 7 marzo 1991.
[697] «Telegram n. 093 from Luxembourg to Deskby FCO. EPC ministerial meeting: Luxembourg, 19 February. Gulf Crisis: Soviet Initiative», TNA, FCO 98-4991, 19 febbraio 1991.

la risposta delle autorità irachene, evitando un dibattito o commento pubblico sul tema anche in caso di mancata risposta dall'Iraq. Tuttavia, mentre Genscher sottolineò la necessità di un ruolo attivo dei russi nel tentativo di porre fine al conflitto, De Michelis espresse cautela al riguardo, temendo che un eventuale successo dell'iniziativa potesse garantire loro un eccessivo vantaggio[698]. Pertanto, nella dichiarazione finale della riunione i Dodici si limitarono ad affermare di «aver preso nota con interesse dell'appello» (non della proposta) del presidente Gorbaciov affinché il governo iracheno rispettasse le risoluzioni ONU, rinnovando a loro volta tale invito[699]. La chiave per la fine della guerra, per gli europei, rimaneva nelle mani di Baghdad[700].

Il 21 febbraio ebbe luogo l'incontro tra Aziz e Gorbaciov, al termine del quale il leader sovietico annunciò l'accettazione di Saddam ad un piano proposto da Mosca, articolato in otto punti, che prevedeva tra l'altro il ritiro incondizionato delle truppe irachene dal Kuwait, al cui completamento sarebbero venute meno le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Il ritiro sarebbe stato supervisionato da rappresentanti di Paesi non coinvolti nel conflitto. Tuttavia, gli Stati Uniti respinsero l'ipotesi di una mediazione sovietica e il 24 febbraio annunciarono l'inizio delle operazioni di terra[701]. A dispetto delle aspettative più nefaste, lo scontro durò pochi giorni e il Kuwait venne rapidamente liberato dalle forze alleate. Soddisfatto del raggiungimento di tutti gli obiettivi prefissi, il 27 febbraio Bush dichiarò la fine della guerra. Il 3 marzo venne, infine, formalmente dichiarata l'accettazione del cessate il fuoco e la fine delle ostilità, mentre il Consiglio di Sicurezza adottava il 2 marzo la Risoluzione n. 686, in cui si chiedeva all'Iraq di «attuare la sua accettazione di tutte e dodici le risoluzioni ONU»[702].

Concluso il conflitto, il bilancio per l'Europa non era lusinghiero. Seppur nella fase iniziale la Comunità aveva mostrato compattezza e rapidità d'azione, nel corso della crisi, l'iniziativa diplomatica dei Dodici apparve incerta e poco incisiva rispetto a quella degli USA, completamente inadeguata ad affrontare quella che, secondo molti osservatori,

---

[698] *Ibidem.*
[699] «Statement by the 80th EPC Ministerial Meeting concerning the Gulf crisis», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 7, 1991, AEI, 19 febbraio 1991.
[700] «Telegram n. 093 from Luxembourg to Deskby FCO. EPC ministerial meeting: Luxembourg, 19 February. Gulf Crisis: Soviet Initiative», cit.
[701] Khadduri M., Ghareeb, E., *op. cit*., p. 177. Per un resoconto degli sviluppi militari si consiglia: Dunningham J. F., Bay A., *From Shield to Storm. High-Tech Weapons, Military Strategy and Coalition Warfare in the Persian Gulf*, iUniverse, New York, 2001; Freedman L., Karsh E., *op. cit*; Friedman N., *Desert Victory: The War for Kuwait*, Annapolis, 1991; McCausland J., *The Gulf Conflict: A Military Analysis*, Adelphi Paper, London, 1993.
[702] ONU, «Risoluzione n. 686», 2 marzo 1991.

avrebbe potuto rappresentare una crisi paradigmatica dei nuovi equilibri del sistema internazionale post-bipolare[703]. La CEE mostrò non solo di non essere l'interlocutore privilegiato del mondo arabo, ma anche di non saper imporre una via alternativa alla politica statunitense[704]. A determinare il carattere sostanzialmente fallimentare dell'azione comunitaria nel conflitto del Golfo furono, senza dubbio, le crescenti divergenze che emersero tra i partner europei, nonché il forte vincolo transatlantico, o meglio «i legami di ciascun Stato membro con gli Stati Uniti»[705]. In particolare, dall'analisi delle fonti archivistiche consultate emerge chiaramente come, la volontà di alcuni Stati membri (quali Francia e Italia) di rendere l'azione della Comunità più autonoma venne costantemente bloccata dall'atteggiamento intransigente di totale fedeltà all'alleato americano del Regno Unito e, in parte, anche dell'Olanda. Tali Paesi mostrarono, infatti, piena adesione alla linea dettata da Washington su varie questioni, quali: la necessità di ricorrere all'uso della forza, la rigida opposizione a compiere il *linkage* con la questione palestinese, il rifiuto di realizzare un'ultima iniziativa comunitaria di mediazione per evitare la guerra. All'interno del meccanismo della Cooperazione Politica Europa, come ampiamente dimostrato, tali divergenze si trasformarono molto spesso in compromessi, talvolta accettati con riluttanza, che finirono per rilegare la Comunità ad un ruolo di secondo piano in una crisi scoppiata nel suo giardino di casa. La performance estremamente deludente dei Dodici gettava, pertanto, dubbi sull'idea che la CEE potesse offrire un reale contributo nello scenario post-bellico che si stava prospettando.

[703] Sull'argomento si rimanda a Freedman L., *The Gulf war and the new world order*, in «Survival», vol.33, 1991, pp. 195-209.
[704] Riccardi L., *op. cit*. p. 87.
[705] Miller R., *op. cit.*, p. 126.

CAPITOLO 3

LE IMPLICAZIONI DELLA GUERRA DEL GOLFO SULLA PROIEZIONE INTERNAZIONALE DELLA CEE E SUL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

1. Il «*comprehensive approach*» della CEE in un difficile dopoguerra

Le conseguenze della guerra nel Golfo furono devastanti. Il Kuwait, sebbene liberato, ne uscì profondamente provato, colpito in particolare al cuore della propria economia a seguito degli incendi che l'esercito iracheno appiccò in tutti i campi petroliferi del Paese prima di ritirarsi[706]. L'Iraq, già messo in ginocchio dalla guerra con l'Iran, venne completamente annientato. Oltre gli obiettivi militari, l'intensità e la portata dei bombardamenti non risparmiarono le infrastrutture civili e le strutture industriali del Paese[707]. L'entità della distruzione che risultò dall'azione della coalizione guidata dagli Stati Uniti fu descritta in un rapporto preparato da una missione speciale delle Nazioni Unite in Iraq che affermava:

«Il recente conflitto ha prodotto risultati quasi apocalittici su quella che fino al gennaio 1991 era stata una società altamente urbanizzata […]. L'Iraq, per qualche tempo a venire, è stato relegato a un'era preindustriale, ma con tutte le disabilità della dipendenza postindustriale da un uso intensivo di energia e tecnologia»[708].

Alla distruzione del Paese si aggiungeva, inoltre, il duro colpo inferto all'economia locale dalle sanzioni imposte dalla comunità internazionale sin dai primi giorni dell'invasione del Kuwait. Lo stesso governo iracheno dichiarò che il costo dell'embargo per il periodo 2 agosto 1990 – 17 gennaio 1991 fu di 17 miliardi di dollari[709]. La guerra del Golfo, però, ebbe un impatto devastante non solo in Iraq e Kuwait, ma nell'intera regione. All'interno degli stessi Stati del Golfo, la crisi aveva gravemente danneggiato l'unico settore economico - a parte il petrolio - che aveva mostrato una grande potenzialità: la finanza. Quando le truppe irachene invasero l'emirato arabo, il 21% dei depositi bancari delle banche

[706] Emiliani M., *op. cit*., p. 386.
[707] Alnasrawi A., *Iraq: Economic consequences of the 1991 Gulf war and future outlook*, in «Third World Quarterly», vol. 13, n. 2, 1992, p. 345.
[708] *Ibidem*. La citazione è tratta dal «Report to the Secretary-General on humanitarian needs in Kuwait and Iraq in the immediate post-crisis environment by a mission to the area led by Mr Matti Ahtisaari, Under Secretary-General for Administration and Management», 20 marzo 1991.
[709] *Ibidem.*

locali furono prelevati e trasferiti all'estero[710]. Di fronte a tali perdite e man mano che gli Stati del Golfo dirottavano le loro entrate per coprire i costi della guerra e della ricostruzione, gli aiuti finanziari destinati ai Paesi vicini più poveri divennero sempre meno disponibili, mentre quelli riservati agli Stati che si mostrarono solidali con l'Iraq furono completamente sospesi. L'Arabia Saudita e il Kuwait, infatti, interruppero da subito tutti i loro contributi all'Organizzazione per la liberazione della Palestina, che in quel periodo avevano superato i 100 milioni di dollari all'anno[711]. Anche la Giordania perse 300 milioni di dollari di aiuti che riceveva annualmente dall'Iraq e dal Kuwait e ulteriori 200 milioni di dollari provenienti da Riyadh[712]. Contemporaneamente venne sconvolto in maniera massiccia anche l'intero sistema della migrazione di forza lavoro. Prima della crisi, tutti gli Stati del Golfo avevano impiegato un gran numero di lavoratori espatriati, in gran parte arabi, i cui risparmi costituivano una delle principali fonti di valuta forte per i loro Paesi d'origine. A seguito dell'invasione irachena, non solo la gran parte dei lavoratori migranti fuggì dal Kuwait, causando perdite ingenti alle economie dei propri Paesi, ma ai lavoratori palestinesi, yemeniti e giordani venne ostacolato l'ingresso negli altri Stati del Golfo, in quanto sospettati di simpatie filo-irachene. La guerra del Golfo ebbe, dunque, ripercussioni economiche significative sull'intera regione mediorientale, accentuando le diseguaglianze tra gli Stati «abbienti e non abbienti» ancora più pronunciate[713].

Nel panorama del dopo crisi, oltre agli aspetti economici un rilievo particolare rivestì il problema della sicurezza nel Golfo. Da un lato Tel Aviv sosteneva che l'obiettivo della pace nella regione non sarebbe stato raggiunto fino a quando non fosse stato completato il disarmo dell'Iraq. Israele chiese, infatti, l'immediata distruzione dei missili Scud ancora in possesso di Saddam Hussein, l'eliminazione di tutte le scorte di armi chimiche e la proibizione assoluta di accesso al *know how* in materia di fabbricazione di ami di distruzione di massa, nonché la riduzione degli armamenti convenzionali iracheni[714]. La minaccia, tuttavia, non proveniva solo dall'Iraq, ma anche dagli altri Stati che avevano preso parte alla coalizione anti-Saddam. In quel periodo, infatti, l'Arabia Saudita stava continuando ad investire svariati miliardi di dollari in piani di armamenti, mentre la Corea del Nord stava fornendo missili a media gettata all'Iran, alla Libia e alla Siria. Quest'ultima, secondo

[710] Sadowski Y., *Arab Economics After the Gulf War*, in «Middle East Report 170», maggio/giugno 1991.
[711] *Ibidem*.
[712] *Ibidem*.
[713] *Ibidem*.
[714] Riccardi L., *op. cit*., p. 213; Shlaim A., *op. cit*., p. 531.

Israele, rappresentava «il rischio più subdolo» in quanto aveva continuato ad espandersi in Libano e non aveva rinunciato a sviluppare testate chimiche per i missili in suo possesso[715]. Era, dunque, evidente che, diversamente dai suoi vicini, il governo israeliano percepiva il riarmo dei Paesi arabi, e non la questione palestinese, come la principale fonte di instabilità della regione. Nel frattempo, una settimana dopo la sconfitta dell'Iraq, i ministri degli Esteri dei sei Paesi membri del CCG si riunirono con i loro omologhi egiziani e siriani a Damasco per discutere la realizzazione di un sistema regionale di sicurezza per il Golfo Persico. Dopo due giorni di confronto, il 6 marzo 1991, gli otto Stati firmarono la «Dichiarazione di Damasco», la quale prevedeva la presenza stabile di truppe militari siriane ed egiziane nel Golfo[716]. Tali truppe, come si legge nel documento, avrebbero costituito «il nucleo di una forza di pace araba incaricata della sicurezza e della pace dei Paesi arabi nella regione, nonché un modello che [avrebbe garantito] la sicurezza della difesa globale»[717]. L'alleanza degli Otto si fondava su due fattori complementari: da un lato il potenziale demografico e militare di Egitto e Siria, che appariva ai Paesi del Golfo un utile complemento al dispositivo del «*Peninsula Shield*» (il braccio militare del CCG fondato nel 1984); dall'altro il potere finanziario dei Paesi del Golfo, da cui Egitto e Siria si attendevano cospicui aiuti[718]. Di fatto, la Dichiarazione prevedeva un impegno per le monarchie del Golfo di provvedere non solo alle spese per la presenza delle truppe siriane ed egiziane nel proprio territorio, ma anche all'esborso di 15 miliardi di dollari in aiuti ai due Paesi cooperanti[719]. Il progetto di Damasco venne accolto positivamente nelle varie capitali arabe e avallato dagli Stati Uniti, convinti che in un sistema di sicurezza regionale, il ruolo trainante dovesse spettare ai Paesi della regione, in particolare al nucleo del CCG[720]. Washington, in particolare, si mostrò favorevole al pieno coinvolgimento della Siria e dell'Egitto, confermando un'attitudine che aveva contraddistinto l'amministrazione statunitense sin dall'inizio della crisi del Golfo[721]. Inoltre, gli USA apprezzarono l'impegno previsto di fornire contributi finanziari ai due Paesi arabi più poveri, in quanto avrebbe garantito una più equa redistribuzione della ricchezza

[715] Riccardi L., *op. cit*., p. 214.
[716] Anwar-Ul-Haq A., *Security in the Persian Gulf after Desert Storm*, in «International Journal», vol. 49, n. 2, 1994, p. 219.
[717] «Problemi del dopo crisi. La sicurezza nel Golfo», AGA, Serie Europa, b. 393, marzo 1991.
[718] *Ibidem*.
[719] Anwar-Ul-Haq A., *op. cit*., p. 221.
[720] «Problemi del dopo crisi. La sicurezza nel Golfo», cit.
[721] Si ricorda, infatti, che sin dall'annessione del Kuwait, gli USA avevano caldamente incoraggiato l'inclusione di Egitto e Siria nella coalizione anti-Saddam per evitare di dare all'opinione pubblica l'impressione che si trattasse di una guerra tra gli Arabi e l'Occidente e mettere al riparo gli Stati Uniti da nuove accuse di imperialismo americano in Medio Oriente, cfr Anwar-Ul-Haq A., *op. cit*., p. 221.

nell'area[722]. Tuttavia, tale progetto fu fortemente ostacolato da uno Stato che era stato escluso dall'intesa di Damasco ma che aveva ancora velleità di giocare un ruolo rilevante nella regione: l'Iran. Il governo iraniano, infatti, si fece portavoce di un sistema di sicurezza che avrebbe dovuto coinvolgere soltanto gli Stati litorali del Golfo Persico, rifiutando la partecipazione di forze militari straniere (sia arabe sia occidentali), in quanto queste ultime avrebbero alimentato un clima di sospetti e di sfiducia tra i Paesi dell'area[723]. Inoltre, scomparse le esigenze immediate che avevano ispirato l'intesa, insorse all'interno del CCG un'evidente diffidenza verso la presenza stabile di truppe di altri Stati arabi nell'area, temendo un'eccessiva ingerenza straniera negli affari politici interni. Pertanto, a seguito di una riunione dei ministri degli Esteri degli Otto nel mese di agosto, venne deciso di emendare la Dichiarazione di Damasco, sostituendo la presenza stabile di militari siriani ed egiziani con la possibilità per gli Stati del Golfo di richiedere a Egitto e Siria l'invio di una forza di rapido intervento in caso di necessità[724]. Una nuova concezione strategica stava ormai maturando e privilegiava il rafforzamento degli strumenti di autodifesa e il rapporto di cooperazione con l'Occidente, piuttosto che la solidarietà interaraba[725]. A partire dal mese di settembre 1991, infatti, le monarchie del Golfo preferirono firmare accordi bilaterali di difesa con gli Stati Uniti, in base ai quali questi ultimi garantirono scorte di equipaggiamento militare, addestramento delle truppe ed esercitazioni congiunte[726].

I problemi economici e quelli relativi alla sicurezza nel Golfo si andavano a sommare a due nodi politici – la questione palestinese e il conflitto arabo-israeliano – che, nonostante gli strumentali tentativi di *linkage* prospettati da Saddam Hussein, rimasero ancora irrisolti. Tuttavia, il contesto del dopoguerra si presentava particolarmente favorevole ad un rilancio del processo di pace in Medio Oriente. Innanzitutto, il presidente americano Bush tenne fede a quanto dichiarato di fronte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 1° ottobre 1990 e la settimana successiva al termine del conflitto, il 6 marzo 1991, dichiarò al Congresso che «[era] giunto il tempo di porre fine al conflitto arabo-israeliano»[727]. La vittoria della guerra nel Golfo e il ruolo di leadership regionale assunto dagli Stati Uniti conferivano

[722] *Ivi*, p. 222.
[723] *Ivi*, p. 223. Per un approfondimento sul ruolo dell'Iran nel contesto della crisi del Golfo e nello scenario postbellico si consiglia Amirahmadi H., *Iran and the Persian Gulf Crisis*, in Amirahmadi H., Entessar N. (ed.), *Iran and the Arab World*, Palgrave Macmillan, London, 1993.
[724] *Ibidem*.
[725] «Problemi del dopo crisi. La sicurezza nel Golfo», cit.
[726] Anwar-Ul-Haq A., *op. cit*., p. 230.
[727] L'intervento di Bush al Congresso è citato in Quandt W. B., *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*, University of California Press, Berkeley, 2010, p. 305.

all'amministrazione americana «*the key diplomatic position*» per poter lanciare una nuova iniziativa nella regione, con l'obiettivo annunciato di assicurare l'applicazione delle Risoluzioni n. 242 e 338 del Consiglio di Sicurezza, basate sul principio dello «scambio di territori contro la pace»[728]. L'appello insistente da parte degli Stati Uniti alle diposizioni ONU aveva una valenza politica ben precisa: da un lato si intendeva rassicurare il mondo arabo che non esistevano «due pesi e due misure» e che l'applicazione delle risoluzioni sarebbe stata garantita non solo in Kuwait ma anche nei Territori Occupati; dall'altro lato si cercava di assicurare ad Israele un modo per arrivare al suo definitivo riconoscimento da parte degli Stati vicini[729]. Un altro fattore determinante per il rilancio del processo di pace fu la maggiore disponibilità dell'OLP a nuove iniziative diplomatiche nella regione. Fu, infatti, evidente che, per conquistarsi ruolo e dignità di partner negoziale, l'organizzazione avrebbe dovuto uscire dalla condizione di sostanziale indebolimento e isolamento in cui si trovava a seguito della sconfitta di Saddam Hussein[730]. Allo stesso modo, anche lo Stato di Israele si trovò in quel momento in una condizione di particolare vulnerabilità: la crisi del Golfo e la guerra rischiavano di aver compromesso la sua «*special relationship*» con gli Stati Uniti, i quali per raggiungere i loro obiettivi nella regione, avevano fatto sempre meno affidamento sul governo israeliano, preferendo l'appoggio di «vecchi e nuovi alleati arabi»[731]. Infine, la fine della lotta globale tra le due superpotenze rese gli stessi arabi più disposti ad affrontare la risoluzione delle antiche dispute mediorientali. Mosca, infatti, nonostante esponesse ancora le insegne di superpotenza, aveva deposto ogni velleità di azione autonoma e di riequilibrio rispetto agli USA nella regione, lasciando orfani del proprio sostegno tutti quegli Stati arabi che si erano sempre opposti ad ogni accordo di pace con Israele[732]. Pertanto, a seguito del discorso di Bush al Congresso, il segretario di Stato Baker riprese la tradizione americana della *shuttle diplomacy* mediorientale al fine di raccogliere un consenso generale per la convocazione di una conferenza internazionale di pace[733].

In un tale scenario, il ruolo della Comunità Europea appariva ricco di interrogativi. Il profilo assunto dai Dodici durante il conflitto rendeva, di fatto, difficile e complicato per

[728] *Ivi*, p. 303.
[729] Riccardi L., *op. cit*., p. 204.
[730] Quandt W. B., *op. cit*., p. 303.
[731] Shlaim A., *op. cit*., p. 532.
[732] *Ibidem*.
[733] Il termine *shuttle diplomacy* venne coniato dalla stampa americana negli anni Settanta e fa riferimento alla pratica di condurre negoziati diplomatici da parte di un mediatore che si reca dalle parti in causa separatamente, al fine di cercare di risolvere una disputa tra di loro.

l'Europa comunitaria assumere una posizione di primo piano nella costruzione di un nuovo equilibrio mediorientale. Come sostenne l'ex Presidente della Repubblica francese, Valéry Giscard d'Estaing, «la guerra del Golfo [aveva] rivelato la divergenza delle nostre reazioni, la dispersione delle nostre iniziative diplomatiche e l'inadeguatezza dei nostri mezzi militari»[734] ; era, pertanto, giunto il momento di «riprendere l'iniziativa, il più presto possibile, per far dimenticare la nostra assenza e le nostre divisioni, ma anche per ritrovare la nostra credibilità nel mondo»[735]. Fu in particolare, la Commissione, sin dalla riunione ministeriale della CPE del 4 febbraio, a farsi portavoce della necessità per la Comunità Europea di giocare un ruolo più attivo in quello che sarebbe stato il nuovo contesto post-bellico[736]. Secondo il commissario per le Relazioni con il Mediterraneo, Abel Matutes, la CE avrebbe dovuto assumere un «approccio globale» al fine di affrontare tutte le sfide del dopoguerra; pertanto la sua futura azione nella regione avrebbe dovuto includere tre dimensioni: la sicurezza nel Golfo, il processo di pace in Medio Oriente e lo sviluppo economico dell'area[737]. Relativamente a quest' ultimo, Matutes propose, nel dettaglio, l'elaborazione di un «piano stile Marshall» che, combinato alle competenze tecniche israeliane e alle risorse finanziare dei Paesi del Golfo, avrebbe garantito benefici economici a larghe fette di popolazione dei Paesi arabi più poveri[738]. Secondo la logica globale suggerita dal commissario, se si fosse realizzato un pacchetto economico sufficientemente attrattivo, questo avrebbe contribuito sicuramente a risolvere anche i problemi politici. Sebbene la gran parte degli Stati membri si dichiarò favorevole alle idee della Commissione, il Regno Unito, invece, ci tenne a sottolineare che non era la povertà ad aver reso la regione particolarmente pericolosa e che «gli schemi per una cooperazione economica non avrebbero potuto risolvere una disputa che era essenzialmente di natura politica»[739]. Questa, secondo il ministro inglese, era un'area in cui la CEE avrebbe dovuto lavorare con gli USA e certamente non avrebbe dovuto perseguire piani competitivi rispetto alle iniziative degli alleati. Ciononostante, il presidente di turno Poos concluse che la Commissione avrebbe dovuto elaborare le sue idee in un 'non paper' che sarebbe stato discusso nella successiva riunione ministeriale. Di fatto, il lavoro della Commissione venne incorporato all'interno di

[734] *CEE l'heure de la clarification*, ASUE, Fondo Jacques Delors, b. 227., 8 aprile 1991.
[735] Dichiarazione di un funzionario comunitario riportata in Docquiert J., *L'Europe veut faire à nouveau entendre sa voix,* in «Les Echos», 1 marzo 1991.
[736] «Telegram n. 239 from UKREP Brussels to FCO. Foreign Affairs Council, Brussels: 4 February. Gulf Crisis: post-war planning», TNA, FCO 93-6638, 4 febbraio 1991.
[737] *Ibidem.*
[738] *Ibidem*.
[739] *Ibidem*.

una nota di riflessione della Presidenza, che venne presentata ai ministri comunitari durante la riunione del 19 febbraio 1991. Tale nota fece propria l'idea dell'approccio globale proposta da Matutes, delineando gli orientamenti generali della futura azione della CE nella regione nei tre settori della sicurezza, del processo di pace e delle questioni economiche. Relativamente alla dimensione securitaria i Dodici concordarono l'importanza del ruolo dell'Europa di incoraggiare le iniziative che stavano emergendo nella regione; soprattutto il Regno Unito sottolineò l'importanza di «evitare di imporre delle strutture dall'esterno», piuttosto la CE avrebbe potuto giocare un ruolo nelle «*softer security measures*»[740]. Anche secondo il ministro irlandese, Collins, i Dodici non avrebbero dovuto «imporre soluzioni dall'alto», non si trattava di «una sorta di test della loro abilità di agire», al contrario avrebbero dovuto lavorare per promuovere la soluzione più appropriata, lasciando all'ONU un ruolo chiave[741]. Il ministro italiano De Michelis, invece, pur concordando sulla priorità delle iniziative endogene rispetto agli interventi esterni in tema di sicurezza, era convinto che l'Europa avrebbe dovuto giocare «un ruolo da protagonista»[742]. I Dodici avevano il diritto e il dovere di chiarire le proprie opinioni in merito agli assetti della sicurezza della regione, e se non l'avessero fatto, il rischio sarebbe stato quello di lasciare lo spazio ad altri attori, tra cui USA (che avevano garantito una massiccia presenza militare durante il conflitto), a Israele o all'URSS. Rispetto all'intesa degli otto Stati arabi (che sfocerà poi nella Dichiarazione di Damasco di lì a qualche giorno), secondo De Michelis essa «riproponeva un approccio regionale equivalente a quello della Lega Araba e questo non affrontava la questione della sicurezza di Israele nel modo più appropriato»[743]. L'approccio più appropriato continuava ad essere, per il ministro italiano, quello della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo. Il commissario Matutes, dal canto suo, ribadì l'importanza di affrontare insieme agli aspetti politici e di sicurezza, anche quelli di natura economica. La CE, secondo Matutes, avrebbe dovuto inviare a tutti i Paesi della regione un messaggio semplice: «che era pronta ad aiutarli sulle basi della propria esperienza degli anni Cinquanta, senza dettare loro il loro futuro o dare priorità alle proprie decisioni o al proprio modo di vedere»[744]. Egli pose, in particolare, l'attenzione sulla necessità di includere nel quadro complessivo dei nuovi interventi economici pensati per il Medio Oriente, anche i

[740] «Telegram n. 094 from Luxemburg to FCO. EPC Ministerial meeting: Luxemburg, 19 February. Post war planning», TNA, FCO 98-4991, 19 febbraio 1991.
[741] *Ibidem*.
[742] *Ibidem*.
[743] *Ibidem*.
[744] *Ibidem*.

Paesi del Maghreb, a causa dell'«esplosiva situazione interna» e delle perdite economiche che avevano subito a seguito del conflitto[745]. Su tale punto la Commissione concordò con il ministro spagnolo Fernandez-Ordonez, il quale si fece portavoce della necessità di istaurare un rapporto più stretto con il Maghreb, consapevole delle conseguenze che un'esplosione del terrorismo dovuta all'instabilità dello scacchiere mediorientale avrebbe potuto provocare di riflesso anche nello stesso continente europeo[746]. Egli esortò, in particolare, i Paesi comunitari della sponda nord del Mediterraneo a «non ignorare una tale situazione»[747]. Anche il ministro greco Samaras si espresse a favore di un rafforzamento dei contatti con gli Stati maghrebini, dichiarando che «la CEE avrebbe potuto giocare un ruolo importante nell'aiutare a riempire quel vuoto politico che si sarebbe inevitabilmente creato tra le masse popolari in Maghreb quando il mito di Saddam Hussein sarebbe crollato dopo la sconfitta in Kuwait»[748]. Infine, relativamente alla questione arabo-israeliana i Dodici concordarono l'importanza di ribadire l'impegno della Comunità di realizzare una conferenza di pace internazionale, ponendo, su insistenza della Francia, particolare enfasi sulla questione palestinese[749]. Nonostante durante il dibattito fossero emerse alcune divergenze, in quell'occasione tutti i ministri degli Esteri comunitari si dichiararono «*aware of the need for a comprehensive approach to all the problems of the Mediterranean, Middle East and Gulf region*»[750] e si impegnarono ad esplorare le modalità per realizzarlo, in quanto, come dichiarò il ministro francese Dumas, lo scenario postbellico era «un'opportunità per la CEE di dimostrare di poter agire insieme in maniera coerente e costruttiva»[751].

Tale approccio venne confermato nuovamente una volta terminato il conflitto armato, durante la riunione informale del Consiglio Europeo che si tenne l'8 aprile 1991 nel castello di Senningen in Lussemburgo. Il vertice, proposto dalla Francia, venne motivato dalla necessità di «trarre le lezioni» dalla guerra del Golfo e di stabilire una comune linea d'azione per il dopoguerra, dopo un conflitto in cui gli Stati membri si erano mossi in ordine

[745] *Ibidem*. Per un approfondimento sulle conseguenze economiche della crisi del Golfo sui paesi del Maghreb si rimanda a Seddon D., *The Gulf Crisis: Counting the Costs*, in «Review of African Political Economy», n. 51, luglio 1991.
[746] Su questo aspetto si rimanda a Canale Cama F., Casanova D., Delli Quadri R.M., *op. cit.*, p. 411.
[747] «Telegram n. 094 from Luxemburg to FCO. EPC Ministerial meeting: Luxemburg, 19 February. Post war planning», cit.
[748] *Ibidem*.
[749] *Ibidem*.
[750] «Statement by the 80th EPC Ministerial Meeting concerning the Gulf crisis», in « European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 7, 1991, AIE, 19 febbraio 1991; «COREU. 80eme Réunion ministérielle de CPE, Luxemburg, le 19 février 1991», TNA, FCO 93-6638, 19 febbraio 1991.
[751] «Telegram n. 094 from Luxemburg to FCO. EPC Ministerial meeting: Luxemburg, 19 February. Post war planning», cit.

sparso, senza una chiara visione collettiva[752]. In tale occasione venne presentato un nuovo documento di riflessione della Presidenza che si situava lungo la scia di quel dibattito che i ministri degli Esteri avevano già avviato a febbraio. Da qual momento, infatti, la Comunità e i suoi Stati membri avevano confermato la loro intenzione di prendere parte attiva al processo di pace in Medio Oriente una volta completate le operazioni militari e, per raggiungere tale obiettivo, avevano ritenuto di adottare un approccio globale e flessibile. Come indicato anche nella precedente nota di riflessione della Presidenza del 19 febbraio, «tale approccio costituiva un test di volontà dell'Europa comunitaria di agire con unità, efficacia e coerenza sulla scena internazionale»[753]. Pertanto, presentando le conclusioni del vertice alla conferenza stampa congiunta, il presidente di turno della CEE, Santer, annunciò le linee guida dell'azione comunitaria nei tre *volet*: processo di pace in Medio Oriente, sicurezza e aspetti economici. Relativamente al primo, Santer dichiarò che non ci sarebbe stata «una pace vera» nella regione se fosse persistita la principale fonte di instabilità, ossia il conflitto arabo-israeliano e la questione palestinese[754]. L'azione dell'Europa comunitaria si sarebbe, pertanto, concentrata nella formulazione di princìpi comuni attraverso una conferenza di pace, alla quale «la CE doveva essere associata in quanto attore importante nel Mediterraneo»[755]. Un regolamento di pace, secondo i Dodici, avrebbe dovuto fondarsi sulle Risoluzioni n.242 e 338 del Consiglio di Sicurezza e avrebbe dovuto basarsi sui princìpi richiamati più volte dagli Europei, ossia il diritto per Israele a frontiere sicure e il diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione. Inoltre, secondo il Consiglio Europeo, nessuna soluzione avrebbe dovuto essere scartata, «compresa la creazione di uno Stato palestinese»[756]. Il tal modo l'Europa comunitaria confermava la sua velleità a porsi, ancora una volta, quale interlocutore privilegiato del popolo palestinese[757].

Per quanto riguarda la dimensione della sicurezza, il Consiglio ribadì la necessità di «dare priorità agli Stati della regione di decidere sui propri sistemi di sicurezza», sostenendo gli sforzi degli otto Paesi arabi (Egitto, Siria e i Sei stati del Consiglio di Cooperazione del Golfo) intenti a creare un primo nucleo di forze militari congiunte nell'area[758]. La Comunità

[752] «Report on European Council Meeting in Luxembourg, held on 8 April 1991», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 7, 1991, AEI, 17 aprile 1991.
[753] «Document de réflexion de la Présidence», AGA, Serie Europa, b. 393, aprile 1991.
[754] «Conférence de Presse de MM. Santer et Delors à l'issue du Conseil Européen Extraordinaire – Luxemburg, 08.04.91», ASUE, Fondo Jacques Delors, b. 227, 8 aprile 1991.
[755] *Ibidem*.
[756] *Ibidem*.
[757] Sul tema ci si soffermerà più avanti nel paragrafo 4.
[758] «Conférence de Presse de MM. Santer et Delors à l'issue du Conseil Européen Extraordinaire – Luxemburg, 08.04.91», cit.

Europa si assunse, invece, l'impegno di rafforzare i regimi di non proliferazione delle armi di distruzione di massa, in particolare armi chimiche, e di fermare l'accumulazione di armamenti convenzionali, «tenendo conto delle esigenze di difesa legittime e ragionevoli dei Paesi della regione»[759]. Forti della loro esperienza nell'ambito della CSCE, i Dodici si dichiararono, inoltre, disposti a portare un proprio contributo volto a creare un meccanismo di trasparenza nelle attività militari. Misure come la creazione di un centro per la prevenzione dei conflitti e la creazione di una rete di comunicazione di determinate attività militari avrebbe potuto aiutare a creare un clima di fiducia tra gli Stati dell'area ed evitare nuove guerre. Questa volta, la Comunità Europea cercava di venire incontro alle richieste di Israele, secondo il quale, come sopra analizzato, il cuore del problema in Medio Oriente rimaneva essenzialmente il riarmo dei Paesi arabi.

Infine, rispetto agli aspetti economici, il Consiglio Europeo, «ansioso di segnare la presenza e la specificità del Comunità nell'ambito della risoluzione di importanti problemi socio-economici della regione»[760], dichiarò di voler imprimere un salto di qualità ai rapporti con gli Stati del Mediterraneo e del Medio Oriente adottando nuove iniziative. Innanzitutto, nel breve periodo, era previsto un rafforzamento degli aiuti umanitari alle popolazioni civili, vittime dirette o indirette del conflitto (in particolare al popolo curdo), oltre all'impegno a ricostruire le zone colpite dalla guerra. In secondo luogo, i Dodici avevano accolto con favore il piano presentato dal commissario Matutes, il quale prevedeva una serie di iniziative, prima tra tutte un'accelerata messa in opera della Politica Mediterranea Rinnovata con misure finanziarie e commerciali tali da consentire alla CE di svolgere un'azione «incisiva» nello scenario post-bellico[761]. Tuttavia, una delle principali novità del piano Matutes riguardava l'idea di promuovere nel Vicino Oriente un'intesa di cooperazione economica regionale con la creazione di un'Alta Autorità la quale, come la CECA in Europa Occidentale nel secondo dopoguerra, avrebbe potuto garantire la pace dopo il conflitto nel Golfo. Nel contesto del Levante, tale cooperazione avrebbe potuto riguardare il petrolio, l'acqua irrigua e la manodopera[762]. Facendo seguito alle riflessioni emerse durante le riunioni ministeriali relative alla necessità di un ripensamento delle relazioni con il Maghreb, inoltre, la Commissione propose la realizzazione di un sistema di partenariato con tali Paesi,

[759] *Ibidem*.
[760] *Ibidem.*
[761] «Telegramma n. 2430 da ITALRAP Bruxelles a Esteri Roma. Consiglio Europeo (Lussemburgo, 8 aprile 1991): lineamenti delle possibili proposte presidente Delors su rapporti CEE con Paesi Terzi Mediterraneo e Vicino Oriente. A firma Di Roberto», AGA, Serie Europa, b. 393, 4 aprile 1991.
[762] *Ibidem.*

fondato su un dialogo istituzionalizzato di natura politica ed economica[763]. Un altro punto decisivo del documento presentato da Matutes riguardava i rapporti con Israele. Il piano prevedeva un rafforzamento dei legami con lo Stato israeliano, attraverso la garanzia di un trattamento speciale negli scambi commerciali, finanziari, dei servizi e delle persone. Sullo sfondo vi era l'idea originaria del presidente Delors di concludere, in ultimo termine, un accordo con cui si sarebbero introdotte le «quattro libertà» fra CE e Stato Ebraico, secondo il modello perseguito nel negoziato CEE- EFTA[764]. Tuttavia, in quel momento il presidente dell'esecutivo comunitario ritenne «prematuro» avanzare proposte in questo senso, almeno fino a quando Israele non avesse dimostrato «un'effettiva disponibilità a dar luogo a reali aperture verso la pace con gli arabi»[765]. Infine, il documento del commissario prevedeva l'istituzione di un programma di formazione e scambi culturali indirizzato all'intera area vicino-orientale e mediterranea, nonché un ulteriore sforzo per sbloccare il IV protocollo finanziario con la Turchia, fermamente opposto dalla Grecia[766].

Tali misure di carattere prettamente economico, insieme alle iniziative in tema di sicurezza avevano l'obiettivo di attivare un processo di *confidence building* che, richiamandosi anche ad alcuni aspetti costitutivi del processo di integrazione europea, avrebbe contribuito a creare un quadro regionale flessibile, all'interno del quale si sarebbe potuta svolgere la trattativa politica relativa alle dispute arabo-israeliane e alla questione palestinese. Consapevoli della necessità di un «*comprehensive approach*» ai problemi della regione, i Dodici stavano esplorando «le modalità per il lancio di un processo volto a stabilire una serie di regole e princìpi nell'ambito della sicurezza, cooperazione economica, diritti umani e scambi culturali»[767]. Tornava nuovamente al vaglio della Comunità Europea l'idea italiana di realizzare una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo.

[763] *Ibidem*.
[764] *Ibidem*. Sulla cooperazione economica euro-israeliane si consiglia Calandri E., *L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza* in Calandri E., (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo (1957-2007)*, Franco Angeli, Milano, 2009.
[765] *Ibidem*.
[766] *Ibidem*.
[767] «Statement by the 80th EPC Ministerial Meeting concerning the Gulf crisis», 19 febbraio 1991, cit.

2. La riproposizione della CSCM: un'opportunità (mancata) per l'Europa comunitaria

Difronte all'inevitabile interdipendenza delle varie problematiche della regione ampiamente dimostrata dalla crisi del Golfo e alla decisione dei Dodici di adottare un approccio globale, la proposta di una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo appariva, agli occhi di alcuni Stati membri, ancora valida. Dalla sua prima presentazione ufficiale a Palma de Mallorca nel settembre 1990, l'idea della CSCM aveva subìto nel frattempo un processo di evoluzione e maturazione accelerata dagli avvenimenti del Golfo e dalla prospettiva di una definizione degli assetti regionali del dopo crisi[768]. In particolare, il governo italiano si era concentrato nello sforzo di far guadagnare al progetto un consenso sempre più ampio procedendo per contatti «a geometria variabile»[769]. All'originario appoggio spagnolo, infatti, dopo un'intensa serie di contatti a livello ministeriale e di esperti, si aggiunse successivamente quello della Francia e del Portogallo. Tale accordo a Quattro diede vita ad un nuovo documento congiunto che venne discusso in ambito CPE dai Dodici durante la riunione dei direttori politici il 12 marzo 1991 in Lussemburgo[770]. Durante l'incontro, fu il delegato italiano Borga ad illustrare ai colleghi il progetto della CSCM, la quale, sulla base dell'esperienza della CSCE, avrebbe dovuto stabilire un insieme di regole e di princìpi, piuttosto che proporre soluzioni a specifici problemi della regione. La caratteristica principale della CSCM avrebbe dovuto essere quella della «globalità», sia dei partecipanti sia dei contenuti[771]. Sarebbero, infatti, stati coinvolti tutti gli Stati del Mediterraneo e del Golfo, dalla Mauritania all'Iran, oltre alla CEE e suoi Stati membri, gli USA, l'URSS e i Paesi del Mar Nero. Rispetto ai contenuti, invece, la Conferenza si sarebbe, basata su tre *volet*: dimensione della sicurezza, economica e umanitaria. Relativamente al primo ambito, l'obiettivo principale della CSCM sarebbe stato quello di incrementare gradualmente la fiducia, attraverso la trasparenza e l'informazione reciproca tra gli Stati della regione. «La fiducia basata su mezzi politici – secondo il governo

[768] Per un approfondimento sulla riunione della CSCE a Palma de Mallorca nel settembre 1990 si rimanda a Jacoangeli G., *La riunione della CSCE sul Mediterraneo e prospettive di cooperazione fra i paesi della regione*, in «Lettera Diplomatica», Circolo di Studi Diplomatici, Quindicinale n. 631, Anno XXII, Roma, 12 novembre 1990.
[769] «CSCM, appunto MAE», cit.
[770] «Telegram n. 131 from Luxemburg to FCO. Political Committee: Luxemburg, 12/13 March. Middle East and Gulf Crisis. CSCM», TNA; FCO 98-4890, 13 marzo 1991.
[771] «CSCM, appunto MAE», cit.

italiano – [era], infatti, un prerequisito per il disarmo e la prevenzione del riarmo dopo la fine del guerra»[772]. Alla cooperazione economica, invece, sarebbe spettato un rilievo prioritario, in quanto «uno sviluppo economico più equilibrato [era] essenziale per favorire a lungo termine la stabilizzazione e la crescita democratica»[773]. Questo aspetto era, inoltre, essenziale per evitare «futuri approcci *à la Saddam*» per risolvere gli squilibri socioeconomici tra «*have* e *have-nots*» nell'area[774]. Il documento, pertanto, prevedeva una nuova solidarietà economico-finanziaria, con l'apporto sia dei Paesi europei sia di quelli arabi più ricchi. La CSCM avrebbe, ad ogni modo, assicurato il coordinamento con le altre iniziative bilaterali e multilaterali a carattere mediterraneo già esistenti o programmate (come la Politica Mediterranea Rinnovata della CEE). Infine, rispetto alla dimensione umanitaria, l'obiettivo dichiarato era quello di uno sviluppo politico – sociale che avrebbe facilitato la convivenza pacifica di società diverse, rafforzando lo scambio di informazioni e la conoscenza reciproca[775]. Nel progetto presentato da Borga, dunque, la CSCM avrebbe attivato «fori specifici» su diverse questioni collegandole, però, in un più vasto approccio globale, che sarebbe stato posto sotto gli auspici delle Nazioni Unite, nel momento in cui queste si fossero accinte «a tracciare le grandi linee di un nuovo ordine regionale»[776].

Il documento congiunto dei Quattro venne, però, accolto con molto scetticismo dai partener europei. Il Belgio, pur non opponendosi all'idea, dichiarò che l'approccio molto vasto della CSCM avrebbe potuto comportare il rischio di non affrontare adeguatamente ogni specifico problema della regione. L'Irlanda, così come la Germania, espresse dubbi circa la possibilità di risolvere i problemi del dopoguerra attraverso una tale conferenza; la CSCM avrebbe potuto avere un ruolo «*as a policy planning structure rather than the basis for immediately operative policy decisions*»[777]. Ma ad opporsi più fermamente al progetto fu, ancora una volta, il Regno Unito. Secondo il delegato inglese Weston l'idea della CSCM si presentava particolarmente «ambiziosa e complessa» e avrebbe potuto creare delle «aspettative che né la CE né altri Paesi avrebbero potuto soddisfare»[778]. La realizzazione di

[772] *Ibidem.*
[773] *Ibidem*.
[774] *Ibidem.*
[775] *Ibidem*. Primaria attenzione sarebbe stata data, in particolare, alla tolleranza religiosa, decisamente importante in una «regione minacciata dal fondamentalismo». Per un approfondimento su questo punto si consiglia Esposito J.L., *L'Islam e la sfida della democrazia in Medio Oriente*, in Brighi E., Petito F., *Il Mediterraneo e il Medio Oriente nelle relazioni internazionali*, Vita E Pensiero, 1994, pp. 57-69.
[776] «CSCM, appunto MAE», cit.
[777] «Telegram n. 131 from Luxemburg to FCO. Political Committee: Luxemburg, 12/13 March. Middle East and Gulf Crisis. CSCM», cit.
[778] *Ibidem*.

un tale piano avrebbe, inoltre, richiesto molto tempo, per cui sarebbe stato incapace di dare un contributo immediato alla risoluzione di quelle che, secondo il Regno Unito, erano le priorità del dopoguerra: problema della sicurezza nel Golfo, controllo delle armi e questione arabo-israeliana. Quest'ultima, in dettaglio, necessitava di una «*quite diplimacy*» all'interno di un framework visibile che avrebbe preparato il terreno per una conferenza di pace internazionale al momento opportuno[779]. Rispetto ad un progetto di così vasta portata, il Regno Unito avrebbe, dunque, preferito un «approccio graduale», partendo dai contatti che si stavano creando con i Paesi nella regione[780]. Alla base della ferma opposizione inglese alla CSCM vi erano, innanzitutto, le preoccupazioni del Regno Unito che il progetto italiano potesse comportare rilevanti implicazioni finanziarie per i governi europei, prevedendo ulteriori aiuti ai Paesi terzi del Mediterraneo[781]. Inoltre, come sopra analizzato, vi erano ragioni di sicurezza: il governo britannico temeva che la CSCM potesse in qualche modo «intralciare» l'azione degli statunitensi di controllo degli armamenti navali nell'area[782]. Pertanto, su richiesta degli Stati Uniti, che sin dal mese di ottobre avevano esercitato pressioni sugli inglesi affinché adottassero una «*tough negative line*» nei confronti della proposta italiana, il Regno Unito continuò ad opporsi fermamente alla CSCM[783]. Infine, anche la Commissione, il cui «supporto all'approccio globale era ben noto», si espresse nuovamente in maniera dubbiosa sul documento proposto dai Quattro[784]. Secondo la Commissione, la CSCM non sarebbe stata sufficiente ad affrontare tutte le sfide del dopoguerra, piuttosto avrebbe dovuto essere affiancata da altre iniziative «concrete», ad esempio nell'ambito della cooperazione economica e nel controllo della vendita delle armi[785]. Inoltre, come dichiarato dal funzionario del gabinetto di Matutes, Marc Pierini, il riferimento alla Politica Mediterranea della CEE nel documento della CSCM destava non poche preoccupazioni circa il pericolo di un uso di una politica comunitaria al servizio degli

[779] *Ibidem*.
[780] *Ibidem*.
[781] «Letter from R. F. Cooper (Policy Planning Staff) to Private Secretary. Italy: Middle East and CSCM», TNA, FCO 98-4890, 1° febbraio 1991. Restii all'esborso di ulteriori aiuti ai Paesi del Mediterraneo erano anche altri Stati membri, in particolare la Danimarca. Sulla posizione della Danimarca al riguardo cfr «Tel n. 390 from Copenaghen to FCO, Conference on Security and Cooperation in the Mediterranea (CSCM»), TNA, FCO 98-4192, 9 novembre 1990.
[782] *Ibidem*.
[783] «CSCM: Prime Minister's talks with Italian President – 24 October. Background», TNA, FCO 98-4192, 15 ottobre 1990.
[784] «Telegram n. 131 from Luxemburg to FCO. Political Committee: Luxemburg, 12/13 March. Middle East and Gulf Crisis. CSCM», cit.
[785] *Ibidem*.

interessi degli Stati Uniti o di altri Stati nella regione. «Affidare uno strumento politico della CEE alla leadership multilaterale non era certamente nei piani della Commissione»[786].

La realizzazione del progetto di una conferenza modello Helsinki nel Mediterraneo era, dunque, ancora una volta ostacolata dalle reazioni dubbiose e contrarie dei partner europei, nonché della Commissione Europea. Tuttavia, a rendere ancora più debole tale iniziativa furono le rilevanti divergenze che emersero all'interno dello stesso gruppo dei Quattro, circa le finalità e la reale fattibilità della CSCM. La Francia, sebbene decise a gennaio di appoggiare finalmente la proposta italiana superando le iniziali ritrosie, rimaneva scettica sull'idea di unire tutte le problematiche del Mediterraneo, del Medio Oriente e del Golfo «sotto un unico ombrello»[787]. Il piano originale della Francia, che risaliva al 1983, era infatti più modesto e mirava alla realizzazione di una Conferenza che affrontasse i problemi circoscritti all'area del Mediterraneo; De Michelis, invece, «che aveva una fervida immaginazione, aveva ampliato il concetto fino ad abbracciare l'intera regione dal Portogallo all'Iran»[788]. Inoltre, mentre per la Francia la CSCM rappresentava il «*roof top*» della nuova architettura della sicurezza, per l'Italia rappresentava, invece, le fondamenta, la basi da cui partire per creare un sistema di sicurezza innovativo nella regione[789]. Come la Francia, anche il Portogallo non era particolarmente attratto dall'idea di includere, insieme alle problematiche del Mediterraneo, anche la dimensione mediorientale. Il governo portoghese, infatti, era più interessato a consolidare i rapporti con i Paesi del Maghreb attraverso l'Iniziativa del Mediterraneo Occidentale, comunemente chiamata Dialogo 4+5, avviata a Roma nel 1990[790]. Tale framework subregionale, raggruppando quattro Stati

[786] «Visit to London by Marc Pierini of Commissioner Matutes' Cabinet», TNA, FCO 98-4890, 18 marzo 1991.
[787] «Telegram n. 99 from FCO to Paris. Secretary of State's talk with French Foreign Minister, 7 February: Middle East other issues», TNA, FCO 9-7039, 7 febbraio 1991.
[788] *Ibidem.* Si ricorda che, già nel 1983, François Mitterrand aveva proposto al Parlamento marocchino la creazione di una «struttura di contatto permanente» per i Paesi del Mediterraneo più vicini, cfr Barbé E. (1990), *op. cit.* p. 80.
[789] «Ivor Roberts' minute reporting conversation with Fernandez de la Pena, 27 February», TNA, FCO 9-7039, 1 marzo 1990; H. Chérigui, *La politique méditerranéenne de la France : entre diplomatie collective et leadership*, L'Harmattan, Paris, 1997, pp. 85 - 94.
[790] L'Iniziativa del Mediterraneo Occidentale, o Dialogo 4+ 5, venne istituita a Roma nell'ottobre del 1990 fra quattro Stati membri della CEE (Francia, Italia, Portogallo e Spagna) e cinque Paesi del Maghreb arabo (Algeria, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia) al fine di «promuovere lo sviluppo economico, culturale e sociale a livello del Mediterraneo occidentale» attraverso il rafforzamento del dialogo politico e la consultazione. Cfr «Déclaration commune des neuf pays de la Méditerranée occidentale, sur la coopération et le dialogue en Méditerranée occidentale entre les pays de l'Union du Maghreb arabe et les pays de l'Europe du Sud. Rome le 10 octobre 1990». Tale forum, successivamente, denominato Dialogo 5+5 con l'ingresso di Malta, venne istituito soprattutto su iniziativa dell'Italia, dando ulteriore dimostrazione dell'attivismo del governo italiano nel Mediterraneo in quegli anni, timoroso di trovarsi in una condizione di «abbandono» di fronte ai nuovi rischi proveniente da Sud nel nuovo sistema internazionale post-bipolare. Su questo cfr Andreatta F., *Italian Foreign Policy: Domestic Politics, International Requirements and the European*

membri europei e i cinque del Maghreb avrebbe consentito di rafforzare la cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo in alcuni ambiti, come la gestione del fenomeno migratorio, che rappresentava in quel momento motivo di accesa preoccupazione, sebbene inferiore rispetto alla Spagna e alla Francia, anche per il Portogallo[791]. Inoltre, il governo portoghese si disse più volte preoccupato del mancato supporto degli Stati Uniti al progetto della CSCM, temendo una ritirata dell'alleato americano dalla regione se l'Italia avesse insistito sulla sua idea, lasciando intendere che la presenza degli USA nell'area non era più gradita[792]. Ciononostante, il Portogallo, in vista del ruolo che di lì a poco avrebbe giocato nella troika europea, decise di appoggiare l'iniziativa italiana e partecipare alla formulazione del documento congiunto[793]. Per quanto riguarda la Spagna, fu lo stesso direttore generale per il Medio Oriente e l'Africa del Ministero degli Affari Esteri spagnolo, Dezcallar, a delineare una chiara linea di demarcazione tra la posizione del proprio governo e quella del governo italiano sulla CSCM. La Spagna, secondo Dezcallar, era molto «meno fanatica» rispetto all'Italia e si era fermamente opposta ai tentativi di De Michelis di affrettare le cose e di istituire rapidamente una Commissione Preparatoria subito dopo la fine della guerra[794]. Il governo spagnolo, infatti, vedeva la CSCM come un processo progressivo, il quale, partendo dal Mediterraneo Occidentale, avrebbe potuto espandere gradualmente il suo mandato e la partecipazione ad altri Stati. Pertanto, in quel momento il principale obiettivo della Spagna era impegnarsi a consolidare il Dialogo 4+5, quale punto di partenza di un più vasto progetto. Infine, secondo quanto dichiarato da Dezcallar, la CSCM non era intesa dagli spagnoli come un forum per la soluzione di specifici conflitti o punti di tensione della regione; questi, come la questione arabo-israeliana, avrebbero dovuto essere affrontati speratamene e con una certa priorità[795]. Infine, anche all'interno dello stesso governo italiano emersero forti perplessità

Dimension, in «Journal of European Integration», 30:1, 2008, pp. 169-181; Rambaldi F., *Le politiche bilaterali d'Italia, Spagna, Francia, Stati Uniti verso il Maghreb*, Documento redatto nell'ambito del «Laboratorio di politica internazionale», Gruppo Maghreb, IAI, Roma, giugno 1998.

[791] «Telegram n. 552 from Lisbon to FCO. Lisbon telegram n. 543: CSCM», TNA, FCO 98-4192, 13 novembre 1990.

[792] «Telegram n. 543 from Lisbon to FCO. CSCM», TNA, FCO 98-4192, 8 novembre 1990; «Telegram n. 112 from Lisbon to FCO Your visit to Portugal, 26 February: Discussion on the Gulf», TNA, FCO 98- 4890, 27 febbraio 1991.

[793] «Telegram n. 51 form Lisbon to FCO. Portugal: four plus five and CSCM», TNA, FCO 9-7039, 30 gennaio 1991. Il Portogallo avrebbe fatto parte della troika europea a partire dal mese di luglio in qualità di Paese membro prossimo a detenere la Presidenza di turno della CEE dal gennaio 1992.

[794] Durante l'incontro della CSCE a La Valletta il 30 gennaio 1990, De Michelis aveva dichiarato l'impegno dell'Italia a perseguire l'avvio del Comitato Preparatorio «un minuto dopo la fine del conflitto nel Golfo» per lanciare un segnale chiaro alle opinioni pubbliche in apertura della fase post-bellica. Cfr «CSCM, appunto MAE», cit.

[795] «Telegram n. 252 from Madrid to FCO. MFA distance themselves from Italian Initiatives to accelerate movement on CSCM», TNA, FCO 98- 4890, 25 marzo 1991.

circa la reale capacità della CSCM di contribuire in maniera effettiva alla definizione degli assetti regionali del dopo crisi. Il segretario generale del Ministero degli Esteri, Bottai, si disse, infatti, molto «dubbioso» sul fatto che la CSCM potesse far fronte ad una «patata bollente» come la questione della sicurezza regionale in Medio Oriente[796]. Mentre, all'ambasciatore britannico a Roma, il consigliere diplomatico di Andreotti, Umberto Vattani, svelò il pensiero del Presidente del Consiglio italiano circa il progetto di De Michelis e dichiarò: «*Andreotti thoughts that CSCM might have its uses, rather as th Euro-arab Dialogue had done years ago, but it would solve nothing*»[797].

La riproposizione del progetto della CSCM ad opera dei Quattro, all'indomani della fine delle ostilità, incontrò un forte scetticismo non soltanto all'interno dell'ambito europeo. Sebbene diversi Paesi avessero mostrato interesse nel progetto, inclusa la Turchia, l'Egitto, la Iugoslavia e l'Unione Sovietica, rimaneva ancora «cauta» la posizione degli Stati Uniti, che sin dal mese di settembre si erano opposti a tale formula, ritenuta poco pratica rispetto a quella di una conferenza di pace e, soprattutto, rischiosa per le implicazioni che avrebbe potuto avere per la sicurezza nel Mediterraneo[798]. Nel suo intervento alla riunione del 12 marzo, Borga ci tenne, però, a sottolineare, che qualcosa negli Stati Uniti stava cambiando. In effetti, in occasione del viaggio di De Michelis a Washington, il 4 marzo 1991, Baker aveva mostrato una posizione lievemente più conciliante, accettando di inserire la CSCM tra le opzioni oggetto di studio e considerazione[799]. Tuttavia, il segretario di Stato americano ci tenne comunque a ribadire chiaramente il suo dissenso all'iniziativa. Immediatamente dopo, De Michelis realizzò una serie di visite nella regione con l'intento di convincere i Paesi arabi della bontà della sua proposta. In quanto membro della troika europea, egli si recò il 7 marzo a Gerusalemme, insieme ai ministri degli Esteri lussemburghese e olandese, mentre, dal 9 al 12 marzo, in veste di ministro degli Esteri italiano si recò a Riyad, Kuwait City, Beirut, Damasco e Il Cairo. Sebbene la Comunità Europea avesse dichiarato il suo sostegno all'iniziativa americana nella regione[800] e la CSCM venisse pubblicamente presentata come uno «strumento [ad essa] complementare»[801], in realtà De Michelis era convinto della

[796] «Telegram n. 64 from Rome to FCO. Arab/Israel: Bottai's visit to Jerusalem, 27-28 January, TNA, FCO 98-4890, 31 gennaio 1991.
[797] «Telegram n. 117 from Rome to FCO. CSCM», TNA, FCO 98-4890, 19 febbraio 1991.
[798] «Telegram n. 131 from Luxemburg to FCO. Political Committee: Luxemburg, 12/13 March. Middle East and Gulf Crisis. CSCM», cit.
[799] «CSCM, appunto MAE», cit.: «Problemi del dopo crisi. La sicurezza nel Golfo», cit.
[800] «Conférence de Presse de MM. Santer et Delors à l'issue du Conseil Européen Extraordinaire – Luxemburg, 08.04.91», cit.
[801] «COREU. Question orale n. H-0255/91 de M. Arbeloa Muru sur la CSCE dans le bassin méditerranéen », TNA, FCO 9-7040, 7 maggio 1991.

maggiore validità della sua proposta rispetto alla convocazione di una conferenza di pace internazionale. Il ministro italiano, infatti, presentò nelle capitali arabe la sua proposta come una formula che, per la sua «globalità» avrebbe avuto migliori chance di «convincere gli arabi» a dialogare con Israele, e facilitare, parallelamente, la soluzione della questione palestinese[802]. Invece, l'idea americana di una conferenza di pace internazionale basata su un doppio binario (*double track*) – uno arabo-israeliano e l'altro israelo-palestinese – avrebbe, secondo De Michelis, fallito per una «mancanza di collegamento tra i due binari»[803]. Tuttavia, le reazioni dei governi della regione alla proposta italiana furono poco incoraggianti. L'Arabia Saudita mostrò una disponibilità chiaramente «limitata» a cooperare alla realizzazione di una CSCM; in quel momento Riyad considerava prioritari i rapporti che si erano venuti a creare con Siria e Egitto per una definizione del nuovo assetto di sicurezza regionale da conseguire con l'appoggio degli Stati Uniti[804]. Il Kuwait mantenne un «basso profilo» in quanto ancora poco propenso a collaborare con quella parte del mondo arabo che aveva avuto posizioni pro-Saddam durante il conflitto[805]. Allo stesso modo anche la Sira si mostrò particolarmente reticente, timorosa che fori troppo vasti avrebbero potuto far perdere l'occasione favorevole che si era creata nell'immediato dopoguerra di ottenere «concessioni da Israele»[806]. Sul versante del Maghreb, si assistette, invece, a seguito della guerra, ad un repentino cambio di atteggiamento dei cinque Stati nei confronti del progetto italiano. L'iniziale impegno ad approfondire le condizioni di realizzabilità della CSCM (inserito nella Dichiarazione sottoscritta dal Gruppo dei 4+5 a Roma il 10 ottobre 1990) lasciò il posto alle preoccupazioni che gli specifici interessi maghrebini potessero essere sacrificati rispetto alle questioni mediorientali in un esercizio così ampio[807]. Pertanto, gli Stati membri dell'UMA considerarono più vantaggioso per i propri interessi concentrarsi sul rafforzamento della cooperazione con l'Europa comunitaria attraverso il Dialogo 4+5[808].

---

[802] «Telegram n. 110 from FCO to Rome, Gymnich Meeting, Luxemburg, 26 March: Secretary of State's bilateral with Italian Foreign Minister», TNA, FCO 98-4890, 27 marzo 1991.
[803] *Ibidem*.
[804] «CSCM, appunto MAE», cit.
[805] *Ibidem*
[806] *Ibidem*.
[807] «Wilton Park Conference on Mediterranean Security, 21-25 October: CSCM», TNA, FCO 9-7040, ottobre 1991.
[808] UMA è l'acronimo di Union du Maghreb Arabe e si riferisce all'unione formata il 17 febbraio 1989, con il trattato di Marrakech, dai cinque paesi del Grande Maghreb, cioè la Libia, la Tunisia, l'Algeria, il Marocco e la Mauritania, con l'intento di realizzare l'unità economica di tali Stati. Per un approfondimento sui rapporti tra CEE e Paesi del Maghreb si rimanda a Khader B., *Le Grand Maghreb et l'Europe. Enjeux et perspectives*, Publisud, Paris, 1992.

Tuttavia, a far fallire definitivamente il progetto dei Quattro fu la ferma opposizione di Israele, sebbene nel mese di gennaio il governo israeliano avesse mostrato a «*qualified interest*» nella CSCM, incoraggiando l'Italia a credere nel successo della propria proposta[809]. In un incontro con il ministro israeliano Levy a Roma, il 19 marzo 1991, De Michelis fece un ultimo tentativo per convincerlo dei vantaggi del suo progetto rispetto alla conferenza di pace. Secondo il ministro italiano, la CSCM avrebbe garantito ad Israele una «formula impegnativa, ma non ultimativa», diversamente dalla conferenza di pace che avrebbe, invece, imposto, soprattutto da parte degli Stati Uniti, forti pressioni alla diplomazia ebraica affinché accettasse di arrivare a una conclusione positiva[810]. Ma Levy restò fermo sulla sua posizione: il cuore del problema restava l'ostilità degli arabi nei confronti dello Stato di Israele che si concretizzava attraverso la loro politica di riarmo. Per tale motivo, il processo della CSCM non avrebbe mai potuto sostituire il dialogo diretto con i singoli Paesi della regione. Questa, era di fatto, la nota posizione del governo israeliano, che considerava ugualmente «provocatoria» una conferenza di pace internazionale che non prevedesse un negoziato da Stato a Stato[811].

Le ritrosie sul piano internazionale e le difficoltà di trovare una linea comune in ambito CPE finirono per porre l'idea della CSCM su un binario morto. Il suo stesso autore, De Michelis, annunciò, infatti, pubblicamente a luglio la sospensione del progetto di una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo, così da «non compromettere l'iniziativa americana e non complicare le cose» nella regione[812]. All'Italia e all'Europa comunitaria non restava, dunque, che lavorare per il successo del piano statunitense, rinunciando, in tal modo, ad esercitare un ruolo decisivo, o quanto meno originale, nella definizione del nuovo assetto regionale postbellico[813].

[809] «Telegram n. 88 Secretary of State's visit to Rome 8 and 10-11 February: Italy, the Gulf Crisis and post war planning», TNA, FCO 9-7039, 7 febbraio 1991; cfr, inoltre, «Telegram n. 64 from Rome to FCO. Arab/Israel: Bottai's visit to Jerusalem, 27-28 January», cit.
[810] Riccardi L., *op. cit*., p. 220.
[811] Shlaim A., *op. cit*., p. 533.
[812] «Telegram n. 464. CSCM», TNA, FCO 98-4890, 22 luglio 1991.
[813] Musu C., *European Union Policy Towards the Arab-Israeli Peace Process*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, p. 49.

3. L'azione europea nella gestione della questione curda

Nel frattempo, la fine della guerra acutizzò le tradizionali fragilità interne dell'Iraq. Anzi, la debolezza e l'isolamento regionale e internazionale di Saddam Hussein alimentarono le speranze di sciiti e curdi di porre finalmente fine alle politiche di oppressione perpetuate nei loro confronti da parte del regime[814]. Di fatto, il 5 marzo 1991, diverse città del sud, a maggioranza sciita, si ribellarono contro la dittatura del leader iracheno, che rappresentava il monopolio del potere da parte della comunità di minoranza sunnita, dando vita a quella che è stata definita l'«intifada sciita»[815]. Gli insorti presero di mira soprattutto le sedi del Partito Baath di Saddam e si scagliarono contro tutti i simboli della dittatura. Tuttavia, non furono in grado di coordinarsi e di organizzare un comando unificato, per cui la Guardia Repubblicana, il corpo di truppe scelte del regime di Saddam Hussein, riuscì nel giro di due settimane a sedare, con la consueta ferocia, la ribellione. Il numero di vittime venne calcolato tra 100.000 e 300.000 morti, mentre almeno 100.000 sciiti iracheni cercarono rifugio in Iran e in Arabia Saudita[816]. La comunità internazionale rimase inizialmente passiva di fronte al pugno duro adottato dal governo di Baghdad, sia per la difficoltà di reperire informazioni affidabili sulla vastità e la portata della repressione, sia per l'iniziale tendenza a inquadrare la lacerazione violenta in atto in Iraq come 'affari interni' del Paese. Oltre a questo, gli Stati Uniti, sebbene ancora presenti militarmente al confine kuwaitiano-iracheno, scelsero chiaramente di non sostenere la popolazione sciita, probabilmente per il timore di favorire l'installarsi a Baghdad di un regime controllato o influenzato dall'Iran[817]. Contemporaneamente, nel nord del Paese ebbe luogo la rivolta della popolazione curda. Quest'ultima pensava che, dopo la sconfitta, Saddam fosse ormai debole e che bisognasse approfittarne per cercare di ottenere il controllo del maggior territorio possibile del Kurdistan[818]. Diversamente dagli sciiti, i ribelli curdi, infatti, non presero di mira gli obiettivi simbolici del regime, ma puntarono direttamente ad acquisire il controllo di intere città e di obiettivi strategici, quali i campi petroliferi nella provincia di Kirkuk. Tale

[814] Per un approfondimento storico sulla questione si consiglia Yildiz, K., *The Kurds in Iraq: The Past, Present and Future*, Pluto Press, London, 2004; De Biasi A., Caputo G., Chomani K., Pedde N. (a cura di), *Curdi*, Rosenberg & Sellier, 2018; Nasr V., *La rivincita sciita. Iran, Iraq, Libano. La nuova mezzaluna*, Università Bocconi Editore, Milano, 2007.
[815] Emiliani M., *op. cit*., p. 387.
[816] *Ivi*, p. 389.
[817] *Ibidem.*
[818] Galletti M., *I curdi nella II guerra del Golfo (1990-1991)*, in «Oriente Moderno», Anno 10 (71), n. 1/6 (gennaio-giugno 1991), p. 6.

strategia contrastava con quanto avveniva in passato, quando la guerriglia curda non occupava le città per la difficoltà di mantenerle sotto il proprio controllo e far fronte alle necessità della popolazione[819]. Questa volta, invece, i curdi dettero prova di maggior efficienza e coordinamento e nelle prime due settimane dall'inizio della rivolta, riuscirono a conquistare diverse città. Tuttavia, la reazione di Saddam non tardò ad arrivare: il 23 marzo la Guardia Repubblicana lanciò un attacco missilistico massiccio contro le forze curde che controllavano Kirkuk, massacrò migliaia di civili nelle città rioccupate e utilizzò bombe al fosforo e napalm sui civili in fuga. La violenza di tale repressione causò un «esodo dalla portata biblica», con circa 3 milioni di profughi curdi che premevano alle frontiere di Iran e Turchia, mentre il 7 aprile, in un discorso radiofonico, Saddam annunciò la sconfitta degli sciiti al sud e dei curdi al nord[820].

Questa volta, sotto le pressioni dell'opinione pubblica, la comunità internazionale decise di reagire a difesa della popolazione civile curda. In particolare, la Francia e il Regno Unito si impegnarono attivamente per convincere i Paesi più restii ad intervenire in quelli che erano considerati «affari interni dell'Iraq». Tra questi, inizialmente, vi erano anche gli Stati Uniti, i quali non erano intenzionati a farsi carico della ricostruzione del Paese dopo la guerra e sedare le rivolte, per il timore di rimanere «impantanati» in un'operazione lunga e costosa[821]. Come sostenne il consigliere diplomatico all'Eliseo, Pierre Morel, durante l'incontro alla Martinica tra Mitterand e Bush il 14 marzo 1991, il presidente americano era apparso ai francesi piuttosto «fatalista»; in lui era «emersa una certa rassegnazione al fatto che a rimettere ordine in Iraq e a evitare la disintegrazione dovesse provvedere, in mancanza di alternative, proprio Saddam Hussein»[822]. Secondo l'entourage di Bush avrebbero potuto passare anche sei mesi prima di una evizione del dittatore iracheno con il conseguente crollo del regime, nel frattempo «appariva agli americani inevitabile (e forse preferibile) che [fosse] Saddam a condurre in porto il "*dirty job*"»[823]. I francesi non contestarono l'analisi, ma constatarono una certa «passività» degli americani in questa fase, «passività che poteva essere pericolosa in senso assoluto e dalla quale l'Europa dei Dodici [aveva] tutto l'interesse a differenziarsi»[824]. E fu proprio questo il senso dell'azione della Francia presso il segretario

[819] *Ibidem*.
[820] *Ivi*, p. 8
[821] Emiliani M., *op. cit*., p. 387.
[822] «Telegramma n. 500. Consiglio Europeo straordinario- Medio Oriente», da ITALDIPL Parigi a Esteri Roma, a firma Attolico, AGA, Serie Europa, b. 393, 3 aprile 1991.
[823] *Ibidem*.
[824] *Ibidem*.

generale delle Nazioni Unite, al quale presentò, ad inizio aprile, un progetto di risoluzione con la quale la comunità internazionale avrebbe dovuto condannare apertamente la repressione del popolo iracheno, in particolare dei curdi, da parte del regime di Saddam Hussein. Washington, nonostante le sue iniziali ritrosie, decise di allinearsi ai partner europei e di sostenere l'iniziativa francese[825]. La Risoluzione n. 688 venne, dunque, adottata in sede ONU il 5 aprile 1991, con dieci voti favorevoli, compreso quello dell'Unione Sovietica, due astensioni e tre voti contrari di Yemen, Cuba e Zimbabwe, convinti che il testo violasse il principio di non interferenza degli affari interni[826]. Tale Risoluzione, infatti, definita «storica»[827], oltre a condannare la repressione contro la popolazione civile irachena che minacciava la pace internazionale e la sicurezza nella regione, rappresentò un tassello fondamentale nell'affermazione del concetto di «ingerenza umanitaria»[828] che, sia nella sua declinazione giuridica che nel discorso politico, avrebbe contrassegnato in maniera fortemente controversa le relazioni internazionali degli anni Novanta. La risoluzione, infatti, insisteva affinché «l'Iraq [consentisse] l'accesso immediato da parte delle organizzazioni umanitarie internazionali a tutti coloro che [necessitavano] di assistenza in tutte le parti del Paese e [mettesse] a disposizione tutte le strutture necessarie per le loro operazioni»[829].

Nel frattempo, il 3 aprile 1991, i Dodici concordarono in sede CPE una dichiarazione comune nella quale espressero la loro profonda preoccupazione per la situazione della popolazione civile sciita e curda in Iraq. Essi condannarono fermamente «la brutale repressione imposta su questi gruppi di popolazione» e chiesero alle autorità irachene di «porre fine senza indugio a questa repressione, che già in passato, [aveva] gravemente afflitto il popolo curdo»[830]. Tuttavia, fu soprattutto il Regno Unito a sollecitare un'azione

[825] Sul cambio di posizione di Bush relativamente alla questione curda in Iraq si veda «Dichiarazione del Presidente Bush, California», AGA, Serie Europa, b. 393, 5 aprile, 1991.
[826] Gli altri Stati membri del Consiglio di Sicurezza dell'Onu ritenevano, invece, che la questione curda, coinvolgendo diversi Paesi, avesse una connotazione internazionale, cfr «Nota del Ministero degli Affari Esteri. Questione Curda», AGA, Serie Europa, b. 393, 5 aprile 1991.
[827] Bryar S. B., *La région du Kurdistan-Irak entre fédération et indépendance*, in «Civitas Europa», IRENEE / Université de Lorraine, n. 34, 2015. Per un'analisi giuridica della Risoluzione ONU n. 688 si rimanda a Malanczuk P., *The Kurdish crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War*, in «European Journal of International Law», vol. 2, n.2, 1991, pp. 114-132.
[828] *Ibidem*.
[829] ONU, «Risoluzione n. 688», 5 aprile 1991.
[830] «Statement concerning the situation in Iraq», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 7, 1991, AEI, Brussels, Luxembourg, 3 aprile 1991. Si ricordi, in particolare, la Campagna di Al-Anfal, un'operazione militare condotta dal regime di Saddam Hussein contro il popolo curdo nel nord dell'Iraq, nelle fasi finali della guerra tra Iran e Iraq, tra il marzo 1987 e aprile 1989. Saddam era, di fatto, convinto che l'Iran stesse finanziando i curdi al confine così che potessero destabilizzare internamente l'Iraq; pertanto, dette avvio ad una serie di bombardamenti e attacchi chimici per distruggere i villaggi curdi. È stato stimato che a seguito di tale operazione persero la vita circa 100.000 civili curdi. Cfr Yildiz, K., *op. cit.*, pp. 25-26.

concreta dei partner europei che andasse oltre l'atto di natura meramente declaratorio. Il nuovo primo ministro britannico, Major, infatti, nell'imminenza della riunione straordinaria del Consiglio di Lussemburgo dell'8 aprile, inviò una lettera al presidente di turno della CEE per sollecitarlo affinché in quell'occasione si affrontasse la questione della popolazione curda[831]. Per il governo inglese era necessario dare spazio a tale dibattito in quella sede al fine di esprimere, a nome dell'Europa comunitaria, una «condanna vigorosa dell'atteggiamento iracheno», nonché la «disponibilità a contribuire finanziariamente in modo rilevante» alla risoluzione del dramma dei rifugiati[832]. Di fatto, durante il vertice informale, il Regno Unito presentò agli Stati membri un piano in quattro punti, che avrebbe rappresentato il contributo europeo alla questione curda[833]. Il piano comprendeva, innanzitutto, la creazione di una zona protetta al nord dell'Iraq monitorata dalle Nazioni Unite («*safe haven*»), che avrebbe permesso ai curdi di lasciare le montagne al confine con la Turchia dove si erano rifugiati, ricevere più facilmente gli aiuti umanitari e tornare a «vivere in sicurezza, preferibilmente nei propri villaggi e città»[834]. Il secondo punto prevedeva, invece, un finanziamento da parte della Comunità Europea per garantire un' «assistenza umanitaria urgente ai rifugiati», per un ammontare di 150 MECU, di cui 100 MECU garantiti dal budget comunitario e 50 MECU da contributi bilaterali[835]. Infine, per quanto riguarda specifiche misure nei confronti dell'Iraq, il progetto prevedeva il mantenimento delle sanzioni fino a quando non fossero cessate le persecuzioni perpetuate dal regime a danno delle minoranze, mentre sarebbe rimasto valido l'embargo totale sulla vendita delle armi fino a quando Saddam fosse rimasto al potere[836].

Come si evince dalla dichiarazione congiunta emanata alla conferenza stampa da Santer e Delors al termine del vertice, la proposta del governo inglese fu «pienamente supportata da tutti i membri della CEE»[837], ricevendo l'appoggio anche di quei Paesi, come la Germania, che avevano mantenuto un atteggiamento molto prudente durante la crisi del Golfo e le operazioni militari. Il cancelliere Khol, infatti, riteneva la questione curda – insieme agli sviluppi in Medio Oriente – un elemento «prioritario» della politica estera del

[831] «Appunto per il Presidente del Consiglio. Questione curda», AGA, Serie Europa, b. 393, 4 aprile 1991.
[832] «Appunto per il Presidente del Consiglio. Preparazione del Consiglio Europeo Straordinario (Lussemburgo, 8 aprile 1991)», AGA, Serie Europa, b. 393, 5 aprile 1991.
[833] «Telegram n. 125. Informal European Council Luxemburg, 8 April 1991», TNA, FCO 98- 4890, 10 aprile 1991.
[834] *Ibidem*.
[835] *Ibidem*.
[836] *Ibidem*.
[837] «Telegram n. 125. Informal European Council Luxemburg, 8 April 1991», cit.; «Conférence de Presse de MM. Santer et Delors à l'issue du Conseil Européen Extraordinaire – Luxemburg, 08.04.91», cit.

suo Paese[838]. Tale interesse, condiviso da tutte le forze politiche, era rafforzato, in particolare, dalle pressioni che la cospicua popolazione curda nella Repubblica Federale stava esercitando in quel momento sul governo. Nei primi giorni del mese di aprile, infatti, aveva avuto luogo una manifestazione di cittadini curdi davanti l'ambasciata americana a Bonn per protestare contro la politica attendista dell'amministrazione Bush, mentre un altro gruppo di persone aveva occupato la sede della Croce Rossa a Monaco, in segno di protesta contro il «genocidio» compiuto da Saddam Hussein[839]. Di fronte a tali eventi, Bonn decise, dunque, di inviare quattro aerei militari per trasportare aiuti umanitari per un valore di un milione di marchi in favore della minoranza curda e dichiarò, al contempo, il proprio impegno a sostenere, in ambito europeo, misure multinazionali di assistenza umanitaria nonché di condanna nei confronti del leader iracheno[840]. L'approvazione di Kohl, che senza riserve mise il peso della Germania riunificata dietro l'azione della CEE[841], fu affiancata dal sostegno convinto del presidente francese, deciso a non abbandonare la linea della fermezza. Come dichiarò al presidente Bush: «Sì, è molto difficile, ma dobbiamo essere presenti lì. Entrambi abbiamo un dovere morale, ma anche un compito politico: proteggere queste persone da quest'uomo che è stato militarmente sconfitto»[842]. Non intervenire in aiuto dei curdi avrebbe, secondo Mitterand, rovinato il «*moral credit*» che avevano acquisito con la vittoria nel Golfo[843]. Allo stesso modo, anche l'Italia sostenne pienamente l'iniziativa britannica in sede europea. La delegazione italiana al vertice di Lussemburgo dichiarò: «L'Europa deve abbandonare le preoccupazioni di realpolitik e schierarsi senza remore a favore della democratizzazione dell'Iraq»[844]. Infine, i Dodici concordarono anche la necessità di convocare, immediatamente dopo la riunione del Consiglio Europeo, un incontro ministeriale straordinario dell'UEO, al quale venne invitata anche la Turchia. L'obiettivo di tale meeting fu quello di assegnare all'organizzazione il compito di garantire il supporto

[838] «Appunto per il Presidente del Consiglio. Preparazione del Consiglio Europeo Straordinario (Lussemburgo, 8 aprile 1991)», cit.
[839] «Telegramma n. 589 da ITALDIPL Bonn a Esteri Roma. Iniziative tedesche a sostegno della minoranza curda in Iraq», AGA, Serie Europea, b. 393, 5 aprile 1991.
[840] *Ibidem*.
[841] Sul nuovo peso della Germania unificata all'interno degli equilibri europei cfr Mammarella G., Cacace P., *op. cit.*, 222.
[842] «Memorandum of Telephone Conversation. Telephone Conversation with President François Mitterrand of France», BLA, 11 aprile 1991.
[843] *Ibidem*.
[844] Fabiani L., *L'Europa chiede all'ONU di fermare il massacro*, in «La Repubblica», 09 aprile 1991.

logistico per la fornitura degli aiuti umanitari alla popolazione curda e l'implementazione delle Risoluzioni ONU n.687 e 688[845].

Il giorno dopo il vertice di Lussemburgo, forti dell'ampio consenso degli Stati membri sul piano britannico, il presidente della Commissione e il presidente di turno della CEE si recarono a New York per incontrare il segretario generale delle Nazioni Unite Perez de Cuellar. In quell'occasione, l'Europa comunitaria, unita e concorde sulla questione curda, si fece portavoce in sede ONU della necessità di creare «una o più zone sicure» per permettere ai rifugiati iracheni di tornare nel proprio Paese, proteggendoli dagli attacchi delle forze di Saddam Hussein[846]. Come ebbe a dichiarare pubblicamente lo stesso Santer, «*this was something without precedent or parallel in the history of the Community*»[847]. Nel frattempo, l'8 aprile un portavoce della Casa Bianca aveva dichiarato di non essere ancora in grado di dare un avallo specifico alla proposta britannica, provocando la reazione della stampa che definì gli Stati Uniti «più insensibili» rispetto all'Europa sulla questione curda[848]. Tuttavia, il presidente Bush si affrettò a smentire le notizie circa una spaccatura tra gli USA e i suoi alleati europei e il 10 aprile 1991 compì un gesto a favore della popolazione curda, intimando all'Iraq di cessare ogni attività militare a nord del 36° parallelo e minacciando l'uso della forza in caso di interferenza militare nei soccorsi internazionali destinati ai rifugiati[849]. Quando Bush incontrò Santer e Delors, l'11 aprile a Washington, il presidente americano si disse molto «contento della cooperazione con l'Europa, non solo durante la crisi ma anche rispetto al problema dei profughi» e dichiarò il proprio impegno a fare tutto ciò che era in suo potere per contribuire alla realizzazione delle zone sicure in Iraq[850]. Tuttavia, Bush affermò di condividere con de Cuellar le preoccupazioni circa la possibilità di adottare una nuova risoluzione ONU per istituire formalmente tali zone, in particolare per timore di un voto contrario da parte dell'Unione Sovietica e la Cina[851]. Secondo Bush, visto che le truppe irachene stavano rispettando il monito americano di non interferire a nord del

[845] «Report on European Council Meeting in Luxembourg, held on 8 April 1991», cit.
[846] *Ibidem*.
[847] *Ibidem*.
[848] «Memorandum of Conversation. Meeting with Prime Minister Santer and EC President Delors», BLA, 11 aprile 1991.
[849] Malanczuk P., *op. cit*., pp. 119-120.
[850] «Memorandum of Conversation. Meeting with Prime Minister Santer and EC President Delors», 11 aprile 1991, cit.
[851] *Ibidem*.

36°parallelo, quella parte dell'Iraq era già diventata «*a safe haven*», bisognava solo riconoscerlo de facto, «senza provare a formalizzarlo»[852].

Tuttavia, l'Europa comunitaria non rinunciò ad esercitare pressioni sull'amministrazione statunitense. Fu, infatti, il cancelliere tedesco Khol a chiedere, qualche giorno più tardi, al presidente Bush «*a joint initiative*» per aiutare i rifugiati curdi a tornare nelle proprie case e la realizzazione del piano francese, avallato da tutti gli Stati membri, che prevedeva la creazione di «*humanitarian relay stations*» in Iraq, ossia campi umanitari per assistere i profughi, militarmente protetti, sotto il controllo di un organo internazionale[853]. Nella stessa giornata, con una telefonata al premier britannico Major e al presidente francese Mitterand, Bush dovette ammettere l'«urgenza» della situazione[854]; il presidente turco Özal lo aveva contattato «disperato» il giorno precedente, sostenendo che, nonostante gli sforzi, centinaia di migliaia di profughi erano ancora bloccati sulle montagne in pericolo di vita[855]. «Quello che ho in mente – dichiarò Bush ai leader europei – è del tutto coerente con quello che è il vostro pensiero»[856]: per incoraggiare i rifugiati a ritornare nelle zone di pianura nel nord dell'Iraq, appena all'interno del confine, gli USA avrebbero messo a disposizione l'aviazione statunitense per garantire una protezione aerea e inviato truppe sul territorio per la costruzione e il monitoraggio di campi profughi. Secondo il presidente americano, la presenza di miliari sul territorio era «necessaria», in parte per rassicurare i curdi da eventuali attacchi iracheni, in parte per evitare che tali luoghi potessero essere utilizzati come base per organizzare operazioni contro l'Iraq[857]. Tuttavia, Bush non nascose qualche preoccupazione circa il pericolo che i campi profughi potessero poi diventare permanenti, infatti, dichiarò: «sarà importante sottolineare che questi sono temporanei e che l'obiettivo rimane quello di vederli tornare alle loro case non appena sarà sicuro farlo»[858]. In quest'ottica, secondo Bush, era «essenziale» l'avallo delle Nazioni Unite e, soprattutto, dimostrare che tutto il piano non necessitava di una nuova risoluzione ONU, ma era in linea con il principio di dovere di

[852] «Memorandum of Telephone Conversation. Telephone Conversation with President François Mitterrand of France», 11 aprile 1991, cit.
[853] «Memorandum of Telephone Conversation. Telephone Conversation with Chancellor Kohl of Germany», BLA, 16 aprile 1991. Sull'inizativa francese cfr «Report on European Council Meeting in Luxembourg, held on 8 April 1991», cit.
[854] «Calls to Major and Mitterrand», BLA, 16 aprile 1991.
[855] *Ibidem*. Per un approfondimento sul ruolo «ambiguo» della Turchia nella questione dei profughi curdi si rimanda a Franza M., *Kurdistan, lo stato introvabile*, in «LIMES Turchia-Israele, la nuova alleanza», n. 3, 1999, https://www.limesonline.com/cartaceo/kurdistan-lo-stato-introvabile (ultima consultazione gennaio 2023).
[856] «Calls to Major and Mitterrand», cit.
[857] *Ibidem*.
[858] *Ibidem*.

intervento per motivi umanitari sancito nella Risoluzione n.688[859]. Nei fatti, gli Stati Uniti facevano proprie tutte le proposte europee per contribuire alla risoluzione della questione dei rifugiati curdi.

Mentre il governo iracheno respinse con fermezza il progetto e minacciò di impedirne l'attuazione «con tutti i mezzi disponibili», il leader curdo Barzan lo accolse favorevolmente come «un grande passo in avanti umanitario e politico» e invitò tutti gli Stati a sostenerlo e attuarlo il prima possibile[860]. Il 17 aprile 1991, le forze armate degli Stati Uniti e di altri Paesi, tra cui Regno Unito, Francia e Italia, cominciarono a trasferirsi nel nord dell'Iraq con lo scopo dichiarato di coordinare i soccorsi e allestire campi per mettere al sicuro i rifugiati curdi. Nell'ambito dell'operazione *Provide Comfort* la forza d'intervento alleata stabilì una piccola zona di sicurezza sotto la protezione delle truppe alleate e non accessibile alle forze irachene. L'operazione, fortemente voluta dall'Europa, durò fino alla metà del mese di luglio e garantì un ritorno sicuro nelle proprie case a circa 450.000 profughi curdi[861].

In conclusione, appare evidente come il tragico esodo dei curdi offrì ai Dodici l'occasione più propizia per ritrovare quella «voce unica» che era andata persa nel corso della crisi del Golfo. Su tale questione, infatti, non ci furono smagliature né incertezze tra gli Stati membri che riuscirono a mobilitare nel verso da essi auspicato la comunità internazionale, compresi gli USA[862], dimostrando «il potenziale di una più stretta unione politica all'interno della CE»[863].

4. I Dodici tra Israele, Paesi arabi e Stati Uniti per una conferenza di pace in Medio Oriente

a. I contatti della CEE con i Paesi della regione

[859] *Ibidem*.
[860] Malanczuk P., *op. cit*., p. 120.
[861] *Ibidem*.
[862] Calingaert M., *The European Community's emerging political dimension*, in «SAIS Review », The Johns Hopkins University Press, vol. 12, n. 1., 1992, p. 76.
[863] Tale dichiarazione è stata attribuita al presidente francese Mitterand al termine del vertice dell'8 aprile 1991 in Nelson M. M., *EC Leaders Demand Kurds Be Given "Safe Haven" in Iraq, Plan to Send Aid*, in «The Wall Street Journal», 9 aprile 1991.

Come più volte sottolineato, i Dodici avevano da sempre sostenuto l'esigenza di convocare una conferenza di pace internazionale al momento opportuno per risolvere i problemi che da anni affliggevano il Medio Oriente. Di fatto, terminato il conflitto, durante il Consiglio Affari Generali del 4 marzo 1991, i ministri degli Esteri comunitari concordarono un programma di incontri della troika ministeriale europea con Egitto, Siria, Giordania, Israele, Paesi del CCG e dell'UMA, al fine di «iniziare a riunire le condizioni propizie affinché la conferenza [venisse] utilmente convocata»[864]. Secondo il presidente di turno Poos, «la Comunità aveva agito, dopotutto, in maniera credibile» durante la guerra[865], «aveva potuto far sentire la sua presenza là dove ne aveva la capacità»[866], pertanto, nel contesto del dopoguerra meritava, a pieno titolo, un ruolo da giocare nello scacchiere mediorientale.

La missione della troika nella regione si svolse, dunque, dal 6 all'8 marzo 1991. Secondo quanto riportato dal ministro lussemburghese in una lettera inviata al segretario di Stato britannico Hurd, la troika era stata «ben accolta»; «tutti gli interlocutori avevano apprezzato l'impegno dell'Europa in favore del processo di pace in Medio Oriente»[867]. In dettaglio, tale viaggio offrì l'occasione per la CEE di raccogliere le prime reazione ufficiali dei Paesi della regione al discorso di Bush del giorno precedente nel quale si dichiarò pronto ad affrontare la questione mediorientale. Senza dubbio, a tale riguardo, la tappa più significativa fu quella di Gerusalemme il 7 marzo. Nei colloqui con le autorità israeliane i Dodici sottolinearono, in particolare, la necessità di «cogliere l'attuale opportunità storica per proseguire con coraggio e magnanimità una soluzione giusta e duratura al conflitto arabo-israeliano»[868]. La fine della guerra nel Golfo aveva, infatti, rafforzato Israele in quanto era stata rimossa la minaccia irachena, l'OLP si era particolarmente indebolita a seguito degli errori politici commessi durante il conflitto e, infine, gli Stati arabi, intervenendo contro un altro Paese arabo, avevano consentito allo Stato israeliano di acquisire una «garanzia morale di sicurezza»[869]. Tali premesse rappresentavano, dunque, un'occasione per provare a normalizzare i rapporti tra arabi e israeliani da non perdere. Il primo ministro Shamir ribatté

[864] «COREU. 1474eme Conseil Affaires Générales, Bruxelles, le 4 mars 1991», TNA, FCO 93-6638, 4 marzo1991.
[865] «Telegram n. 516 from UKREP Brussels to FCO. Foreign Affairs Council, 4 March: EC approach to aftermath of the Gulf War», TNA, FCO 93-6638, 4 marzo 1991.
[866] «Statement concerning the situation in the Gulf in European Parliament», in «European Political Cooperation Documentation Bulletin», Vol. 7, 1991, Strasbourg, 13 marzo 1991.
[867] « Mission Troïka dans trois capitales arabes et Israël (6-8.3.1991)», lettera di Poos al Segretario di Stato agli Affari Esteri Douglas Hurd, TNA, FCO 93-6638, 11 marzo 1991.
[868] «Statement concerning the situation in the Gulf in European Parliament», cit.
[869] Riccardi L., *op. cit.*, p. 215.

mostrando lo stesso desiderio e interesse per la pace, tuttavia, non concesse particolari aperture[870]. Egli insistette sulla necessità di una «politica graduale», indicando la possibilità di adottare un duplice approccio basato, da un lato, su un dialogo tra Israele e i suoi vicini e, dall'altro, sul dialogo con i palestinesi[871]. In tale contesto, il primo ministro israeliano ribadì la validità del suo piano di pace del 1989, che prevedeva lo svolgimento delle elezioni nei Territori Occupati in vista della costituzione di amministrazioni locali indipendenti e, successivamente, le trattative sullo status definitivo dei territori. Shamir, infine, non escluse l'accettazione delle Risoluzioni ONU n. 242 e 338, «ma come risultato e non punto di partenza delle trattative»[872]. Su questo la troika cercò di ammorbidire la posizione israeliana e propose un impegno più attenuato, ossia sarebbe bastato formulare una «*déclaration de principe*» sulla prospettiva di ritiro dai Territori Occupati per consentire l'avvio del dialogo[873]. Tuttavia, Shamir si mostrò diffidente: gli israeliani rimanevano contrari al progetto di una conferenza di pace internazionale, preferendo negoziati diretti e senza precondizioni, respingevano l'accettazione aprioristica delle risoluzioni dell'ONU, così come rifiutavano un ruolo dell'OLP nel negoziato. Su quest'ultimo punto, il governo israeliano ottenne, sin dall'inizio, una garanzia politica fondamentale dagli USA, i quali non avrebbero in alcun modo favorito la partecipazione dei palestinesi al negoziato in una veste indipendente, proponendo loro l'idea già maturata nel 1985 di prendere parte a una delegazione congiunta con la Giordania[874].

I palestinesi, dal canto loro, durante l'incontro con la troika europea «[avevano insistito] con forza sulla non-selettività della morale e del diritto internazionale; quello che era stato utile per far cessare l'occupazione del Kuwait poteva essere applicato allo stesso modo all'evacuazione di Gaza, Cisgiordania e del Golan»[875]. In questa prima fase, infatti, da parte dell'OLP e dei palestinesi parve prevalere un sentimento di rigidità di fronte alle prospettive di un'iniziativa di pace americana e di profonda delusione nei confronti dell'Europa comunitaria[876]. Ma in breve tempo il leader palestinese sembrò cambiare radicalmente opinione. Tale mutamento fu registrato nella lettera che Arafat inviò, in vista del vertice europeo di Lussemburgo dell'8 aprile, al presidente di turno della CEE per

[870] «Statement concerning the situation in the Gulf in European Parliament», cit.
[871] *Ibidem*.
[872] *Ibidem*.
[873] «Mission Troïka dans trois capitales arabes et Israël (6-8.3.1991)», cit.
[874] Quandt W. B., *op. cit.*, p. 262.
[875] «Mission Troïka dans trois capitales arabes et Israël (6-8.3.1991)», cit.
[876] Varsori A. (2013), *op. cit*., posizione n. 2247.

esporre il punto di vista dell'OLP sui modi per trovare «una soluzione giusta, pacifica e globale per la causa palestinese»[877]. L'Organizzazione restava ferma sull'idea che un negoziato con il «nemico Israele» dovesse basarsi sulle note disposizioni dell'ONU, ma si dichiarava «disposta ad esaminare positivamente, con serietà e flessibilità, tutte le idee che [tendevano] a trovare la giusta cornice e modalità per risolvere il conflitto»[878]. L' OLP assunse, dunque, un atteggiamento più possibilista, cercando una via d'uscita dall' «isolamento politico» in cui si trovava dopo aver appoggiato Saddam durante la crisi in Kuwait[879]. La stessa Comunità Europea, che si era sempre posta come interlocutrice privilegiata, l'aveva sottoposta gli ultimi giorni della guerra ad una sorta di embargo politico; solo la Francia aveva continuato a ritenerla un interlocutore imprescindibile[880]. Al contempo, anche quanto stava accadendo all'interno del mondo arabo era motivo di forte preoccupazione per l'organizzazione palestinese: terminato il conflitto, infatti, si era creato un nuovo equilibrio basato sulla centralità di quegli Stati che avevano fatto parte della coalizione anti-Saddam. In questo senso, fu emblematica l'assenza a qualsiasi riferimento alla questione palestinese nel documento finale degli Otto a Damasco[881]. Il rischio per l'OLP era, dunque, quello di vedere il problema palestinese diventare sempre più marginale e di non essere più riconosciuta dal mondo arabo quale unico e legittimo rappresentante del suo popolo. Certamente, la scelta di Arafat di dottare un approccio più flessibile fu favorita anche dalla posizione più rigida assunta dagli Stati Uniti rispetto alla questione degli insediamenti israeliani. La Casa Bianca aveva, infatti, condizionato la richiesta da parte di Israele di 10 milioni di dollari in prestito per garantire l'integrazione di immigrati russi in arrivo nel 1991 all'accettazione della clausola che quei fondi non sarebbero stati utilizzati per la costruzione di nuovi insediamenti nei Territori Occupati[882]. Tale atteggiamento rassicurò i palestinesi, i quali, tuttavia, ritenevano che la presenza americana avesse bisogno comunque di un contrappeso in modo da bilanciare la politica notoriamente pro-israeliana degli Stati Uniti[883]. A tal fine, Arafat era convinto che l'Europa comunitaria dovesse avere una partecipazione

[877] « Lettera di Arafat a Santer», AGA, Serie Europa, b. 393, 6 aprile 1991.
[878] *Ibidem*.
[879] La Volpe A., *op. cit.*, p. 159.
[880] Dall'ambasciata italiana a Parigi l'ambasciatore scriveva alla Farnesina: «Come è noto, e Morel me l'ha ripetuto, l'OLP non desta qui le simpatie di una volta, ma non si vede come sia possibile estrometterla dal gioco, se non fosse per il rispetto del principio che le parti hanno tutto il diritto di scegliersi i loro rappresentanti», in «Telegramma n. 500 da ITALDIPL Parigi a Esteri Roma», AGA, Serie Europa, b.393, 3 aprile 1991.
[881] «Appunto al MAE. Il mondo arabo dopo la crisi del Golfo», AGA, Serie Europa, b. 393, senza data.
[882] Quandt W. B., *op. cit.*, p. 307.
[883] Musu C., *op. cit.,* p. 86.

attiva e permanente nel negoziato per l'avvio di un processo di pace, al fine di «dare giustizia alle vittime e non premiare l'occupante»[884].

b. La partecipazione europea ai negoziati di pace

Quello della partecipazione europea ai negoziati per il processo di pace fu un tema di dibattito molto acceso in quel periodo. La performance insoddisfacente dei Dodici nel corso della guerra del Golfo stava, infatti, relegando la CEE in una condizione di marginalità rispetto all'iniziativa di pace che si stava profilando nella regione. E questo fu evidente quando, a inizio aprile, il ministro Poos da Teheran dichiarò: «Gli Stati Uniti intendono proporre un progetto nell'ambito delle Nazioni Unite in cui sono inclusi gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica e alcuni Paesi regionali, ma al quale l'Europa non partecipa»[885]. Fu, in quel momento, palese l'amarezza dei Dodici di non essere stati coinvolti nelle iniziative statunitensi, da loro ampiamente sostenute. Secondo gli Stati membri, invece, la CEE «doveva essere associata» al progetto americano perché rappresentava un «importante attore nel Mediterraneo» e, in quanto tale, non poteva essere esclusa[886]. Per questo motivo, all'incontro tenutosi l'11 aprile 1991 tra la CEE e gli USA, il presidente di turno Santer espresse a Bush tutte le sue perplessità circa l'esclusione della Comunità dalle iniziative di pace in Medio Oriente, rimarcando non solo i legami ma anche gli interessi europei in gioco nella regione.

«Accogliamo con favore il suo discorso sul Medio Oriente al Congresso e anche la missione di Baker. Sono iniziative positive. Ma ne abbiamo discusso nell'ambito della CEE, e voglio che lei capisca che siamo pronti ad assumerci le nostre responsabilità. Abbiamo legami in Medio Oriente e interessi nel fornire 7 miliardi di dollari di aiuti, e abbiamo influenza. Francamente, i nostri Paesi

[884] Queste parole di Arafat sono riportate in La Volpe A., *op. cit*., p. 166. Arafat si fece portavoce della necessità della presenza europea ai negoziati personalmente con il ministro francese Dumas durante un loro incontro nella regione nella seconda metà di aprile. Su questo si veda «Telegram n. 216 from Luxemburg to FCO. Informal EC Foreign Ministers' Meetings, Luxemburg, 27-28 April. Second session: Middle East Peace Process», TNA, FCO 93-6638, 28 aprile 1991.
[885] Cambon P., *L'Europe en quête d'un rôle*, in « Le Quotidien de Paris », 8 aprile 1991.
[886] «Conférence de presse de MM. Santer et Delors à l'issue du Conseil européen extraordinaire», 8 aprile 1991, cit.

membri non capirebbero perché l'Unione Sovietica partecipa e la CEE no. Siamo convinti che potremmo essere utili»[887].

Il presidente Bush, «un po' imbarazzato»[888], replicò che non vi erano tentativi da parte statunitense di escludere l'Europa. Era, però, prioritario, in quel momento, trovare prima la formula giusta in cui incanalare il processo di pace e poi gli assicurò: «*We will consult with you; we will definitely not leave you in the dark*»[889].

In realtà gli Stati Uniti intendevano rimanere il principale mediatore tra arabi e israeliani e non erano particolarmente entusiasti di una piena partecipazione europea al processo di pace. Alla base di tale posizione vi era la profonda divergenza tra USA e CEE nell'approccio politico utilizzato nella regione sin dagli anni Settanta, che alimentò le critiche degli americani nei confronti degli europei, considerati incapaci di resistere alle pressioni degli arabi e inclini ad un atteggiamento politico accomodante nei loro confronti pur di ottenere vantaggi economici, notoriamente nel settore energetico[890].

Tuttavia, durante il Consiglio Affari Esteri del 15 aprile in Lussemburgo, la Presidenza comunicò ai partener europei che, a seguito dell'incontro della troika con Baker a Ginevra, il segretario di Stato americano si era dichiarato pronto ad «accettare un coinvolgimento dell'Europa nella conferenza internazionale»[891]. Di questo Baker ne aveva preliminarmente parlato con Shamir, il quale aveva incontrato Santer a Londra e gli aveva comunicato di essere disposto ad accettare per la CEE lo «status di osservatore alla conferenza»[892]. Di fronte a quest'esternazione, il ministro belga Eyskens ribatté che un tale status per la Comunità sarebbe stato «un'umiliazione»[893], e su questo punto furono tutti d'accordo. Anche se per motivi diversi, infatti, tutti gli Stati membri consideravano fondamentale assicurare un ruolo di primo piano all'Europa comunitaria nella regione: per la Francia, al fine di tutelare meglio i suoi interessi in quelle aree dove la sua influenza era più debole rispetto all'egemonia americana e il ricordo del passato coloniale ancora forte;

[887] «Memorandum of Conversation. Meeting with Prime Minister Santer and EC President Delors», 11 aprile 1991, cit.
[888] Citazione di Jacques Delors in un'intervista a T.V. 5 del 14 aprile 1991, ASUE, Fondo Jacques Delors, b. 576.
[889] «Memorandum of Conversation. Meeting with Prime Minister Santer and EC President Delors», 11 aprile 1991, cit.
[890] Musu C., Wallace W., *The Focus of Discord? The Middle East in US Strategy and European Aspirations*, in Peterson J, Pollack M.A., (ed.), *Europe, America, Bush: Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*, Routledge, London, 2003, p. 101.
[891] «Telegram n. 952 from UKREP Brussels to FCO. FAC Luxemburg, 15 april 1991. Arab/Israel dispute», TNA, FCO 93-6638, 15 aprile 1991.
[892] *Ibidem*.
[893] *Ibidem*.

per l'Italia, al fine di rafforzare la dimensione mediterranea della CEE in continuità con la sua tradizionale politica europea; per la Germania, al fine di sviluppare più strette relazioni con gli arabi, alle quali aveva storicamente preferito un rapporto privilegiato con Israele; per la Gran Bretagna, al fine di preservare una certa influenza in virtù del suo passato da potenza coloniale, facendo, però, attenzione a non incoraggiare politiche europee autonome o in contrasto con quelle degli USA[894]. Pertanto, la Presidenza decise di chiedere al governo israeliano di rivedere la propria posizione al riguardo, soprattutto dopo che i Dodici avevano formalmente accettato le richieste pervenute dalle autorità israeliane che prevedevano l'inclusione di Israele nei programmi di cooperazione orizzontale previsti nel quadro della Politica Mediterranea Rinnovata e un'azione comunitaria sugli arabi affinché ponessero fine al boicottaggio imposto contro lo Stato ebraico, sin dalla sua nascita[895]. L'atteggiamento reticente di Israele, palesemente «non entusiasta della partecipazione europea»[896], derivava, innanzitutto, dalla politica apertamente filoaraba che la Comunità aveva adottato a partire dalla Dichiarazione sul Medio Oriente del 1973. Una tale politica a sostegno della causa palestinese aveva, infatti, reso l'Europa comunitaria un interlocutore poco gradito agli occhi di Shamir, il quale non le riconosceva il ruolo di «legittimo mediatore del conflitto arabo-israeliano»[897]. Inoltre, vi erano diversi elementi della visione comunitaria che lo Stato israeliano reputava inaccettabili. Oltre a non condividere la posizione europea circa la necessità di un ruolo centrale delle Nazioni Unite nel processo di pace, Israele restava molto critica riguardo la formula «terra in cambio di pace», vivamente sostenuta dalla CEE[898]. Secondo il primo ministro Shamir, infatti, tale formula nasceva da un'interpretazione scorretta e «infondata» dei popoli arabi delle due risoluzioni ONU n. 242 e 338, che aveva «elevato la clausola del ritiro dai territori ad una legge suprema e automaticamente vincolante»[899]. Per il governo di Tel Aviv, invece, come sopra illustrato, il ritiro dalle terre occupate non era da considerarsi preliminare all'avvio dei negoziati di pace. Infine, Israele non gradiva il costante richiamo della Comunità Europea, a partire dal Consiglio Europeo di

[894] Musu C., *The EU and The Middle East Peace Process: a Balance*, in «Studia Diplomatica», vol. 60, n. 1, 2007, p.15.
[895] «COREU. 1482[eme] Conseil Affaires Generales (Luxemburg, le 15 avril 1991)», TNA, FCO 93-6638, 16 aprile 1991.
[896] Quandt W. B., *op. cit.*, p. 306.
[897] Miller R., *op. cit.*, p. 134.
[898] «Conférence de presse de MM. Santer et Delors à l'issue du Conseil européen extraordinaire», cit.
[899] Discorso all'apertura della sessione invernale della Knesset, il primo ministro di Israele, Itzhak Shamir, 7 ottobre 1991 https://www.un.org/unispal/document-source/division-for-palestinian-rights-dpr/ (ultima consultazione gennaio 2023).

Madrid del 1989, ai «legittimi diritti dei palestinesi» e alla necessità di un pieno coinvolgimento dell'OLP nei negoziati[900].

Tuttavia, i Dodici continuarono a manifestare la propria volontà ad essere associati a pieno titolo ad un'eventuale conferenza di pace facendo leva, in particolare, sulla decisione presa dagli Stati membri di accordare le richieste avanzate da Israele. Durante l'incontro tra i ministri degli Affari Esteri comunitari e il loro omologo israeliano Levy il 14 maggio 1991, De Michelis avanzò la possibilità per Israele di un'integrazione, insieme ai Paesi dell'EFTA, nel futuro Spazio Economico Europeo, sulla quale «non c'erano ostacoli politici»[901]. Quest'intervento rispecchiava, di fatto, quello che era il pensiero del ministro italiano, secondo il quale, venuto meno il supporto economico degli Stati Uniti in seguito alla guerra del Golfo, nuove garanzie per Israele potevano provenire solo dall'Europa, il cui mercato di dimensioni considerevoli avrebbe offerto importanti vantaggi sia in termini economici sia in termini di libertà di movimento per i cittadini[902]. Inoltre, secondo il ministro italiano, in questo contesto i Dodici dovevano dimostrare di essere «*active not afraid*», in quanto solo una «diplomazia vigorosa avrebbe giustificato il tipo di ruolo che [intendevano] giocare nella conferenza di pace»[903]. Come confessò lo stesso Levy, effettivamente Israele aveva delle aspettative dall'Europa, «*notably on the economic side*»[904], e di fronte alla piena disponibilità dei Dodici, gli israeliani si mostrarono «un po' più flessibili»[905] circa la questione della partecipazione dell'Europa comunitaria ai negoziati di pace. Il 5 giugno, infatti, durante un incontro della troika con Levy, quest'ultimo comunicò che era stato raggiunto un accordo per la partecipazione della Presidenza comunitaria sulla formula «*alongside the United States and the URSS*»[906]. Gli israeliani pubblicamente dichiararono che l'Europa aveva pagato un «*entry ticket*» per la conferenza garantendo rapporti commerciali più stretti tra Israele e la Comunità Europea[907]. Nello specifico Israele annunciò di aver ricevuto 2 miliardi di ECU nell'ambito dei programmi di cooperazione orizzontale

[900] Consiglio Europeo di Madrid, «Conclusioni della Presidenza», 26 – 27 giugno 1989.
[901] «Telegram n. 1248 from UKREP to FCO. Foreign Affairs Council, Brussels: 14 May 1991. Ninth EC/Israel Cooperation Council», TNA, FCO 93-6638, 14 maggio 1991.
[902] Musu C. (2010), *op. cit*., p. 93.
[903] «Telegram n. 216 from Luxemburg to FCO. Informal EC Foreign Ministers' Meetings, Luxemburg, 27-28 April. Second session: Middle East Peace Process», cit.
[904] «Telegram n. 1248 from UKREP to FCO. Foreign Affairs Council, Brussels: 14 May 1991. Ninth EC/Israel Cooperation Council», cit.
[905] «Foreign Affairs Council, Luxemburg, 17/18 June 1991. Arab/Israel. Background», TNA, FCO 93-6638, 18 giugno 1991.
[906] *Ibidem*.
[907] *Ibidem*.

e ottenuto l'avvio delle negoziazioni per entrare nello Spazio Economico Europeo[908]. Tuttavia, a tali illazioni, i Dodici si opposero fermamente, dichiarando che l'Europa «non aveva pagato un prezzo» per poter partecipare ai negoziati, innanzitutto perché i 2 miliardi di ECU concessi a Israele facevano parte dei finanziamenti previsti dalla Politica Mediterranea Rinnovata e, dunque, destinati allo stesso modo anche a tutti gli altri Stati terzi coinvolti[909], inoltre durante l'incontro del 5 giugno con Levy, la troika aveva fatto presente che un avanzamento delle relazioni commerciali sarebbe stato possibile solo se Israele avesse compiuto passi in avanti, consentendo la realizzazione del processo di pace[910]. Questo punto fu, infatti, ribadito dal commissario Matutes alle autorità israeliane durante la sua visita in Israele il 10 e 11 luglio. Pur non facendo esplicitamente un collegamento diretto con il processo di pace, Matutes sottolineò che «la possibilità di entrare nello Spazio Economico Europeo andava a braccetto con una maggiore cooperazione regionale»[911].

Nei fatti, fu comunque Israele a risultare determinante nel delineare la partecipazione europea alla conferenza di pace. Come dichiarò il ministro olandese van den Broek in un pranzo ministeriale della CPE a Bruxelles a fine settembre, la formula scelta per la partecipazione della CEE alla conferenza «*European Community alongside US and USSR, represented by the Presidency*» venne accettata dagli Stati Uniti solo perché era stata accettata da Israele[912].

c. Le pressioni statunitensi sull'azione comunitaria

Nel frattempo, chiare indicazioni arrivarono dal segretario di Stato Baker circa le azioni che la CEE avrebbe potuto intraprendere nei confronti del mondo arabo per assicurare il successo dell'iniziativa di pace americana nella regione. Durante un incontro a Washington nel mese di luglio, infatti, alla domanda del presidente di turno comunitario, Lubbers, «cosa può fare l'Europa per aiutare nel Medio Oriente?», Baker rispose che la CEE avrebbe potuto,

[908] «Foreign Affairs Council, The Hague, 29 July 1991. Arab/Israel. Background», TNA, FCO 93-6639, 29 luglio 1991.
[909] *Ibidem*.
[910] «Foreign Affairs Council, Luxemburg, 17/18 June 1991. Arab/Israel. Background», cit.
[911] «Foreign Affairs Council, The Hague, 29 July 1991. Arab/Israel. Background», cit.
[912] «Note for the record. EPC ministerial lunch», Brussels, ASUE, Fondo Jacques Delors, b. 278, 30 settembre 1991; «Telegram n. 2426 from UKREP Brussels to FCO. EPC ministerial lunch, 30 September: Middle East», TNA, FCO 93-6639, 30 settembre 1991.

in particolare, incoraggiare una decisione degli arabi in direzione di una sospensione del boicottaggio contro Israele, aiutare i Paesi del Maghreb e fare pressioni sui palestinesi[913].

Rispetto alla questione del boicottaggio, la Comunità Europea condivideva con gli Stati Uniti, la convinzione che una tale azione da parte degli arabi avrebbe, senza dubbio, favorito l'adesione di Israele al processo di pace. Come sopra accennato, infatti, sin dal Consiglio Affari Generali del 15 aprile, i Dodici avevano condannato questa pratica e, accettando la richiesta di Israele, il Comitato Politico del 18 e 19 aprile aveva concordato di fare pressione sugli arabi affinché ponessero fine al boicottaggio come «misura di *confidence bulding* per supportare l'iniziativa americana» nella regione[914]. Di fatto alcuni Stati arabi, tra cui Egitto, Kuwait e Arabia Saudita, mostrarono una certa disponibilità ad accettare tale misura, ma chiesero che, in cambio, Israele sospendesse la costruzione di nuovi insediamenti nei Territori Occupati. La questione venne discussa durante il meeting del G7 a Londra il 15 e 16 luglio, al termine del quale i leader dei Sette e i rappresentanti delle istituzioni comunitarie manifestarono pieno supporto a tale richiesta e dichiararono la necessità di adottare misure di *confidence building* reciproche al fine di permettere la realizzazione della conferenza di pace[915]. Nella dichiarazione politica emanata al termine dell'incontro si legge, infatti:

«*We urge all the parties to the dispute to adopt reciprocal and balanced confidence building measures and to show the flexibility necessary to allow a peace conference to be convened on the basis set out in this initiative. In that connection we believe that the Arab boycott should be suspended as should the Israeli policy of building settlements in the occupied territories*» [916].

Sulla scia di quanto deciso dal G7 e dietro pressione del governo egiziano, il Regno Unito si fece portavoce in ambito CPE della necessità di emanare una dichiarazione comune per chiedere a Israele di ricambiare l'offerta avanzata da alcuni Paesi arabi che si erano dichiarati disposti a sospendere il boicottaggio in cambio di un'interruzione di nuovi insediamenti israeliani[917]. La Presidenza comunitaria, anch'essa avvicinata dalle autorità

[913] «Memorandum of Conversation Meeting with Prime Minister Lubbers and EC President Delors», BLA, 15 luglio 1991.
[914] «Foreign Affairs Council, 13-14 May. Middle East. Arab/Israel. Background», TNA, FCO 93-6638, 20 maggio 1991.
[915] I rappresentanti delle istituzioni comunitarie presenti al summit del G7 erano Delors e Andriessen per la Commissione; Lubbers e van den Broek per la presidenza del Consiglio. Agence Europe, ASUE, 17 luglio 1991.
[916] G7 Summit, «Political Declaration; Strengthening the International Order London, 16 July 1991», http://www.g7.utoronto.ca/summit/1991london/political.html (ultima consultazione gennaio 2023).
[917] «COREU from London to Hague. Middle East Peace Process», TNA, FCO 93-6639, 25 luglio 1991.

egiziane, decise di discutere una bozza di dichiarazione, preparata da Londra, durante il Consiglio Europeo del 29 luglio[918]. In quell'occasione, sebbene la Presidenza si mostrò «esitante» rispetto ai meriti di una tale dichiarazione in un momento particolarmente delicato delle trattative, i Dodici emanarono il testo nel quale sottolinearono l'importanza di adottare provvedimenti «reciproci ed equilibrati» idonei ad instaurare un clima di fiducia propizio all'avvio dei negoziati[919].

Anche rispetto al Maghreb, la Comunità Europea seguì le indicazioni dell'amministrazione Bush, in linea con la sua tradizionale attenzione ai Paesi dell'area. Si è già accennato come, soprattutto su pressione di alcuni Stati membri quali Francia, Italia, Spagna e Portogallo, le fragili condizioni economiche e sociali dei Paesi maghrebini nel dopoguerra fossero state oggetto di discussione in ambito europeo. Nel mese di aprile la Commissione Europea aveva, infatti, dichiarato l'impegno di triplicare il budget, per un ammontare di 7 miliardi di dollari, destinato ai Paesi terzi mediterranei nell'ambito della Politica Mediterranea Rinnovata per il periodo 1992-1996[920]. In quest'ottica, il Consiglio dell'Economia e delle Finanze della CEE decise, a inizio luglio, di concedere un prestito a breve termine di 500 milioni di ECU all'Algeria, chiedendo, tra l'altro al Parlamento Europeo di pronunciarsi sulla questione nel più breve tempo possibile attraverso la procedura d'urgenza, al fine di adottare la disposizione entro il mese di settembre[921].

Nel frattempo, su pressioni statunitensi e su indicazioni della Presidenza olandese, gli Stati membri avviarono una serie di contatti con «i propri abituali interlocutori» al fine di sottolineare l'importanza dell'opportunità che si stava profilando[922]. Tra questi, ovviamente, vi erano anche i palestinesi. Nonostante i disaccordi emersi durante la guerra del Golfo e l'interruzione dei contatti ministeriali con l'OLP, la CEE continuò a sostenere l'importanza del pieno coinvolgimento dell'organizzazione alla conferenza di pace che si stava profilando. Tuttavia, considerate le condizioni poste da Israele e gli errori politici commessi dall'organizzazione durante il conflitto in Kuwait, i Dodici finirono per supportare l'idea della delegazione congiunta con i giordani, considerata «ampiamente rappresentativa

[918] «COREU from Pres Hag to all. Middle East Peace Process», TNA, FCO 93-6639, 30 luglio 1991.
[919] «Telegram n. 2061 from UKREP Brussels to FCO. Foreign Affairs Council 29 July: Peace process. Text of Declaration», TNA, FCO 93-6639, 29 luglio 1991.
[920] «European Community President Jacques Delors and Acting President of the European Council of Ministers Jacques Santer News Conference», ASUE, Fondo Jacques Delors, b. 229, 11 aprile 1991.
[921] Agence Europe, ASUE, 10 luglio 1991.
[922] Riccardi L., *op. cit*., p. 240.

del popolo palestinese e accettabile per l'OLP»[923]. Approvata tale formula dallo stesso Arafat, consapevole della posizione di marginalità dell'organizzazione in quel momento, tuttavia, rimaneva ancora aperta la questione della lista dei partecipanti palestinesi. Su questo il governo israeliano era stato molto chiaro: non desiderava nessun palestinese esterno ai Territori Occupati, coinvolto in attività terroristiche o proveniente da Gerusalemme Est[924]. In questo modo, secondo uno dei vertici palestinesi, Abu Mazen, il governo israeliano non faceva che «ricorre a qualsiasi appiglio pur di non affrontare il cuore dei problemi»[925]. Tale questione venne, in dettaglio, affrontata in un incontro il 25 luglio a Parigi tra il ministro degli Esteri francese Dumas e il dirigente palestinese vicino all'OLP, Faisal Husseini. In quell'occasione Dumas si espresse in favore della presenza, all'interno della delegazione palestinese, di rappresenti provenienti da Gerusalemme Est, i quali però in cambio avrebbero dovuto rimandare qualsiasi discussione sulla Città Santa[926]. Poco dopo, a Roma veniva ricevuto, dal ministro degli Esteri De Michelis, Abu Mazen, il quale ci tenne a sottolineare gli sforzi dei palestinesi e le concessioni che erano state fatte pur di ottenere il successo della missione di pace di Bush, come il rinvio della discussione su Gerusalemme e il ruolo ombra dell'OLP[927]. Tuttavia, De Michelis replicò cercando di rimarcare l'eccezionalità del momento che non poteva essere sprecata. Egli, infatti, sostenne che era vero che gli Stati Uniti avevano chiesto loro di fare concessioni ma era ugualmente vero che questi avevano esercitato pressioni su Israele come mai accaduto prima. Il ministro passò poi a delineare il ruolo dell'Europa nei negoziati di pace, dichiarando che seppur gli Stati Uniti e l'URSS si fossero imposti come unici garanti politici, l'Europa (insieme al Giappone) avrebbe potuto esserlo nel campo della cooperazione multilaterale. E, ad ogni modo, «poiché il ruolo dell'Unione Sovietica [era] finito, si [rafforzava] quello europeo»[928]. Il colloquio si concluse con la promessa di De Michelis di continuare a lavorare per rendere i rapporti tra l'OLP e l'Europa persino «migliori di prima»[929]. Su questo il ministro garantì l'impegno anche della futura presidenza portoghese, la quale, però, avrebbe operato «con discrezione per non offrire alibi agli israeliani e ai loro amici in Europa, come la Gran Bretagna e l'Olanda»[930]. Naturalmente Abu Mazen fu soddisfatto per l'esito dei colloqui che avevano segnato una

[923] Miller R., *op. cit.*, p. 127.
[924] Quandt W. B., *op. cit.*, p. 308.
[925] La Volpe A., *op. cit.*, p.168.
[926] Agence Europe, ASUE, 26 luglio 1991.
[927] La Volpe A., *op. cit.*, p.168.
[928] *Ibidem*.
[929] *Ibidem*.
[930] *Ibidem*.

piena ripresa dei buoni rapporti precedenti la crisi del Golfo con un Paese amico che ancora una volta si faceva portavoce della solidarietà europea al popolo palestinese.

Allo stesso modo il presidente americano cercò di approfittare del viaggio del primo ministro italiano Andreotti in Siria nel mese di giugno per ottenere l'assenso di Assad all'avvio dei negoziati di pace. Bush era particolarmente preoccupato delle posizioni espresse dal leader siriano, il quale aveva posto come condizione irrinunciabile per la sua partecipazione alla conferenza di pace che questa fosse presieduta dalle Nazioni Unite. Era, dunque, necessario trovare un «compromesso» tra la posizione siriana e quella diametralmente opposta del «*no UN role at all*» di Israele[931]. Il 3 giugno, dunque, nell'imminenza dell'«importante» visita a Damasco, Bush contattò Andreotti chiedendogli di «persuadere» Assad a sedersi al tavolo dei negoziati, in quanto non ci sarebbe stata miglior occasione per la Siria di partecipare ad un processo di pace così vantaggioso per i siriani e i palestinesi[932]. Il primo ministro italiano si disse «assolutamente d'accordo» con quanto richiesto: era, infatti, essenziale fare «tutti gli sforzi possibili» per convincere il leader siriano[933]. Pur sottolineando la necessità di non escludere l'ONU, tuttavia, Andreotti dichiarò: «non possiamo dare a Israele un pretesto per non fare quello che dovrebbe fare, ossia negoziare»[934]. Come noto, nel mese di luglio giunse la risposta positiva da Damasco all'idea della convocazione di una conferenza di pace in programma per l'autunno, co-sponsorizzata da Stati Uniti e Unione Sovietica, con la CEE e le Nazioni Unite in qualità di osservatori[935]. Al suo arrivo nella capitale siriana il 24 luglio, il ministro degli Affari Esteri belga, Mark Eyskens, dichiarò che le posizioni adottate dal governo siriano di sostegno alle proposte americane erano state «molto importanti e costruttive» per proseguire verso l'avvio del processo di pace[936]. In tale contesto, «la Comunità Europea aveva il compito di promuovere un ampio sviluppo economico in Medio Oriente al fine di contribuire al rafforzamento della pace una volta stabilita»[937]. Pertanto, concluse Eyskens, la CEE era pronta a «rafforzare le relazioni economiche e finanziarie» con Damasco[938]. Nella stessa direzione, andava, inoltre, il rapporto della missione svolta in Sira, qualche giorno prima, dagli eurodeputati Leo Tindemans e Josep Enrique Pons Grau, secondo i quali la Comunità

[931] «Memorandum of telephone conversation with Giulio Andreotti, President of Italy», BLA, 3 giugno 1991.
[932] *Ibidem*.
[933] *Ibidem*.
[934] *Ibidem*.
[935] Quandt W. B., *op. cit.*, p. 308.
[936] Agence Europe, ASUE, 25 luglio 1991.
[937] *Ibidem*.
[938] *Ibidem*.

avrebbe dovuto procedere a normalizzare le sue relazioni con questo Paese e sbloccare il terzo protocollo finanziario (dal valore di 146 milioni di ECU)[939]. Era sempre più chiaro ed evidente il ruolo che l'Europa comunitaria si stava ritagliando nel processo di pace che stava per avviarsi.

d. Verso la realizzazione della conferenza di pace

Intanto, il 1° agosto, anche Israele rese noto di aver accettato la proposta americana. Fu lo stesso Levy ad informare la Presidenza comunitaria di tale decisione, confermando, inoltre, l'accordo del 5 giugno relativo alla partecipazione della CEE alla conferenza. Tuttavia, né gli Stati Uniti né Israele erano stati «*more precise*» nell'indicare quale sarebbe stato il ruolo della Comunità[940]. Proprio al fine di conferire un maggior peso all'Europa comunitaria nell'ambito della conferenza, il ministro van den Broek propose a Baker di ospitare l'evento all'Aja, nello Stato membro che deteneva, in quel momento, la presidenza di turno della CEE[941]. L'idea di organizzare la conferenza di pace in una capitale europea era stata concordata da USA, URSS e Israele, dopo che la proposta americana di Washington venne rifiutata dall'Unione Sovietica e la proposta sovietica del Cairo rifiutata da Israele, insieme a tutte le altre capitali arabe[942].

Il direttore del Consiglio Nazionale Palestinese si espresse subito a favore dell'Aja, non solo perché sarebbe stata garantita una maggiore visibilità della CEE in linea con le sue aspirazioni, ma anche perché l'Olanda avrebbe potuto giocare un ruolo molto «influente» nei negoziati di pace «grazie ai suoi buoni rapporti sia con Israele sia con gli Stati Uniti»[943]. Tuttavia, durante un incontro tra Baker e Assad, il 15 ottobre, il leader siriano rigettò tale proposta, alludendo ad un «problema politico» con il governo olandese, il quale aveva votato

[939] Agence Europe, ASUE, 18 luglio 1991. Si ricordi che, il 27 novembre 1986 gli Stati membri delle Comunità europea decisero di applicare misure restrittive nei confronti della Siria (principalmente un embargo sulle armi e il congelamento dei contatti ad alto livello) dopo che fu provato il coinvolgimento dei servizi segreti siriani in un attentato fallito contro un aereo El Al che da Londra era diretto a Tel Aviv il 17 aprile 1986. Per un approfondimento sulle relazioni europee con la Siria si rimanda a Ferrer Lloret J., *La Unión Europea ante la crisis Siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior europea en el mediterráneo* in «Revista General de Derecho Europeo», n. 33, 2014.

[940] «Political Committee, The Hague, 4-5 September 1991. Background», TNA, FCO 93-6639, 3 settembre 1991.

[941] *Ibidem*.

[942] Baker J., *op. cit*., p. 510; «British Embassy The Hague to FCO. Middle East Peace Conference: venue», TNA, FCO 93-6683, 15 agosto 1991.

[943] «Telegram n. 388 from The Hague to FCO. Middle East Peace Conference: Venue», TNA, FCO 93-6683, 29 agosto 1991.

sanzioni economiche nei confronti della Siria[944]. Assad propose, dunque, Londra come capitale europea per la realizzazione della conferenza, in virtù della sua «relazione di amicizia» con gli Stati Uniti[945]. Il governo inglese, pur evidenziando una serie di problematicità, relative principalmente alla sicurezza e ai costi dell'organizzazione di un tale evento, si disse disposto ad accogliere la proposta siriana, ma solo dopo aver ricevuto la richiesta formale dagli Stati Uniti[946]. «*We cannot be big players in the international scene and then jib at a request of this kind»,* si legge in un comunicato da Downing Street[947]. In realtà tale richiesta non arrivò e il 19 ottobre venne annunciata «senza nessun preavviso» la scelta di Madrid. Come dichiarò il sottosegretario al Ministero degli Esteri olandese, Serry, si trattò di una decisione dell'«ultimo minuto»[948], resa necessaria soprattutto per superare le reticenze di Tel Aviv che, pur accettando che la conferenza si tenesse in una capitale europea, pose però il veto su città più diplomaticamente ingombranti, come appunto Londra[949]. Di fronte a tale opposizione, secondo quanto riportato da un documento dell'ambasciata inglese nella capitale spagnola, sia la Sira sia l'OLP, insieme ai giordani, avanzarono l'idea di Madrid, per una serie di motivi, tra cui: i legami storici della Spagna con la cultura sia ebraica sia musulmana e la sua posizione di «relativa neutralità» rispetto alla questione palestinese, che le aveva consentito di creare buoni rapporti con tutte le parti coinvolte nella disputa[950]. Visto che Madrid era sulla lista dei luoghi considerati accettabili da Israele, di ritorno dal suo ultimo viaggio nella regione, il 17 ottobre, Baker chiamò, dunque, il ministro degli Esteri spagnolo Fernandez- Ordonez per chiedere al primo ministro Gonzalez la disponibilità della Spagna ad ospitare la conferenza[951].

L'Europa si preparava, così, all'avvio della conferenza di pace in programma per il 30 ottobre 1991 a Madrid. Pur tentando di assumere un atteggiamento propositivo, i Dodici non ebbero nessuna voce in capitolo nella scelta della città ospitante l'evento, sebbene la questione riguardasse direttamente le capitali europee e il possibile ruolo della Comunità nei negoziati che si stavano avviando. Emblematica, in tal senso, la risposta che Baker diede al

[944] Baker J., *op. cit*., p. 511.
[945] «Telegram n. 562 from Damascus to FCO. Location of Middle East Peace Conference», TNA, FCO 93-6683, 18 ottobre 1991.
[946] «Telegram n. 398 from FCO to Damascus, Location of Middle East Peace Conference», TNA, FCO 93-6683, 18 ottobre 1991.
[947] «Middle East Peace Conference» comunicato dal Segretario Privato J.S. Wall al FCO, TNA, FCO 93-6683, 18 ottobre 1991.
[948]«Middle East Peace Conference», lettera inviata da Gore-Booth a Hogg, TNA, FCO 93-6683, 21 ottobre 1991.
[949] Musu C., (2010), *op. cit*., p. 42
[950] British Embassy Madrid, «Middle East Conference», TNA, FCO 93-6683, 15 novembre 1991.
[951] Baker J., *op. cit*., p. 511.

ministro van den Broek alla sua domanda circa la partecipazione della CE alla conferenza: «*any proposal acceptable to Israel would be acceptable to the Unites States*»[952].

5. La Conferenza di Pace di Madrid

L'accettazione della lista dei partecipanti della delegazione giordano-palestinese, coadiuvata da un consiglio consultivo diretto da Faisal Huseini, spianò definitivamente la strada alla realizzazione della conferenza di pace[953]. Questa ebbe luogo dal 30 ottobre al 1° novembre 1991 a Madrid e vide la partecipazione di Israele, Siria, Libano e la delegazione congiunta giordano-palestinese, sotto la copresidenza di Stati Uniti e URSS. Secondo la formula concordata, accanto ai copresidenti vi era, poi, la Comunità Europea, rappresentata dalla Presidenza, oltre alle Nazioni Unite, Egitto, UMA e CCG in qualità di osservatori. Come proposto da Shamir prima e dall'amministrazione statunitense poi, l'evento nella capitale spagnola rappresentò la cornice iniziale di un processo basato su un doppio binario, che prevedeva colloqui bilaterali da un lato tra Israele e i suoi vicini arabi, dall'altro tra Israele e la delegazione giordano-palestinese. L'agenda politica era, poi, affiancata da sessioni multilaterali nelle quali vennero discusse questioni relative alla cooperazione regionale.

Secondo il segretario di Stato americano Baker, la Conferenza di Madrid fu un «clamoroso trionfo» solo per il fatto che avesse avuto luogo, permettendo agli arabi e agli israeliani di parlarsi dopo quarantatré anni di conflitto sanguinario[954]. Tuttavia, come noto, la conferenza mise chiaramente in luce tutte le differenze che ancora separavano i partecipanti. In particolare, Shamir, che si recò a Madrid «diffidente e di pessimo umore», si fece portavoce di una visione del conflitto arabo-israeliano «insolitamente gretta e di parte»[955]. Dipingendo semplicisticamente Israele come la «vittima dell'aggressione araba», egli insistette sul fatto che la causa principale del conflitto non fosse il territorio, ma il rifiuto arabo di riconoscere la legittimità dello Stato israeliano[956]. I negoziati bilaterali che ne

[952] «Telegram n. 2626 from UKREP Brussels to FCO. EPC ministerial lunch, 30 September: Middle East», cit.
[953] Shlaim A., *op. cit*., p. 535.
[954] Baker J., *op. cit*., p. 512.
[955] Shlaim A., *op. cit*., p. 535.
[956] *Ibidem*; «Telegram n. 782 from Madrid to FCO. Middle East peace Conference, morning of 31 October», TNA, FCO 93- 6683, 31 ottobre 1991.

seguirono furono, pertanto, molto complessi. Le divergenze tra gli Stati coinvolti ruotarono soprattutto attorno all'interpretazione della Risoluzione ONU n. 242. Secondo gli arabi, la risoluzione obbligava Israele a ritirarsi da tutti i territori occupati durante la guerra del giugno 1967, così come era accaduto per il Sinai. In questo modo sarebbe stato applicato il principio dei «territori in cambio di pace»[957]. Israele, invece, sosteneva, che restituendo il Sinai all'Egitto, avesse già rispettato le disposizioni territoriali della risoluzione e che ora spettasse agli arabi offrire «pace in cambio di territori»[958]. La svolta sarebbe avvenuta solo dopo la vittoria dei laburisti alle elezioni della Knesset, nel giugno 1992, che portò alla guida dello Stato ebraico Yitzhak Rabin. Dopo il fallimento dei vari round negoziali a Washington sulla questione palestinese, Rabin capì, infatti, che i leader locali palestinesi non avrebbero mai agito in maniera indipendente rispetto alla volontà di Arafat, per cui se avesse voluto raggiungere un accordo avrebbe dovuto intraprendere negoziati diretti con l'OLP. Questa decisione rappresentò una vera e propria «rivoluzione diplomatica» nella politica estera di Israele e aprì la strada agli accordi di Oslo del 1993[959].

In tale contesto l'Europea comunitaria cercò di ritagliarsi un ruolo rilevante facendo leva, in particolare, da un lato sui legami storici con la regione, dall'altro sull'esperienza che la CEE avrebbe potuto offrire ponendosi come modello di convivenza e integrazione per altre regioni in difficoltà. All'apertura della Conferenza, infatti, il presidente di turno, van den Broek, nel suo discorso ai partecipanti, dichiarò:

«tenendo conto della vicinanza geografica, di un patrimonio storico ampiamente condiviso, di intense relazioni attraverso l'intero spettro delle questioni politiche, culturali, economiche e umanitarie con i popoli del Medio Oriente, la Comunità e i suoi Stati membri non possono che avere un forte interesse per il futuro di una regione con la quale condivide tanti interessi e sono decisi a partecipare alla costruzione della pace»[960].

Pertanto, il ministro olandese confermò l'impegno della CEE a lavorare a stretto contatto con gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica per il successo dei negoziati, offrendo una «collaborazione costruttiva» in tutte le fasi del processo negoziale[961]. Al contempo, van den Broek dichiarò la disponibilità della Comunità Europea e dei suoi Stati membri a

[957] Shlaim A., *op. cit.*, p. 540.
[958] *Ibidem*.
[959] *Ivi*, p. 560.
[960] «Madrid Conference - Dutch FM van den Broek's Opening Speech - English (1991)», consultabile sul sito https://ecf.org.il/media_items/1121 (ultima consultazione gennaio 2023).
[961] *Ibidem*.

«contribuire attivamente e concretamente» al progresso nella cooperazione regionale[962]. Al riguardo, secondo il ministro, elementi del processo avviato dalla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa avrebbero potuto servire da ispirazione ed esempio, mostrando come «un inizio modesto [potesse] portare grandi risultati»[963].

Nonostante queste parole ispirate, tuttavia, la partecipazione dell'Europa comunitaria alla Conferenza prima e ai negoziati dopo fu piuttosto modesta, non solo a causa della già menzionata opposizione israeliana[964], ma anche come conseguenza dell'atteggiamento dei governi europei durante l'evento, i quali chiesero dapprima di partecipare rappresentati dalla Presidenza, per poi inviare a Madrid ciascuno i propri rappresentanti, senza coordinare una posizione univoca e coerente[965]. Tale aspetto è confermato da diverse missive che da Madrid arrivarono in quel periodo a Londra. In una lettera inviata al Foreign & Commonwealth Office dal delegato britannico alla conferenza, Archer, infatti, quest'ultimo esprime tutto il suo disappunto per il comportamento della Commissione Europea e di alcuni Stati membri che non avevano consentito alla Presidenza di rappresentare in maniera coordinata l'intera Comunità.

«Gli olandesi – si legge nel testo - sono stati professionali, cooperativi e in generale scrupolosi a rappresentare un punto di vista collettivo della Comunità. La formula concordata per la rappresentanza della Comunità avrebbe funzionato se la delegazione europea avesse lavorato come un team, dividendo compiti tra i suoi membri piuttosto che duplicando le attività […]. Ma chiaramente noi non siamo pronti per questo. Nel frattempo, non c'è dubbio che la nostra performance ha danneggiato la nostra credibilità sia agli occhi degli Americani sia degli altri»[966].

«L'unico "*black mark"* sulla Conferenza è stata la performance della delegazione europea», si legge, invece, in una nota dell'ambasciata britannica a Madrid. Dezcallar, a capo del dipartimento per gli affari mediorientali al Ministero degli Esteri spagnolo, parlando con l'ambasciatore britannico definì «infantile» il comportamento di Francia, Italia e Commissione sulla questione della delegazione alla conferenza, e «sconveniente» il comportamento di alcuni delegati, incluso Matutes, determinati ad assicurarsi a tutti i costi i

[962] *Ibidem*.
[963] *Ibidem*.
[964] Emblematico a tal riguardo l'atteggiamento della delegazione israeliana alla Conferenza che, al termine del discorso inaugurale pronunciato da van den Broek, non applaudì mentre Shamir lo fece «a malincuore», in «Telegram n. 774 from Madrid to FCO. Middle East Peace Conference, 30 October », TNA, FCO 93- 6683, 30 ottobre 1991.
[965] Musu C. (2010), *op. cit*., p. 50.
[966] Lettera da N.S. Archer a Mr Fuller, «Middle East Peace Conference, Madrid, 30 octobr-1 November», TNA, FCO 93- 6683, 6 novembre 1991.

posti alla prima fila dei seggi assegnati alla CEE[967]. Senza contare, inoltre, l'atteggiamento del governo francese; il presidente Mitterand venne, infatti, definito da Dezcallar «sgarbato», in quanto in un messaggio inviato a Gonzalez al termine della conferenza, aveva mancato di congratularsi con gli spagnoli, preferendo, invece, illustrare tutte le ragioni per cui la Francia non era stata scelta come sede per ospitare l'evento[968]. «I francesi hanno ancora evidenti difficoltà ad adattarsi al ruolo secondario che si trovano a svolgere» fu la naturale conclusione del governo britannico[969].

La pessima performance dell'Europa a Madrid influenzò, certamente, il giudizio degli Stati Uniti su quale sarebbe stato il grado di partecipazione europea ai negoziati che si sarebbero avviati di lì a poco. Al Cairo, un delegato americano alla conferenza confidò in privato al vice capomissione britannico in Egitto, Goulty, che la questione della Commissione aveva «profondamente irritato gli americani» e che Baker «[desiderava] tenere gli europei a debita distanza dai bilaterali, sebbene [avrebbero avuto] un ruolo chiave nella negoziazione multilaterale»[970]. Di fatto, la CEE si ritrovò ad avere un ruolo del tutto marginale nelle trattative bilaterali, fatta salva la creazione di una troika di osservatori incaricati di monitorare il progresso dei colloqui[971]. In realtà, anche per essa venne riservato un ruolo del tutto periferico. Quando, infatti, si recò a Washington all'inizio di dicembre per l'apertura dei negoziati bilaterali, la troika degli osservatori non ricevette alcun invito formale dagli americani né, dal canto suo, chiese di prendere parte ai colloqui bilaterali, ma si limitò a dichiararsi «disposta ad avere contatti» con le parti[972]. Dopo diversi mesi, a formulare un'aleatoria ipotesi di un più attivo coinvolgimento dell'Europa nei negoziati bilateri fu proprio Israele. Alla fine del mese di aprile 1992, infatti, l'ambasciatore italiano a Tel Aviv informò il Ministero degli Esteri italiano che il governo israeliano si era dichiarato favorevole a indicare Roma quale sede dei successivi incontri bilaterali fra israeliani e palestinesi. Secondo le autorità israeliane ciò rispondeva a un miglioramento nelle relazioni con l'Italia e «avrebbe permesso alla stessa Europa comunitaria di assistere da vicino alle trattative per il tramite italiano»[973]. Tuttavia, la grave situazione interna che l'Italia stava

[967] British Embassy Madrid, «Middle East Peace Conference», cit.
[968] *Ibidem*.
[969] Lettera dal FCO a Madrid, «Middle East Peace Conference», TNA, FCO 93- 6683, 20 novembre 1991.
[970] «Teleletter from Cairo to FCO. Arab/Israel: Madrid Conference: US Briefing», TNA, FCO 93- 6683, 14 novembre 1991.
[971] Musu C. (2010), *op. cit*., p. 53.
[972] «Telegram n. 3099 from Washington to FCO. Arab/Israel Peace process: multilateral meeting», TNA, FCO 93- 6683, 4 dicembre 1991.
[973] Varsori A. (2013), *op. cit*., posizione n. 2271.

vivendo e il graduale sgretolamento del sistema politico nazionale dei mesi successivi avrebbero reso difficile la realizzazione di un così importante obiettivo per l'Italia e per l'Europa, trovando in Oslo un luogo più propizio per la realizzazione di una pace fra israeliani e palestinesi[974].

Sul fronte delle negoziazioni multilaterali, invece, l'Europa dei Dodici sembrò giocare un ruolo più incisivo, soprattutto nell'ambito della cooperazione economica. Su tale aspetto fu, ancora una volta, il commissario europeo per le relazioni con i Paesi del Mediterraneo, Matutes, a delineare in maniera puntuale il contributo che la CEE avrebbe dovuto offrire al processo di pace, attraverso un documento pubblicato nel mese di ottobre, dal titolo «*Community's Role in the Middle East Pace Conference*». Il documento riproponeva il concetto già espresso nell'immediato dopoguerra della Commissione Europea, secondo il quale, come in Europa, anche nella regione mediterranea e mediorientale la cooperazione e l'interdipendenza economica avrebbero reso la guerra – usando le parole di Robert Schuman – «non solo impensabile ma anche materialmente impossibile», garantendo pace e stabilità[975]. In dettaglio, la CEE avrebbe dovuto supportare una serie di iniziative volte a stimolare la collaborazione economica e commerciale tra i Paesi dell'area, come, ad esempio, la creazione di iniziative di cooperazione regionale che mettessero in comune risorse naturali strategiche nell'area, tra le quali l'acqua. Pertanto, la Comunità e i suoi Stati membri avrebbero potuto assumere il «ruolo di promotori della cooperazione economica regionale nella conferenza di pace» e acquisire un ruolo attivo nel processo coordinando le negoziazioni multilaterali in tale ambito[976]. Gli obiettivi che la Commissione aveva in mente erano tre: a breve termine, dare alla Comunità un ruolo di rilievo nel processo di pace; nel medio termine, offrire ai partners delle trattative nuovi incentivi per la pace; a lungo termine, incoraggiare la stabilità politica attraverso l'interdipendenza economica e lo sviluppo. La cooperazione economica – chiarì, infatti, il commissario – «non era un'alternativa alla soluzione politica, ma un modo per consolidarla»[977]. Secondo Matutes, dunque, era arrivato il momento di dimostrare la necessaria forza di volontà; la Comunità e i suoi Stati membri «non potevano semplicemente restare a guardare il processo che stava per iniziare perché non avrebbero potuto poi semplicemente restare a guardare le sue

[974] Riccardi L., *op. cit*., p. 269.
[975] Commissione Europea, «The Community's role in the Middle East Peace Process», ASUE, Fondo Jacques Delors, b. 294, 17 ottobre 1991.
[976] *Ibidem*.
[977] *Ibidem*.

conseguenze (positive o negative che fossero)». Di fatto, a Madrid si formò un generale consenso che la Comunità avrebbe dovuto fare «quanto più le era possibile nei negoziati multilaterali»[978], e nello specifico nello sviluppo della cooperazione economica regionale. Quando il tavolo multilaterale si aprì a Mosca all'inizio del 1992, alla Comunità Europea venne, dunque, assegnato il coordinamento del *Regional Economic Development Working Group* (REDWG), che si riunì, per la prima volta l' 11 e il 12 maggio al Palais d'Egmont a Bruxelles[979]. In realtà, tale riconoscimento venne in un certo modo ridimensionato dal fatto che altri tavoli negoziali di maggiore rilevanza, come l' *Arms Control Working Group* e il *Regional Security Working Group* vennero presieduti congiuntamente dai due copresidenti della Conferenza di Madrid: Stati Uniti e Unione Sovietica[980].

È possibile sostenere, in conclusione, che nel difficile scenario postbellico i Dodici provarono palesemente ad opporsi alla sindrome del «*leave-it-to-the-United States*» per rilanciare il processo di pace in Medio Oriente[981]. L'Europa comunitaria, infatti, cercò in ogni modo di guadagnarsi un posto al tavolo dei negoziati, puntando principalmente sull'unico strumento a sua disposizione, quello del peso economico e commerciale, grazie al quale Israele le concesse, infine, un biglietto d'ingresso alla conferenza[982]. Tale peso, tuttavia, non si trasformò in un corrispondente potere geopolitico[983]. Il ruolo che la CEE riuscì a ritagliarsi nei negoziati fu decisamente limitato all'aspetto della cooperazione economica multilaterale e totalmente marginale rispetto ai colloqui bilaterali. L'Europa scontò, di fatto, le conseguenze dirette dell'inefficacia del meccanismo della Cooperazione Politica Europea che non le consentì di esprimersi in maniera incisiva e univoca durante il conflitto in Kuwait e durante la stessa conferenza di pace, relegandola ad una posizione del tutto residuale rispetto agli Stati Uniti. I Dodici dovettero, inoltre, scontrarsi con la riluttanza dell'alleato transatlantico a concedere spazio politico ad altri attori nella regione, in particolare agli europei considerati troppo accondiscendenti con gli arabi; nonché con l'aperta ostilità di Israele ad accordare un pieno coinvolgimento nel processo di pace a un'Europa comunitaria dichiaratamente filoaraba e propalestinese.

---

[978] Lettera da N.S. Archer a Mr Fuller, «Middle East Peace Conference, Madrid, 30 octobr-1 November», cit.
[979] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_92_30 (ultima consultazione gennaio 2023).
[980] Musu C. (2010), *op. cit*., p. 53.
[981] Salamé G., *Torn between the Atlantic and the Mediterranean: Europe and the Middle East in the Post- Cold War Era*, in «Middle East Journal», vol. 48, n. 2, 1994, p. 230.
[982] Calingaert M., *op. cit*., p. 77.
[983] Krauthammer C., *Unipolar Moment*, in «Foreign Affairs», vol. 70, n. 1, 1990/91, p. 24.

Nel nuovo ordine mondiale in gestazione, la guerra del Golfo e le sue conseguenze nello scacchiere mediorientale resero, dunque, sempre più evidente e urgente la necessità di dotare i Dodici di strumenti di politica estera più funzionali, al fine di rendere l'Europa comunitaria un attore più credibile sulla scena internazionale[984]. Di fronte a nuove sfide e a nuovi equilibri globali, tramontava, così, l'esperienza iniziata negli anni Settanta della Cooperazione Politica Europea per lasciare il posto, di lì a poco, alla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht il 1° novembre 1993.

6. Gli effetti della guerra sulla nascita della politica estera e di sicurezza comune (PESC)

La crisi del Golfo ebbe un effetto rilevante non solo sulla proiezione esterna della Comunità Europea, ma anche sul dibattito interno in corso in quel periodo circa la necessità di rafforzare la dimensione politica della CE attraverso una riforma dei trattati.

Il dibattito era stato avviato a partire dal mese di marzo del 1990, quando, di fronte agli avvenimenti in Europa orientale e in vista della riunificazione tedesca, il governo belga elaborò un Memorandum nel quale dichiarò la necessità di dare «un nuovo stimolo all'unione politica» della Comunità Europea, con l'obiettivo, tra l'altro, di rendere «efficace e coerente la sua azione esterna» principalmente in quell'area[985]. A tal fine, il testo prevedeva «una maggiore convergenza tra la cooperazione politica europea e la politica comunitaria», nonché un maggior ruolo per il Consiglio Affari Generali che sarebbe diventato il «centro del processo decisionale politico della Comunità»[986]. La questione divenne, poi, l'oggetto della nota lettera scritta congiuntamente da Kohl e Mitterrand il 19 aprile successivo e indirizzata alla Presidenza di turno della CEE in vista del Consiglio Affari Generali del 21

[984] Cameron F., *The Foreign and Security Policy of the European Union. Past, Present and Future*, Sheffield Accademic Press, Sheffield, 1999, p. 23.
[985] Il testo del Memorandum belga è riportato in Laursen F., Vanhoonackr S. (ed.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1992, p. 269.
[986] *Ibidem*.

aprile. L'obiettivo della missiva era quello di chiedere al Consiglio Europeo la convocazione di una conferenza intergovernativa (CIG) sull'Unione Politica, parallelamente a quella sull'Unione Economica e Monetaria convocata dal vertice europeo di Strasburgo nel dicembre 1989, al fine di discutere le necessarie riforme da apportare alla Comunità per realizzare la riduzione del deficit democratico; rendere le istituzioni più efficienti; assicurare unità e coerenza tra le azioni dei Dodici in ambito economico, monetario e politico; definire e implementare una politica estera e di sicurezza comune[987]. Mentre il Memorandum belga si limitò a proporre una serie di riforme pragmatiche della cooperazione europea in ambito politico, la lettera franco-tedesca dichiarò, per la prima volta, la necessità di dotare i Dodici di una politica estera e di sicurezza comune attraverso una revisione dei trattati esistenti. Anche se per ragioni differenti ed essenzialmente «domestiche», la Francia e la Germania furono gli Stati membri che maggiormente contribuirono, in quel periodo, a rilanciare il dibattito sul rafforzamento della dimensione politica europea. Da un lato, infatti, il governo francese ritenne opportuno accelerare il processo di integrazione principalmente al fine di rafforzare i vincoli comunitari e l'opportunità di controllo sulla Repubblica Federale Tedesca, la quale, prossima alla riunificazione, avrebbe potuto riproporre vecchie pulsioni egemoniche in uno spazio geopolitico che stava assistendo al crollo degli assetti della Guerra Fredda[988]. Dall'altro lato, per il cancelliere Kohl, appoggiare attivamente l'avanzamento del progetto europeo significava ottenere il sostegno delle potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale all'obiettivo della riunificazione[989]. Inoltre, la politica integrazionista tedesca rappresentava anche un tentativo da parte di Bonn di rispondere concretamente alle pressioni che derivavano dall'incombente dissoluzione del blocco sovietico. Il crollo dei regimi comunisti nell'Europa orientale, infatti, imponeva a tutti i Paesi membri, ma alla Germania in particolare, vista la sua delicata posizione geografica, la necessità di operare una riforma del sistema comunitario che consentisse di gestire in modo più efficace eventuali conseguenze negative del processo di disintegrazione, quali tensioni separatiste, esplosione dei nazionalismi, flussi migratori incontrollati[990].

L'idea di una CIG sull'Unione Politica fu discussa durante il vertice europeo di Dublino del 28 aprile 1990, ma la decisione di convocarla venne rimandata al successivo

[987] «Kohl – Mitterrand Letter to the Irish Presidency», 19 aprile 1990, testo riportato in Laursen F., Vanhoonackr S. (eds.), *op. cit.*, p. 276.
[988] D'Ottavio G., *La Repubblica federale tedesca e l'integrazione europea: le conseguenze della caduta del Muro di Berlino sul processo di unificazione europea*, in «Ventunesimo Secolo», vol. 3, n. 6, ottobre 2004, p. 38.
[989] *Ivi*, p. 44.
[990] *Ibidem*.

vertice in programma. Come sostenne il ministro francese Ronald Dumas: «*Everyone is aware of the fact that it is too soon to speak of external policy and security in terms of Community integration: no country is ready to delegate its sovereignty in these matters*»[991]. La presidenza irlandese provò, dunque, a stilare un documento che potesse raccogliere il consenso di tutti gli Stati membri, nel quale, in maniera molto prudente, delineava gli scopi e le caratteristiche generali di una futura politica estera europea[992]. Il report venne presentato al Consiglio Europeo di Dublino il 25 e 26 giugno 1990, durante il quale i capi di Stato e di governo concordarono, infine, la convocazione di una seconda conferenza intergovernativa sull'Unione Politica che si sarebbe avviata il 14 dicembre 1990.

Il clima cambiò totalmente con lo scoppio della guerra del Golfo, che aveva palesemente dimostrato la debolezza europea sia sul piano diplomatico, sia sul piano militare dove la CPE non aveva alcuna competenza e il coordinamento delle operazioni venne affidato all'UEO. La crisi in Kuwait, obbligando gli Stati membri a confrontarsi seriamente con le proprie responsabilità globali nel modo post- guerra fredda, contribuì, pertanto, a dare una maggiore rilevanza, in seno alla CIG sull'Unione Politica, alla necessità di dotare i Dodici di una politica estera comune e, soprattutto, impose l'avvio di una serie riflessione sul futuro di una difesa europea, fino ad allora del tutto marginale nel dibattito europeo[993].

Fu, in particolare, il governo italiano a considerare la crisi del Golfo un momento propizio per accelerare il dibattito sulla natura e il quadro istituzionale di una politica estera di sicurezza e di difesa comune all'interno dei negoziati in corso. Come sostenne il ministro degli Esteri italiano, De Michelis, nell'autunno del 1990:

«non c'è dubbio che la crisi del Golfo ha dato un impulso decisivo all'organizzazione di una conferenza intergovernativa […]. La concertazione tra i Dodici ha raggiunto un'intensità eccezionale nell'approccio "tutti per uno, uno per tutti" adottato dalle ambasciate della Comunità in Kuwait […]. Non sorprende che tali forze aggreganti presenti in questa fase abbiano portato in primo piano la percezione che è arrivato il momento di discutere la sostanza del futuro della dimensione europea di sicurezza e difesa»[994].

In tale prospettiva, nel mese di settembre il governo italiano propose l'estensione delle competenze della futura Unione Europea a tutti gli aspetti della sicurezza, in altre

[991] Nuttall S. J., *European Foreign Policy*, Oxford University Press, New York, 2000, p. 115.
[992] *Ivi*, p. 116.
[993] *Ibidem*.
[994] Guazzone L., *Italy in the Gulf Crisis*, in Gnesotto N., Roper J., *op. cit*., p. 73.

parole di «trasferire all'Unione le competenze attualmente esercitate dall'UEO»[995]. La prima opportunità di discutere tale proposta fu l'incontro informale dei Dodici a Asolo, vicino Venezia, il 6 – 7 ottobre 1990. Durante l'incontro l'idea italiana di incorporare l'UEO nella Comunità venne considerata «prematura» dai partner europei[996], i quali mostrarono una certa «reticenza a intraprendere qualcosa di concreto nell'ambito della sicurezza e, maggiormente, della difesa»[997]. Tuttavia, i Dodici concordarono sul fatto che il nucleo di una politica estera comune potesse basarsi su alcuni interessi e valori comuni rintracciabili in una serie di ambiti che vennero elencati nella cosiddetta Lista di Asolo. Al di là del magro risultato, le discussioni informali avviate a Asolo dimostrarono che vi era, tra i Dodici, una chiara presa di coscienza che un dibattito su un'Europa della sicurezza non poteva più essere post-posto, specialmente nella prospettiva di un'unione politica[998]. Il Consiglio Europeo di Roma del 27-28 ottobre 1990 registrò, infatti, «un consenso sull'obiettivo di una politica estera e di sicurezza comune per rafforzare l'identità della Comunità e la coerenza delle sue azioni sulla scena internazionale», oltre a un'intesa «sull'esigenza di superare gli attuali limiti in materia di sicurezza»[999]. Nel frattempo, in vista del Consiglio Europeo di Roma del 14-15 dicembre 1990, una seconda lettera congiunta scritta da Kohl e Mitterrand venne inviata alla Presidenza di turno italiana, questa volta delineando in maniera più attenta il punto di vista franco-tedesco sulla futura politica estera europea, chiedendo, in particolare, alla conferenza intergovernativa di rivedere in che modo l'UEO, con maggiori capacità operative, avrebbe potuto diventare parte dell'Unione Politica ed elaborare, per conto di quest'ultima, una politica di sicurezza comune, che avrebbe potuto condurre, col tempo, a una difesa comune[1000]. Rispetto al processo decisionale, la lettera prevedeva il ruolo centrale del Consiglio Europeo, le cui decisioni sarebbero state implementate dal Consiglio Affari Generali. Mentre il Consiglio di Dublino aveva sostenuto l'iniziativa franco-tedesca sulla necessità di avviare una conferenza sull'Unione Politica e il Consiglio di Roma dell'ottobre 1990 aveva concordato l'obiettivo di realizzare, all'interno della dimensione politica, una politica estera e di sicurezza comune, il secondo Consiglio di Roma del 14 dicembre 1990

[995] «Politica estera e politica di sicurezza comuni (proposte italiane)», AGA, Serie Europa, b. 460, 20 settembre 1990; «Telegram n. 762. Italy/EC/WEU/UN», TNA, FCO 30-8609, 18 settembre 1990; «Telegram n. 765. My tel. n. 762: Italy/EC/WEU/UN», TNA, FCO 30-8609, 19 settembre 1990.
[996] «Telegram n. 275 from FCO to DESKBY UKDEL NATO. US request for NATO discussion of WEU/EC», TNA, FCO 30-8609, 17 ottobre 1990.
[997] «Vers une politique de sécurité commune», TNA, FCO 30-8609, 22 ottobre 1990.
[998] *Ibidem*.
[999] Consiglio Europeo di Roma, «Conclusioni della Presidenza», 27-28 ottobre 1990.
[1000] Il testo della lettera è riportato in Laursen F., Vanhoonackr S. (eds.), *op. cit.*, p. 313.

chiarì maggiormente i compiti della Conferenza intergovernativa al riguardo. Nelle conclusioni della Presidenza si legge, infatti:

«il Consiglio Europeo si compiace per l'ampio accordo raggiunto sui princìpi fondamentali quali la vocazione dell'Unione ad occuparsi, in un modo unitario e secondo un processo evolutivo continuo, degli aspetti della politica estera e di sicurezza […]. A tal fine, la Conferenza determinerà in particolare gli obiettivi dell'Unione, il campo d'applicazione delle proprie politiche e i mezzi diretti a favorire e assicurare la lora effettiva attuazione in un quadro istituzionale. Un siffatto quadro istituzionale dovrebbe basarsi sui seguenti elementi: un unico centro decisionale, costituito dal Consiglio; armonizzazione e, ove possibile, unificazione dei lavori preparatori; un Segretariato unificato; rafforzamento del ruolo della Commissione mediante un diritto d'iniziativa non esclusivo; adeguate procedure per la consultazione e l'informazione del Parlamento Europeo - modalità atte a garantire che l'Unione possa efficacemente esprimersi all'unisono sulla scena internazionale [...]. Dovrebbero essere vagliati i seguenti elementi, quali base per il processo decisionale: - regola del consenso per la definizione di orientamenti generali […]; - possibilità di ricorrere ad una votazione a maggioranza qualificata per l'attuazione delle politiche concordate»[1001].

Per quanto concerne la sicurezza comune, invece, il Consiglio di Roma prevedeva:

«la possibilità di estendere gradualmente il ruolo dell'Unione in questo settore, con particolare riferimento, nella fase iniziale, ai temi discussi nel contesto di organizzazioni internazionali […]. Inoltre, in un'ottica futura, dev'essere valutata la prospettiva che l'Unione possa svolgere un ruolo nel settore della difesa, fatti salvi gli obblighi già contratti dagli Stati membri in questo settore e tenendo presente che è importante mantenere e rafforzare i legami esistenti nel contesto dell'Alleanza atlantica, salve restando le posizioni tradizionali degli altri Stati membri. Si dovrebbe, inoltre, esaminare l'idea di un impiego degli Stati membri di prestarsi reciproca assistenza, nonché vagliare le proposte presentate da alcuni Stati membri sul futuro dell'Unione dell'Europa Occidentale»[1002].

La Conferenza intergovernativa che avviò i suoi lavori immediatamente dopo la fine del Consiglio di Roma fu dominata da due principali questioni: in che modo la nascente politica estera comune avrebbe dovuto essere collegata al meccanismo comunitario? E quanto lontano poteva spingersi la Comunità nell'acquisire una propria dimensione di sicurezza e di difesa?

Rispetto alla prima questione si ripropose la tradizionale dialettica tra la posizione sovranazionale di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, che auspicavano la realizzazione di un unico trattato che includesse sia la Comunità Europea sia la Politica Estera e di Sicurezza

[1001] Consiglio Europeo di Roma, «Conclusioni della Presidenza», 14-15 dicembre 1990.
[1002] *Ibidem*.

Comune (PESC), e la posizione intergovernativa, rappresentata, ad esempio, dalla Francia e del Regno Unito, secondo i quali la PESC avrebbe dovuto avere una base di tipo intergovernativa separata dal metodo comunitario della CE.

Relativamente alle questioni della sicurezza e della difesa, invece, il tema della necessità di rendere la nuova architettura di sicurezza europea indipendente o meno dalla NATO vide gli Stati membri schierarsi tra l'opzione europeista, la cui massima espressione fu la proposta franco-tedesca del febbraio e dell'ottobre 1991, e l'opzione atlantista rappresentata dal Regno Unito e dalla dichiarazione congiunta anglo-italiana dell'ottobre 1991.

In dettaglio, il documento stilato nel mese di febbraio da Francia e Germania dichiarava che l'unione politica avrebbe dovuto «implementare una politica di sicurezza comune con lo scopo di elaborare un sistema europeo di difesa, senza il quale la costruzione di un'Unione Europea sarebbe rimasta incompleta»[1003]. Pertanto, l'UEO sarebbe stata progressivamente collegata all'Unione Politica attraverso il Consiglio Europeo, a cui sarebbe spettato il compito di prendere le decisioni rispetto ai princìpi e alle linee guida della politica estera e di sicurezza comune nell'ambito del trattato di Bruxelles. L'Alleanza Atlantica sarebbe rimasta «indispensabile» per la sicurezza dell'Europa, infatti, in tale prospettiva, un'identità di sicurezza e di difesa europea avrebbe dovuto crearsi attraverso «lo sviluppo di un pilastro europeo all'interno dell'Alleanza»[1004]. La proposta franco-tedesca fu chiaramente il frutto dell'escalation delle tensioni nel Golfo. Alla fine di gennaio, infatti, la coalizione anti-Saddam aveva avviato l'operazione *Desert Storm*, dimostrando in maniera palese la leadership non solo politica ma anche militare degli Stati Uniti. Questo imponeva, agli occhi del governo francese, in linea con la sua tradizionale visione europea, uno sforzo da parte degli Stati comunitari a unire le loro capacità militari in modo da controbilanciare il potere americano nella regione e non solo[1005]. D'altro canto, anche la Germania vedeva nella realizzazione di una dimensione di sicurezza e di difesa comune un modo per superare il proprio dilemma costituzionale che non le aveva consentito di partecipare militarmente al conflitto nel Golfo[1006].

[1003] «Franco-German Proposals on Political Union: Security policy cooperation in the framework of the common and foreign and security policy of political Union», febbraio 1991, testo riportato in Laursen F., Vanhoonackr S. (eds), *op. cit*., pp. 333-335.
[1004] *Ibidem*. Si veda, inoltre, Bozo F., *France, the United States and NATO: between Europeanization and re-Atlanticization, 1990-1991*, in Patel K., Weisbrode K., (eds), *European Integration and the Atlantic Community in the 1980s*, Cambridge University Press, New York, 2013.
[1005] Nuttall S.J., *op. cit*. (2000), p. 153.
[1006] *Ivi*, p. 154.

La reazione degli Stati Uniti non tardò ad arrivare. La costruzione di una dimensione europea di sicurezza toccava, infatti, un tasto delicato del rapporto transatlantico, perché sollevava inevitabilmente il problema del ruolo della NATO e dell'influenza americana in Europa[1007]. Il 15 febbraio l'ambasciatore inglese negli Stati Uniti, Antony Acland, venne convocato dal sottosegretario di Stato statunitense per la sicurezza internazionale, Reginald Bartholomew, il quale espresse tutte le sue perplessità circa la proposta franco-tedesca. In particolare, Bartholomew sottolineò il rischio di una totale subordinazione dell'UEO al Consiglio Europeo, il quale avrebbe acquisito un potere decisionale in ambito militare, che, nell'ottica americana, era la «principale funzione dell'Alleanza»[1008]. Il piano presentato da Kohl e Mitterrand, pertanto, avrebbe potuto condurre ad un «disfacimento dell'Alleanza» stessa[1009]. Tali preoccupazioni vennero rese note nel famoso telegramma Batholomew/Dobbins inviato il 20 febbraio a tutti gli Stati membri comunitari, nel quale i due diplomatici americani dichiararono fermamente che sarebbe stato contrastato ogni sforzo volto a costruire un pilastro Europeo attraverso una limitazione del ruolo della NATO e un indebolimento delle sue strutture[1010]. L'atteggiamento statunitense rivelava, in tal modo, un'ambiguità di fondo rispetto ad un eventuale accrescimento del ruolo europeo nella difesa: da un lato gli Stati Uniti incoraggiavano la realizzazione di un'identità europea di difesa al fine di garantire un maggiore *burden-sharing* degli oneri dell'Alleanza, dall'altro mostrarono un'aperta ostilità quando si prospettò l'idea di realizzare tale identità attraverso la creazione di una struttura separata all'interno della NATO[1011]. La risposta di Acland fu emblematica della politica europea del Regno Unito e della sua partecipazione al progetto europeo: «*The European bus was on the move. Rather than engage in a futile task of trying to stop it, we were seeking to guide it down routes that we believed were in keeping with US interests as well as our own*»[1012]. Di fatto, qualche giorno più tardi Londra fece circolare nell'ambito della CIG un testo di riforma del Titolo III dell'Atto Unico Europeo, nel quale illustrò la sua posizione circa il dibattito in corso sull'identità di sicurezza e difesa europea. Secondo il punto di vista britannico, costruire un'identità di difesa dell'Europa totalmente

[1007] Neri Gualdesi M., *La nascita della PESC e il dibattito transatlantico sulla sicurezza europea. L'influenza delle relazioni anglo-americane e l'iniziativa diplomatica italo-britannica*, in «Rivista italiana di storia internazionale», fascicolo 1, gennaio-giugno 2020, p. 68.
[1008] «Telegram n. 483 from Washington to FCO. NATO and European security», TNA, PREM 19-3326, 17 febbraio 1991.
[1009] *Ibidem*.
[1010] van Eekelen W., *Debating European Security*, Sdu Publishers, The Hague, 1998, pp. 78-81. Si ricorda che James Dobbins ricopriva, in quel periodo, la carica di Sottosegretario ad interim per gli Affari Europei.
[1011] Neri Gualdesi M., *op. cit.*, p. 74.
[1012] «Telegram n. 483 from Washington to FCO. NATO and European security», cit.

distinta, attraverso l'assorbimento dell'UEO nella Comunità, avrebbe avuto un effetto dirompente per la NATO e avrebbe garantito una difesa meno affidabile di quella di cui gli europei avevano goduto fino a quel momento[1013]. Pertanto, la proposta inglese consisteva nel rendere l'UEO un «ponte» tra le strutture di difesa transatlantiche della NATO e la futura politica di sicurezza comunitaria, escludendo ogni coinvolgimento della Comunità nelle questioni relative alla difesa[1014]. Quello britannico era, esplicitamente, un approccio «minimalista», giustificato dal timore che la realizzazione di una politica estera e di sicurezza comune avesse potuto limitare la libertà d'azione dei governi comunitari e soprattutto avesse potuto incidere sulla *special relationship* con gli Stati Uniti, rivitalizzata dalla campagna militare in Kuwait[1015]. Non è un caso che quella britannica venne considerata da Washington «l'unica proposta realistica» presentata nell'ambito della CIG[1016]: Londra confermava, ancora una volta, il suo storico ruolo all'interno del progetto europeo di impedire alla Francia di portare avanti il suo disegno di autonomia dell'Europa, in piena sintonia con gli interessi americani[1017]. Inoltre, il Regno Unito tenne, in questo periodo, una fitta corrispondenza con l'amministrazione statunitense, al fine di aggiornarla circa le proposte in discussione in Europa. Anche prima di presentare il suo progetto ai partner europei, infatti, il governo inglese inviò, il giorno prima, a Washington il testo, con lo scopo di illustrare i principali punti di riforma e rassicurare gli alleati americani[1018]. Lo stesso Bartholomew dichiarò, nel telegramma di risposta, che l'amministrazione statunitense era «estremamente grata» a Londra che le consentiva di essere costantemente informata sugli sviluppi del dibattito europeo su «aree di vitale interesse» per gli USA. «È interessante – sottolineò il diplomatico americano - che nessuno degli altri undici [Stati membri] si sia preso la briga di fare altrettanto, ad eccezione forse degli olandesi[1019]». I Paesi Bassi avevano, infatti, assunto una posizione concorde a quella britannica rispetto al ruolo dell'UEO e della NATO nella futura architettura europea di sicurezza[1020]. Secondo il

[1013] Nuttall S. J., *op. cit*. (2000), p. 155.
[1014] «UK proposal for a Common Foreign and Security Politicy», TNA, FCO 30-9439, 27 febbraio 1991; Laursen F., Vanhoonackr S. (ed.), *op. cit.*, p. 13.
[1015] Neri Gualdesi M., *op. cit*., p. 74.
[1016] «Secretary of State's bilateral with Prime Minister: NATO and European Security», TNA, FCO 30-9439, 21 febbraio 1991.
[1017] Calandri E., Guasconi M.E., Ranieri R., *op. cit*., p. 133.
[1018] «Telegram n. 372 from FCO to Washington. UK treaty text on Common Foreign and Security Policy», TNA, FCO 30-9439, 25 febbraio 1991.
[1019] «Telegram n. 579 from Washington to FCO. Common Foreign and Security Policy», TNA, FCO – 30-9439, 27 febbraio 1991.
[1020] «Telegram n. 66 from FCO to Luxemburg. European Security Policy: Secretary of State's conversation with van den Broek, 19 February», TNA, FCO 30-9439, 20 febbraio 1991.

ministro van den Broek, in particolare, la crisi del Golfo aveva chiaramente mostrato i limiti di una eventuale difesa autonoma dell'Europa vista la supremazia miliare statunitense, pertanto, ogni tentativo di assegnare alla Comunità Europea un potere decisionale in ambito militare avrebbe messo in pericolo gli europei, alienando gli Stati Uniti[1021]. Va, a tal riguardo, ricordato che l'atlantismo fu, sin dagli anni Cinquanta, una costante della politica estera olandese, in quanto era considerato un utile strumento per controbilanciare le aspirazioni egemoniche dell'asse franco-tedesco in ambito europeo[1022].

Per la stessa motivazione e con l'intento di ottenere il supporto della riluttante delegazione britannica su un avanzamento del processo di integrazione europea[1023], anche il governo italiano, infine, abbandonò la posizione europeista dell'autunno del '90 e optò per l'opzione atlantica, stilando insieme al Regno Unito una Dichiarazione sulla sicurezza europea e le relazioni transatlantiche, presentata il 4 ottobre 1991[1024]. Il documento insisteva sull'idea che una più forte identità europea di difesa non doveva essere realizzata a scapito della NATO, ma al contrario avrebbe dovuto rafforzarla, e che lo sviluppo di una dimensione europea di difesa avrebbe dovuto essere affidata all'UEO[1025]. Tale organizzazione avrebbe avuto il doppio compito di sviluppare da un lato la dimensione della difesa dell'Unione e rafforzare, dall'altro, il pilastro europeo all'interno della NATO. Come primo passo verso la creazione di un'identità di difesa europea, la proposta anglo-italiana prevedeva la creazione di una Forza di reazione europea capace di intervenire fuori dell'area NATO[1026]. Per l'Italia la scelta tra l'opzione di un pilastro di sicurezza europeo indipendente e l'opzione atlantica non fu scontata. Da una parte, infatti, l'Italia auspicava per l'Europa un ruolo più importante e di primo piano nel nuovo ordine mondiale, in modo da rafforzare, di riflesso, anche la propria *actorness* internazionale. Soprattutto di fronte alla crisi in Jugoslavia, il governo italiano realizzò che non era più possibile agire da soli e che i suoi interessi, in particolare nel Mediterraneo, sarebbero stati meglio tutelati in un'Europa più unita, capace di parlare

[1021] Wester R., *The Netherlands and European Political Union*, in Laursen F., Vanhoonackr S. (eds), *op. cit.*, p. 172.
[1022] *Ivi*, p. 164.
[1023] Si ricorda, in particolare, che l'Italia in quel periodo temeva il rischio di una marginalizzazione nel dibattito europeo, a seguito della sua esclusione nel negoziato sull'unificazione tedesca e degli incontri informali dei quattro ambasciatori NATO (USA, Regno Unito, Francia e RFT) sulla riforma dell'Alleanza. Pertanto, il governo italiano aspirava a vedersi riconosciuto un ruolo significativo nel negoziato sulla sicurezza europea. Sul ruolo dell'Italia nel processo di unificazione tedesca si rimanda a Nuti L., *Italy, German Unification and the End of Cold War*, in Bozo F., Rey M.P., Ludlow N. P., Nuti L., (eds.), *Europe and the End of the Cold War*, Routledge, London, 2008.
[1024] Martial E., *Italy and European Political Union*, in Laursen F., Vanhoonackr S. (ed.), *op. cit.*, p. 149.
[1025] «Declaration on European Security and Transatlantic Relations», TNA, PREM 19-3326, ottobre 1991.
[1026] *Ibidem*.

con un'unica voce. Dall'altra parte, però, l'Italia era consapevole, non solo della supremazia militare degli Stati Uniti nel mondo post-bipolare, ma anche che la proposta franco-tedesca puntasse a favorire un ruolo francese più rilevante in ambito europeo a scapito di altri Stati membri. Pertanto, per Roma divenne necessario dare vita a un'identità di difesa europea compatibile con la NATO, che restava la pietra angolare della sicurezza europea e delle relazioni euro-americane[1027].

Pochi giorni dopo la presentazione del progetto anglo-italiano, Kohl e Mitterrand resero nota una nuova iniziativa comune, che ribadiva ancora una volta l'importanza di stabilire un legame organico tra l'UEO e la futura Unione Europea, mentre si prefigurava la definizione di un rapporto di cooperazione tra la NATO e l'UEO[1028]. Questa volta, la reazione dell'amministrazione statunitense fu più «conciliante» rispetto alla linea intransigente assunta, invece, nel mese di febbraio[1029]. Washington dichiarò, infatti, che non aveva alcuna intenzione di ostacolare il dibattito in corso in Europa, pertanto, non avrebbe preso posizione sui dettagli del rapporto tra UEO e Unione Europea, a patto che la compatibilità con la NATO venisse chiaramente indicata nel trattato[1030]. A rendere meno critica la posizione dell'amministrazione Bush, secondo la studiosa Marinella Neri Gualdesi, fu da un lato la consapevolezza di Washington che le proposte in discussione non avrebbero certamente dato vita ad un attore militare in grado di sfidare il primato americano e dall'altro la volontà di far progredire il negoziato commerciale dell'Uruguay Round condotto nel quadro del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), dove americani ed europei si stavano duramente confrontando[1031]. Un atteggiamento più accomodante sul versante della difesa avrebbe permesso, secondo l'amministrazione Bush, di ottenere concessioni sul piano

[1027] Martial E., *op. cit*., p. 150.
[1028] «Franco-German Initiative on Foreign Security and Defence policy (Bonn, Paris, 11 October 1991)», il testo è riportato in Laursen F., Vanhoonackr S. (ed.), *op. cit*., pp. 415- 418.
[1029] «Telegram n. 2683 from Washington to FCO. NATO and European Security», TNA, PREM 19-3326, 17 ottobre 1991; van Eekelen W., *op. cit*., p. 83.
[1030] «Telegram n. 2683 from Washington to FCO. NATO and European Security», cit. Si veda, inoltre, la lettera inviata da Bush a Kohl e Mitterrand a seguito dell'iniziativa franco-tedesca, nella quale il presidente americano si dichiara «fermamente a favore della creazione di un'identità europea di sicurezza sia nell'Alleanza sia nell'Unione Politica», a patto che non avvenga in maniera «alternativa alla NATO». Bush dichiarò, inoltre, di essere pronto a discutere i dettagli della proposta, per questo motivo pubblicamente non aveva assunto un atteggiamento critico, riservandosi di esprimere le proprie osservazioni attraverso «canali privati». «Text of Letter from President Bush to Chancellor Kohl», «Text of Letter from President Bush to President Mitterrand», TNA, PREM 19-3326, 24 ottobre 1991.
[1031] Neri Gualdesi M., *op. cit*., p. 86. Sul ruolo dell'Europa comunitaria e i rapporti con gli Stati Uniti nelle negoziazioni nell'ambito del GATT si rimanda a Coppolaro L., *The EC in the GATT Trade Regime: A Power Without Leadership*, in Krotz U. *et al*., *Europe's Cold War Relations: The EC Towards a Global Role*, Bloomsbury, London, 2019; Tarullo Daniel K., *US-EC Trade Relationship and the Uruguay Round*, Common Market Law Review, n. 24, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1987.

commerciale dall'Europa, placando, in tal modo, i timori per gli Stati Uniti di trovarsi di fronte a una «fortezza» del mercato unico europeo, che avrebbe potuto porre gravi problemi all'economia e all'influenza americana. Il risultato della nuova postura statunitense fu il documento approvato durante il vertice NATO del 7-8 novembre 1991, nel quale veniva riconosciuto che «lo sviluppo di un'identità di sicurezza e di un ruolo di difesa europei, espresso dal rafforzamento del pilastro europeo all'interno dell'Alleanza, non solo servirà gli interessi degli Stati europei, ma rinsalderà l'integrità e l'efficacia dell'Alleanza nel suo insieme»[1032].

Veniva, così, spianata la strada agli accordi che sarebbero stati raggiunti durante il Consiglio Europeo di Maastricht del 9 e 10 dicembre 1991, anche se rimaneva ancora irrisolta la questione relativa al voto a maggioranza (a cui si opponeva fermamente il Regno Unito) e la scelta dell'espressione lessicale da utilizzare rispetto alla sfera della difesa. Alcuni Stati membri, come Regno Unito, Danimarca, Olanda e Portogallo preferivano la formula «politica di difesa comune», altri governi, invece, come la Francia e la Germania, erano più propensi per l'espressione «difesa comune». Non si trattava solo di una questione puramente semantica, in quanto la scelta tra le due formule avrebbe avuto delle implicazioni sulla futura natura dell'Unione Europea quale attore militare più o meno indipendente e, di conseguenza, sul suo rapporto con la NATO[1033]. Come noto, il Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht nel febbraio 1992, costituì un compromesso tra le varie posizioni emerse durante la CIG. La PESC restava, di fatto, basata su un meccanismo di tipo intergovernativo che prevedeva il voto all'unanimità per definire gli orientamenti generali, anche se venne ammesso il voto a maggioranza qualificata per l'implementazione delle azioni comuni[1034]. Rispetto alla questione della difesa, il trattato stabiliva che la politica estera e di sicurezza comune comprendeva tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, «ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune»[1035]. Tale formula accoglieva, così, le due diverse opzioni sopra illustrate, esprimendo, in maniera vaga «aspirazioni future piuttosto che impegni presenti»[1036]. La responsabilità in materia di difesa veniva, invece, delegata all'UEO, la quale aveva il compito di «elaborare e di porre in essere le decisioni e

[1032] Il testo approvato è consultabile sul sito ufficiale della NATO.
[1033] de Schoutheete P., *The Creation of the CFSP*, in Regelsberger E., Schoutheete P., Wessels W., (eds.), *Foreign Policy of the European Union*, Boulder, London, 1997, p. 59.
[1034] «Trattato sull'Unione Europea», Maastricht, 7 febbraio 1992, articolo J.3.
[1035] *Ivi*, articolo J.4.
[1036] Nuttall S. J., *op. cit*., p. 177.

le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa»[1037]. La posizione britannica (e quella americana) che si era, sin dall'inizio, fermamente opposta ad un assorbimento dell'UEO nell'Unione venne, in tal modo, assecondata. Il trattato, inoltre, chiariva che la PESC non avrebbe pregiudicato «il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri» e avrebbe rispettato «gli obblighi derivanti per alcuni Stati membri dal trattato dell'Atlantico del Nord»[1038], onorando così la volontà americana di rendere esplicita la compatibilità della nuova politica europea con l'Alleanza. Una dichiarazione allegata al trattato assegnava, infine, all'UEO un duplice ruolo: «componente di difesa dell'Unione Europea» da un lato e «strumento per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza atlantica» dall'altro. In realtà la soluzione individuata, poiché era stata esclusa l'ipotesi di una capacità militare autonoma, faceva dell'UEO un pilastro privo di significativa autonomia all'interno della NATO[1039]. Fu evidente che il compromesso raggiunto a Maastricht rispecchiava maggiormente un'impostazione più vicina alla posizione della dichiarazione italo-inglese, accettata da tutti i partner europei e, soprattutto, dagli americani, più propensi, sebbene entro alcuni limiti, ad uno sviluppo graduale di un'identità di sicurezza e di difesa europea.

Per concludere, è possibile sostenere che la guerra del Golfo esercitò, senza dubbio, un'influenza determinante sul dibattito relativo alla nascita della politica estera e di sicurezza comune. In particolare, prima dell'invasione di Saddam Hussein, la dimensione della difesa non figurava come preminente nel dibattito europeo e l'azione esterna della Comunità Europea si limitava a strumenti di natura non-militare, come gli Accordi di Associazione a carattere commerciale. Il conflitto nel Golfo, invece, costrinse gli europei a riconoscere la necessità di dotarsi di strumenti adeguati anche nell'ambito della sicurezza e della difesa se aspiravano ad avere un ruolo politico internazionale di rilievo nel nuovo ordine mondiale[1040]. La proposta italiana del settembre 1990 e successivamente la proposta franco-tedesca andarono in tale direzione, ponendo la politica estera e di sicurezza comune al centro del dibattito in seno alla CIG, inclusi gli aspetti relativi alla dimensione della difesa. La guerra del Golfo pose, in un certo senso, fine alla vocazione europea quale «potenza civile» e mise in moto una dinamica volta alla realizzazione di una politica di sicurezza e di difesa comune, senza, tuttavia, mai compromettere le relazioni con l'alleato transatlantico[1041].

[1037] «Trattato sull'Unione Europea», cit., articolo J.4.
[1038] *Ibidem*.
[1039] Calandri E., Guasconi M.E., Ranieri R., *op. cit.*, p. 257.
[1040] Nuttall S. J., *op. cit.*, p. 147.
[1041] *Ibidem*.

CONCLUSIONI

L'analisi dell'evoluzione della CPE e, in particolare, del suo funzionamento durante la guerra del Golfo ha dimostrato come questo meccanismo di coordinamento delle politiche estere degli Stati membri contribuì alla formazione di una dimensione politica europea derivante dall'abitudine a lavorare insieme e dallo sforzo costante di elaborare posizioni e dichiarazioni comuni sulle svariate questioni internazionali. La CPE nacque, infatti, proprio dalla consapevolezza che era impensabile concepire, a lungo termine, un'unione economica senza un adeguato coordinamento politico e che solo attraverso un avanzamento in tal senso del progetto europeo l'Europa avrebbe potuto giocare un ruolo sulla scena internazionale al pari degli allora protagonisti dello scacchiere mondiale: Stati Uniti e Unione Sovietica.

Dopo i primi risultati altalenanti degli anni Settanta, infatti, gli Stati membri si mostrarono sempre più convinti della necessità di coordinare e armonizzare le proprie politiche estere nazionali al fine di garantire risposte più efficienti alle sfide che si apprestavano ad affrontare. Per tale ragione, durante gli anni Ottanta, fu particolarmente attivo e intenso il dibattito circa l'esigenza di migliorare il funzionamento della CPE, pur mantenendo intatto il suo carattere flessibile e pragmatico. Il rapporto di Londra del 1981, con l'introduzione di una serie di importanti novità (quali la creazione della troika e il riferimento ad un necessario coordinamento tra la CPE e la CEE) spianò la strada all'istituzionalizzazione della CPE con l'Atto Unico Europeo del 1986. Tra le principali innovazioni introdotte da questo trattato vanno, senza dubbio, menzionate la creazione di un segretariato con funzioni amministrative e la formalizzazione del principio di *consistency*, o di coerenza, tra le politiche esterne di natura commerciale della Comunità Europea e quelle di natura politica concordate in ambito CPE, attribuendo alla presidenza di turno e alla Commissione il compito di assicurare la ricerca e il mantenimento di tale principio. Questo formale riconoscimento assicurò ai Dodici un sapiente utilizzo di misure economiche comunitarie e di dichiarazioni politiche adottate in sede CPE durante la prima fase del conflitto nel Golfo, al fine di provare a persuadere il dittatore iracheno a ritirarsi dal Kuwait.

Tale asserzione, tuttavia, non rappresenta un acritico riconoscimento dell'efficacia del meccanismo della CPE durante la crisi oggetto di ricerca. Al contrario, in tale lavoro sono emersi tutti i limiti di questo meccanismo che finirono per rendere l'azione comunitaria incoerente, poco incisiva e soprattutto subordinata a quella di altri attori, in particolare degli

Stati Uniti. Infatti, seppure inizialmente la Comunità mostrò compattezza e rapidità d'azione, anticipando addirittura le decisioni delle Nazioni Unite rispetto all'utilizzo delle sanzioni economiche nei confronti di Saddam Hussein, nel corso del conflitto, l'iniziativa diplomatica dei Dodici apparve sempre più incerta e decisamente inadeguata ad affrontare una crisi considerata paradigmatica dei nuovi equilibri del sistema internazionale post-bipolare. Nonostante gli sforzi di mediazione della presidenza di turno italiana, l'Europa comunitaria non riuscì a porsi come l'interlocutore privilegiato del mondo arabo, né ad imporre una soluzione politica alternativa all'intervento militare voluto da Washington. Il fallimento dell'azione comunitaria nel conflitto del Golfo fu causato, senza dubbio, dalle crescenti divergenze che via via emersero tra i partner europei, nonché dal vincolo transatlantico che influenzò in maniera determinante la posizione di alcuni Stati membri. In particolare, dall'analisi condotta emerge chiaramente come, la volontà di Francia e Italia di rendere l'azione della Comunità più autonoma venne costantemente ostacolata dall'atteggiamento di totale fedeltà all'alleato americano del Regno Unito e, in parte, anche dell'Olanda. Tali Paesi mostrarono, infatti, piena adesione alla politica statunitense insistendo sulla necessità di ricorrere all'intervento militare e opponendosi fermamente al *linkage* con la questione palestinese nonché alla realizzazione di un'ultima iniziativa comunitaria di mediazione per evitare la guerra. All'interno del meccanismo intergovernativo della Cooperazione Politica Europa tali divergenze si trasformarono inevitabilmente in compromessi al ribasso, talvolta accettati con ritrosia, che finirono per rilegare l'Europa comunitaria in una posizione del tutto periferica nella crisi del Golfo.

La performance deludente dei Dodici, sia sul piano diplomatico sia su quello militare, rese particolarmente arduo per la CEE riuscire ad offrire un effettivo contributo nel difficile e complesso scenario post-bellico. Un successo che, tuttavia, vale la pena evidenziare riguardò la capacità della CEE, su iniziativa di Francia e Regno Unito, di indirizzare la comunità internazionale verso la realizzazione di una serie di misure volte a mettere in salvo le migliaia di profughi curdi che si rifugiarono sulle montagne al confine con la Turchia per sfuggire alla violenta repressione operata dalle truppe di Saddam di fronte alle rivolte del Kurdistan iracheno. Di fatto, il lavorio diplomatico dei Dodici, insieme alle pressioni turche, riuscì a scuotere in particolare gli Stati Uniti, inizialmente convinti a non intervenire negli affari interni dell'Iraq. In generale, nello scenario del dopoguerra, i Dodici provarono effettivamente ad opporsi a quella che è stata definita la sindrome del «*leave-it-to-the-United States*» per cercare di ritagliarsi una parte nell'affollato e complesso scacchiere

mediorientale. Anche rispetto al rilancio del processo di pace in Medio Oriente la CEE cercò, infatti, in ogni modo di guadagnarsi un posto al tavolo dei negoziati. E lo fece puntando principalmente sull'unico strumento a sua disposizione, quello del peso economico e commerciale, grazie al quale Israele le concesse, infine, un biglietto d'ingresso alla Conferenza di Madrid del 30 ottobre 1991. Tale peso, tuttavia, non si trasformò automaticamente in un corrispondente potere geopolitico. Il ruolo che la CEE riuscì a ritagliarsi nei negoziati fu decisamente limitato all'aspetto della cooperazione economica multilaterale e totalmente marginale rispetto ai colloqui bilaterali che si avviarono nel mese di dicembre a Washington tra Israele e palestinesi da una parte e Israele e i suoi vicini arabi dall'altra. L'Europa comunitaria si ritrovò a scontare, innanzitutto, le conseguenze dirette dell'inefficacia del meccanismo della Cooperazione Politica Europea che non le aveva consentito di esprimersi in maniera univoca e incisiva durante il conflitto in Kuwait e durante la stessa conferenza di pace di Madrid, relegandola in una posizione subalterna rispetto agli indiscussi vincitori della guerra: gli Stati Uniti. I Dodici dovettero, inoltre, scontrarsi con la riluttanza dell'alleato transatlantico a concedere spazi di manovra ad altri attori nella regione, in particolare agli europei considerati troppo accondiscendenti con gli arabi; nonché con l'aperta ostilità di Israele ad accordare un pieno coinvolgimento nei negoziati di pace a un'Europa comunitaria che, sin dagli anni Settanta, si era apertamente dichiarata filoaraba e propalestinese.

Senza dubbio, la guerra del Golfo e le sue conseguenze influenzarono in maniera determinante il destino della CPE e resero evidente l'urgenza di una riforma dell'intero assetto comunitario al fine di permettere all'Europa di tenere le redini del nuovo ordine mondiale. Di fatto, la Comunità con le sue competenze prettamente economiche, una politica di sicurezza inesistente e una dimensione politica basata su un impianto di natura intergovernativa, come quello della CPE, aveva mostrato tutta la sua incapacità ad agire come un attore credibile sul piano internazionale al pari delle altre potenze mondiali. Di fronte alla difficoltà di coordinare le diverse politiche estere nazionali e al timore che i vari focolai di crisi nel proprio vicinato potessero mettere in pericolo la sicurezza dell'Europa, gli Stati membri furono, dunque, costretti ad accelerare il dibattito in corso in seno alla Conferenza Intergovernativa (CIG) sull'Unione Politica sulla necessità di dotare la Comunità di una politica estera comune che includesse anche la dimensione della sicurezza.

Quello della PESC si rivelò il capitolo più controverso nell'agenda della Conferenza intergovernativa e vide i partner europei divisi tra una visione «atlantista» e una più

«europeista», senza tralasciare l'influenza esterna degli Stati Uniti, il cui obiettivo principale fu quello di orientare le discussioni in direzione di un mantenimento della centralità della NATO nella futura architettura della sicurezza europea. La formula approvata con il Trattato di Maastricht risultò, di fatto, un compromesso tra le varie posizioni, mentre un generale consenso si registrò sul mantenere uno dei tratti distintivi della CPE, notoriamente la natura intergovernativa, che aveva reso fallimentare l'azione esterna comunitaria, gettando in tal modo ombre su quella che avrebbe dovuto essere la maggiore credibilità internazionale della nascente Unione Europea.

Per rispondere, in conclusione, alle domande di ricerche di tale lavoro è possibile sostenere che l'istituzionalizzazione della CPE nell'Atto Unico Europeo garantì solo in parte un miglioramento dell'efficacia dell'azione esterna comunitaria. Grazie all'introduzione del principio di *consistency*, infatti, si registrò nel corso della guerra del Golfo un miglior coordinamento tra le decisioni dei Dodici prese nell'ambito della cooperazione politica e i provvedimenti di natura economica di competenza comunitaria. Tuttavia, la CPE restava un meccanismo di tipo intergovernativo, ostaggio delle divergenti posizioni nazionali che non consentirono all'Europa comunitaria di rispondere sempre in maniera tempestiva e coesa al rapido susseguirsi degli eventi e, di conseguenza, di giocare un ruolo rilevante sulla scena internazionale durante il periodo postbellico. Ad incidere sull'*actorness* internazionale della Comunità in quegli anni fu, però, anche lo storico legame con l'alleato transatlantico, il quale, contando sulla sua *special relationship* con il Regno Unito, riuscì a limitare gli slanci di iniziativa comunitaria durante la guerra, nonché a condizionare il dibattito interno sulla nascita di un'identità di sicurezza e di difesa europea che ne conseguì.

La guerra del Golfo mostrò, dunque, tutti i limiti e le debolezze di un'Europa che, nonostante i mutamenti dell'ordine mondiale post- bipolare, non riuscì a ritagliarsi un ruolo politico di rilievo sulla scena internazionale al pari del suo potere economico e commerciale. Tale conflitto rappresentò, tuttavia, un punto di svolta per il processo di integrazione europea, che abbandonò definitivamente la sua vocazione «civile» per contemplare la possibilità di dotarsi di una propria dimensione di sicurezza e di difesa, sulla cui realizzazione si dibatte ancora oggi.

FONTI E BIBLIOGRAFIA

Archivi

Archivi Giulio Andreotti (AGA), Istituto Luigi Sturzo, Roma, IT

Serie Europa

Busta 393:

«Problemi del dopo crisi. La sicurezza nel Golfo», marzo 1991.

«CSCM, appunto MAE», aprile 1991.

«Document de réflexion de la Présidence», aprile 1991.

«Telegramma n. 500. Consiglio Europeo straordinario- Medio Oriente», da ITALDIPL Parigi a Esteri Roma, a firma Attolico, 3 aprile 1991.

«Appunto per il Presidente del Consiglio. Questione curda», 4 aprile 1991.

«Telegramma n. 2430 da ITALRAP Bruxelles a Esteri Roma. Consiglio Europeo (Lussemburgo, 8 aprile 1991): lineamenti delle possibili proposte presidente Delors su rapporti CEE con Paesi Terzi Mediterraneo e Vicino Oriente. A firma Di Roberto», 4 aprile 1991.

«Dichiarazione del Presidente Bush, California», 5 aprile, 1991.

«Nota del Ministero degli Affari Esteri. Questione Curda», 5 aprile 1991.

«Appunto per il Presidente del Consiglio. Preparazione del Consiglio Europeo Straordinario (Lussemburgo, 8 aprile 1991)», 5 aprile 1991.

«Telegramma n. 589 da ITALDIPL Bonn a Esteri Roma. Iniziative tedesche a sostegno della minoranza curda in Iraq», 5 aprile 1991.

«Lettera di Arafat a Santer», 6 aprile 1991.

Busta 426:

«Conferenza ministeriale euro-araba di Venezia (7-8 ottobre p.v.), Appunto al MAE», 22 settembre 1990.

«Telegramma n. 500 da ITALDIPL Parigi a Esteri Roma», 3 aprile 1991.

«Appunto al MAE. Il mondo arabo dopo la crisi del Golfo», senza data.

Busta 440:

«Telegramma n. 492. Crisi del Golfo: visita in Arabia Saudita di una delegazione del Parlamento Europeo. A firma Maiolini», 07 settembre 1990.

«Telegramma n. 6242. Crisi del Golfo. Piano d'azione CEE», 8 settembre 1990.

«Cittadini italiani in Iraq e Kuwait», 11 settembre 1990.

«Intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, on. Giulio Andreotti al Parlamento Europeo», 12 settembre 1990.

Busta 460:

«Politica estera e politica di sicurezza comuni (proposte italiane)», 20 settembre 1990.

Serie Germania

Busta 447:

«Aiuti umanitari ai Paesi colpiti dalla crisi», ottobre 1990.

«Situazione nel Mediterraneo, Appunto al MAE», ottobre 1990.

«Proposta della Commissione Politica Rinnovata», ottobre 1990.

Serie Israele-Palestina

Busta 479:

«La reazione d'Israele alla Dichiarazione dei Nove a Venezia», Bollettino d'informazioni Ambasciata d'Israele -Roma, 16 giugno 1980.

Busta 483:

«Telegramma n. 774. Moreno al MAE», 29 novembre 1990.

«Documentazione essenziale del conflitto arabo-israeliano 1987-1990».

Busta 487:

«Lettera a Giulio Andreotti da Yasser Arafat. Delegazione generale palestinese O.L.P.», 22 dicembre 1990.

«Telegramma n. 519. Messaggio del Presidente Andreotti a Yasser Arafat», 27 dicembre 1990.

Archives of European Integration (AEI), University of Pittsburgh

«Communiqué of the Conference of the Heads of State or Government of the Member States of the ECC, Paris, 10 and 11 February 1961».

«Meeting of the heads of state or government the Hague, 2 december 1969».

«Comunicato finale del vertice dell'Aja», 2 dicembre 1969.

«Memorandum from the Commission to the Conference», 19 novembre 1969.

«Deuxième rapport sur la coopération politique européenne en matière de politique étrangère», Copenhague, 23 luglio 1973.

Joint statement by the Governments of the EEC, «Declaration of the Nine Foreign Ministers of 6 November 1973, in Brussels, on the Situation in the Middle East», 6 novembre 1973.

«Document on the European Identity published by the Nine Foreign Ministers (Copenhagen, 14 December 1973)».

Consiglio Europeo, «Conclusioni della Presidenza. Dichiarazione sul Medio Oriente», 29-30 giungo 1977.

«Dichiarazione dei Nove sul Medio Oriente», 26 marzo 1979.

Consiglio Europeo, «Conclusions of the Session of the European Council Luxembourg, 27 and 28 April 1980. Declaration on the international situation», 27 e 28 aprile 1980.

Consiglio Europeo, «Conclusioni della Presidenza. Dichiarazione sul Medio Oriente», Venezia, 13-14 giugno 1980.

«Communiqué issued at the close of the ministerial meeting of the Council of Western European Union Paris, 21st August 1990», 21 agosto 1990.

«Information letter from Mr. van Eekelen, Secretary-General of WEA, on the activities of the ministerial organs (May 1990 - August, 1990)», 10 settembre 1990.

Duke S., *Consistency as an Issue in EU External Activities*, EIPA Working Paper 99/W/06, 1999.

Archivi Storici dell'Unione Europea (ASUE), Firenze

Fondo Jacques Delors

Busta 197:

«Financial aid for countries particularly affected by the Gulf crisis», 25 ottobre 1990

Busta 227:

CEE l'heure de la clarification, 8 aprile 1991.

«*Conférence de Presse de MM. Santer et Delors à l'issue du Conseil Européen Extraordinaire – Luxemburg, 08.04.91*», 8 aprile 1991.

Busta 229:

«European Community President Jacques Delors and Acting President of the European Council of Ministers Jacques Santer News Conference», 11 aprile 1991.

Busta 278:

«Note for the record. EPC ministerial lunch», Brussels, 30 settembre 1991.

Busta 294:

Commissione Europea, «The Community's role in the Middle East Peace Process», 17 ottobre 1991.

Busta 393 :

«Débats du Parlement européen», 12 settembre 1990.

Busta 942:

«Conférence euro-arabe au Quai d'Orsay (Paris)», 22 dicembre 1989.

Busta 576:

Intervista a Jacques Delors, T.V. 5, 14 aprile 1991.

Busta 1079:

Delors J., «Intervento al Parlamento Europeo del presidente della Commissione Europea», Session du Parlement européen (Strasbourg), 11 dicembre 1990.

Fondo Franco Maria Malfatti

Busta 26:

«Nota di Émile Noël per i membri della Commissione, 24 febbraio 1970».

Busta 36:

«Appunto per l'on. ministro degli Affari esteri», 11 novembre 1970.

«Discorso del Presidente della Commissione Europea Franco Maria Malfatti», 19 novembre 1970.

«Compte rendu de la réunion des ministres des Affaires étrangères, Munich, 19 novembre 1970», novembre 1970.

«Note pour MM. les membres de la Commission. Travaux dans le cadre de l'Union politique pour la préparation de la conférence sur la sécurité : Session du groupe ad hoc les 28 et 29 septembre 1971 à Rome», 7 ottobre 1971.

«Conférence pour la Coopération Politique. Paris», 14 maggio 1971.

«Projet de Communication annuelle du Président à l'A. P.E.», 10 giugno 1971.

Busta 73:

«Note pour monsieur le Président Malfatti», 21 febbraio 1972.

Fondo Klaus Meyer

Busta 44:

«Note for the attention of Mr. M. Jenkins di Wouter van Ringelestein», 25 novembre 1981.

Busta 48:

«Raport du Comité Politique du 04/11/1971», 4 novembre 1971.

«La Conférence sur la Sécurité et le Développement en Europe», secret, 5 gennaio 1973.

Busta 89:

«Ministerial meeting in the context of Political Cooperation to be held on 31 January and 1 February 1977. Annex 4.2. Projet de déclaration des ministres sur le Proche-Orient», 28 gennaio 1977.

«Note à l'attention du président Kenkis», 4 febbraio 1977.

Fondo Émile Nöel

Busta 73:

«Une politique de la Communauté vis-à- vis des Pays de l'Europe de l'Est», 11 aprile 1972.

Busta 86 :

«Problèms de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Initiatives possibles des Communautés européennes», 19 luglio 1971.

Busta 109:

Parlamento Europeo, «Rapport sur l'avenir politique de la Communauté Européenne», 5 ottobre 1970.

Commissione Europea, «Coopération en matière d'union politique : implications sur le fonctionnement de la Communauté, participation de la Commission aux travaux prévus par le plan Davignon », 17 febbraio 1971.

Busta 987:

«Note à l'attention de monsieur Lamy Monsieur Burghardt. Object: Aspects extérieurs du Rapport Dooge- Coopération Politique», 3 giugno 1985.

«Coopération Politique, analyse du document diffusé par la délégation britannique aux ministres des Affaires étrangères lors de la réunion informelle à Stresa, les 8-9 juin 1985», 12 giugno 1985.

Busta 1934:

« Note à l'attention de Ms. Roy Jenkins, Coopération Politique», 9 giugno 1980.

«U.S. position on European Middle East Initiative», 9 giugno 1980.

«Projet de rapport des ministres des Affaires étrangers au Conseil Européen des 12 et 13 juin 1980 à Venise», giugno 1980.

Busta 1948:

«Note Rencontre de Roy Jekins avec le ministre des Affaires étrangères israélien», 10 giugno 1980.

Busta 1758:

«Note de Dossier. Object : Réunion ad hoc Iran», 14 gennaio 1980.

«Statistics on EEC Trade with Iran and the Trade of Iran with the United States and Japan».

«Note for the file, subject: Political Director's lunch in Rome on 23 January 1980», confidential, 23 gennaio 1980.

«Iran/États-Unis : Le texte de la déclaration de la CEE», 10 aprile 1980.

«Note for M. Noël», 15 aprile 1980.

Busta 1759:

«Iran, Note de Christopher Audland à l'attention de M Jenkins. Objet: Réunion du Comité politique du 17 avril à Rome», 18 aprile 1980.

«Decision by the Foreign Ministers of the Nine on Iran», 22 aprile 1980.

«Note pour le dossier. Iran : mise en œuvre des sanctions par les états membres», 2 giugno 1980.

Busta 1802:

«Note for the file, Subject: European Political Cooperation: meeting of the Political Committee Luxemburg, 16.17 July 1985», luglio 1985.

Busta 1803:

«Note for the file, Subject: European Political Cooperation: meeting of the Political Committee Luxemburg, 16.17 July 1985», luglio 1985.

«Compte rendu succinct de la quatrième réunion de la Conférence des représentants des gouvernements des Etas membres», 19 novembre 1985.

Busta 1934:

«Note. Possible Euro-Arab-African cooperation», 19 giugno 1979.

Busta 2254 :

de Fonseca- Wollheim H., «Dix ans de coopération politique», marzo 1981.

Bush Library Archive (BLA)

«Memorandum of Conversation. Telephone Call to Prime Minister Andreotti of Italy», 06 agosto 1990.

«Memorandum of Telephone Conversation with Prime Minister Margaret Thatcher of United Kingdom», 20 agosto 1990.

«Memorandum of Conversation, Meeting with Prime Minister Giulio Andreotti of Italy», 1°ottobre 1990.

«Memorandum of Telephone Conversation with Prime Minister Giulio Andreotti of Italy», 26 ottobre 1990.

«Memorandum of Telephone Conversation with Prime Minister Giulio Andreotti of Italy», 13 novembre 1990.

«Memorandum of Telephone Conversation, Telcon with Prime Minister Giulio Andreotti of Italy», 21 gennaio 1991.

«Memorandum of Telephone Conversation. Telephone Conversation with President François Mitterrand of France», 11 aprile 1991.

«Memorandum of Conversation. Meeting with Prime Minister Santer and EC President Delors», 11 aprile 1991.

«Memorandum of Telephone Conversation. Telephone Conversation with Chancellor Kohl of Germany», 16 aprile 1991.

«Calls to Major and Mitterrand», 16 aprile 1991.

«Memorandum of telephone conversation with Giulio Andreotti, President of Italy», 3 giugno 1991.

«Memorandum of Conversation Meeting with Prime Minister Lubbers and EC President Delors», 15 luglio 1991.

Margaret Thatcher Foundation

PREM 19-136:

«Record of a meeting between the Prime minister and the President of the Italian Council of Ministers, signor Cossiga», confidential, 30 gennaio 1980.

PREM 19-137:

«Afghanistan, telegram n. 190 of 6th march, confidential», 6 marzo 1980.

PREM 19-464:

«London Summit 24-26 November 1981. Report on Political Cooperation».

PREM 19-1482:

«Memorandum by Francis Pym to Prime minister», 13 febbraio1983.
PREM 19-3084:
«Telegram n. 1904 From Baghdad to FCO. Mr Heath's press conference», 21 ottobre 1990.
«Note for the Record. Prime Minister's telephone call with President Bush, 18 October», Margaret Thatcher Foundation, 18 ottobre 1990.
PREM 19-3085:
«Telegram n.1947 from Baghdad to FCO. Foreign Nationals in Iraq», 24 ottobre 1990.
PREM 19-3086:
«Telegram n. 945 from Rome to FCO. Special EPC ministerial: hostage policy», 6 novembre 1990, confidential
PREM 19-3456:
«Letter from Cabinet Office to FCO. Iraq», 8 agosto 1990.

National Archives of the United Kingdom, Kew Garden, London, UK

Foreign and Commonwealth Office Records (FCO)

FCO 9-7039:
«Ivor Roberts' minute reporting conversation with Fernandez de la Pena, 27 February», 1° marzo 1990.
«Telegram n. 51 form Lisbon to FCO. Portugal: four plus five and CSCM», 30 gennaio 1991
«Telegram n. 88 Secretary of State's visit to Rome 8 and 10-11 February: Italy, the Gulf Crisis and post war planning», 7 febbraio 1991.
«Telegram n. 99 from FCO to Paris. Secretary of State's talk with French Foreign Minister, 7 February: Middle East other issues», 7 febbraio 1991.
FCO 9-7040:
«COREU. Question orale n. H-0255/91 de M. Arbeloa Muru sur la CSCE dans le bassin méditerranéen », 7 maggio 1991.
«Wilton Park Conference on Mediterranean Security, 21-25 october: CSCM», ottobre 1991.
FCO 30-8609:
«Telegram n. 762. Italy/EC/WEU/UN», 18 settembre 1990.
«Telegram n. 765. My tel n. 762: Italy/EC/WEU/UN», 19 settembre 1990.

«Telegram n. 275 from FCO to DESKBY UKDEL NATO. US request for NATO discussion of WEU/EC», 17 ottobre 1990.
«Vers une politique de sécurité commune», 22 ottobre 1990.
FCO 30-9439:
«Telegram n. 66 from FCO to Luxemburg. European Security Policy: Secretary of State's conversation with van den Broek, 19 February», 20 febbraio 1991.
«Secretary of State's bilateral with Prime Minister: NATO and European Security», 21 febbraio 1991.
«Telegram n. 372 from FCO to Washington. UK treaty text on Common Foreign and Security Policy», 25 febbraio 1991.
«UK proposal for a Common Foreign and Security Politicy», 27 febbraio 1991.
«Telegram n. 579 from Washington to FCO. Common Foreign and Security Policy», 27 febbraio 1991.
FCO 41-1069:
«Telegram n. 3435. US attitude towards CSCE», 22 novembre 1972.
FCO 93-2570:
«Arab/Israel reactions to the European Council Statement on the Middle East», 19 giugno 1980.
FCO 93-6246:
«Telegram n. 508, from FCO to Rome. Middle East Working Group (MEWG), 14 September: Proposed Joint EC-URSS Statement on the Middle East», 14 settembre 1990.
«Telegram n. 784 from FCO to DSCKBY Baghdad. Embassies in Kuwait, 14 settembre 1990.
«COREU. Réunion du Group de Travail Moyen-Orient, Bruxelles, le 14 septembre 1990. Rapport oral», TNA, FCO 93-6246, 14 settembre 1990.
FCO 93-6250:
«European Political Cooperation: Meeting of Foreign Ministers, Brussels, 17/18 September», 19 settembre 1990.
«European Council: Statement on the Middle East», 26 ottobre 1990, confidential.
FCO 93-6638 :
«Telegram n. 239 from UKREP Brussels to FCO. Foreign Affairs Council, Brussels: 4 February. Gulf Crisis: post-war planning», 4 febbraio 1991.

«COREU. 80eme Réunion ministérielle de CPE, Luxemburg, le 19 février 1991», 19 febbraio 1991

«COREU. 1474eme Conseil Affaires Générales, Bruxelles, le 4 mars 1991», 4 marzo1991.

«Telegram n. 516 from UKREP Brussels to FCO. Foreign Affairs Council, 4 March: EC approach to aftermath of the Gulf War», TNA, FCO 93-6638, 4 marzo 1991.

«Mission Troïka dans trois capitales arabes et Israël (6-8.3.1991)», lettera di Poos al Segretario di Stato agli Affari Esteri Douglas Hurd, 11 marzo 1991.

«Telegram n. 216 from Luxemburg to FCO. Informal EC Foreign Ministers' Meetings, Luxemburg, 27-28 April. Second session: Middle East Peace Process», 28 aprile 1991.

«Telegram n. 952 from UKREP Brussels to FCO. FAC Luxemburg, 15 april 1991. Arab/Israel dispute», 15 aprile 1991.

«COREU. 1482eme Conseil Affaires Generales (Luxemburg, le 15 avril 1991)», 16 aprile 1991.

«Telegram n. 1248 from UKREP to FCO. Foreign Affairs Council, Brussels: 14 May 1991. Ninth EC/Israel Cooperation Council», 14 maggio 1991.

«Foreign Affairs Council, 13-14 May. Middle East. Arab/Israel. Background», 20 maggio 1991.

«Foreign Affairs Council, Luxemburg, 17/18 June 1991. Arab/Israel. Background», 18 giugno 1991.

FCO 93-6639:

«Foreign Affairs Council, The Hague, 29 July 1991. Arab/Israel. Background», 29 luglio 1991.

«Telegram n. 2426 from UKREP Brussels to FCO. EPC ministerial lunch, 30 September: Middle East», 30 settembre 1991.

«COREU from London to Hague. Middle East Peace Process», 25 luglio 1991.

«COREU from Pres Hag to all. Middle East Peace Process», 30 luglio 1991.

«Telegram n. 2061 from UKREP Brussels to FCO. Foreign Affairs Council 29 July: Peace process. Text of Declaration», 29 luglio 1991.

«Political Committee, The Hague, 4-5 September 1991. Background», 3 settembre 1991.

FCO 93-6683:

«British Embassy The Hague to FCO. Middle East Peace Conference: venue», 15 agosto 1991.

«Telegram n. 388 from The Hague to FCO. Middle East Peace Conference: Venue», 29 agosto 1991.

«Telegram n. 562 from Damascus to FCO. Location of Middle East Peace Conference», 18 ottobre 1991.

«Telegram n. 398 from FCO to Damascus, Location of Middle East Peace Conference», 18 ottobre 1991.

«Middle East Peace Conference» comunicato dal Segretario Privato J.S. Wall al FCO, 18 ottobre 1991.

«Middle East Peace Conference», lettera inviata da Gore-Booth a Hogg, 21 ottobre 1991.

«Telegram n. 782 from Madrid to FCO. Middle East peace Conference, morning of 31 October», 31 ottobre 1991

«Telegram n. 774 from Madrid to FCO. Middle East Peace Conference, 30 October », 30 ottobre 1991.

Lettera da N.S. Archer a Mr Fuller, «Middle East Peace Conference, Madrid, 30 octobr-1 November», 6 novembre 1991.

«Teleletter from Cairo to FCO. Arab/Israel: Madrid Conference: US Briefing», 14 novembre 1991.

British Embassy Madrid, «Middle East Conference», 15 novembre 1991.

Lettera dal FCO a Madrid, «Middle East Peace Conference», 20 novembre 1991.

«Telegram n. 3099 from Washington to FCO. Arab/Israel Peace process: multilateral meeting», 4 dicembre 1991.

FCO 98-677:

«Iran. Statement by the Nine», 20 novembre 1979.

«European Council: Iran. Telegram n. 749 of 30 november 1979».

FCO 98-890:

«Iran. Declaration by the Foreign ministers of the Nine concerning Iran, Naples 18 may 1980», maggio 1980.

FCO 98-891:

«Message au premier ministre Iranien», 19 agosto 1980.

«Iran, Additional brief, Iran: Community coordination», 3 settembre 1980.

FCO 98-895:

«Principal elements of European position after Afghanistan», 11 febbraio 1980, confidential.

«Afghanistan. Political Cooperation meeting in Rome», 19 febbraio 1980.

FCO 98-946:

«Political Cooperation», 14 aprile 1980.

FCO 98-2361:

«Detailed points for use as necessary. B. Political Cooperation».

«Letter from President of Council to heads of State or Government of Comunity member States», maggio 1985.

«Telegram n. 274», 4 giugno 1985.

«Milan European Council», 6 giugno 1985.

«Draft Agreement on Political Cooperation», giugno 1985.

«Telegram n. 340. Milan European Council: Development of the Community. French views on institutional aspects», 25 giugno 1985.

«Telegram n. 363 of 4 July. Follow up to Milan Council: FRG Ambassador's Call», luglio 1985.

FCO 98-4192:

«Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean. British Embassy to FCO», 30 agosto 1990.

«Telegram n. 1136 from Paris to FCO. CSCM: French views», settembre 1990.

«Palma de Mallorca Meeting on the Mediterranean: Plenary Statements: CSCM and Security Questions. UKDEL CSCE Palma de Mallorca to FCO», 26 settembre 1990.

«Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean. Draft letter from Private Secretary for Foreign Affairs to the Prime Minister Charles Powell to N.10», confidential, 26 settembre 1990.

«CSCM: Prime Minister's talks with Italian President – 24 October. Background», 15 ottobre 1990.

«Telegram n. 3264. EC/Arab Maghreb Union and Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean (CSCM): Commission Views», novembre 1990.

«Telegram n. 543 from Lisbon to FCO. CSCM», 8 novembre 1990.

«Telegram n. 552 from Lisbon to FCO. Lisbon telegram n. 543: CSCM», 13 novembre 1990.

FCO 98-4550:

«Letter from C. Roe to Speller, Wickstead, Coolican. European Political Cooperation: Extraordinary meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 september 1990», 4 settembre 1990.

«COREU by CPE/Pres/Rom. Object: Réunion ministérielle extraordinaire du Comité politique (Rome, 07/09/90)», 06 settembre 1990.

Telegram n. 2500 from UKREP Brussels to FCO. COREPER (Ambassadors) 6 September: agenda for 17/18 September Foreign Affairs Council», 6 settembre 1990.

«Telegram n. 247 from FCO to UKREP Brussels. Extraordinary Meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 september: Financial support for Jordan, Turkey and Egypt», 11 settembre 1990.

«EPC: Discussion among Foreign Ministers at dinner, 27 October», 28 ottobre 1990.

FCO 98-4552:

«Council Regulation (EEC) n. 2340/90 of 8 August 1990 preventing trade by the Community as regards Iraq and Kuwait», 8 agosto 1990.

«Extraordinary Meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 september. Emergency Community Aid for Refugees», settembre 1990.

«Extraordinary meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 September. Economic Assistance for Third Countries», settembre 1990.

«Letter to The Rt. Hon. Margaret Thatcher MP, Prime Minister of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from President Turgut Özal», 04 settembre 1990.

«Telegram n. 2470 from UKREP Brussels to FCO Extraordinary Meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 September: Economic Assistance for Third Countries», 4 settembre 1990.

«Gulf Crisis: US burden-sharing initiative», 5 settembre 1990, confidential.

«COREU from Pres/Rom to all. Object: réunion ministérielle extraordinaire du comité politique (Rome 07.09.90)», 6 settembre 1990;

«Telegram n. 1558 from FCO to Washington. Iraq /Kuwait: burden sharing», 5 settembre 1990.

«Letter to the Rt. Hon. Douglas Hurd, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Office, London», 6 settembre 1990, confidential.

«Extraordinary Meeting of Foreign Ministers, Rome, 7 September, Brief No EC/GCC».

FCO 98-4571:

«EPC: Gulf Crisis. EC Embassies/Foreign Nationals. Background», settembre 1990.

«Telegram n. 711 from Rome to FCO. EC Political Meeting: Rome, 5-6 September: EC Embassies in Kuwait», 5 settembre 1990.

«Telegram n. 736 from Rome to Deskby FCO. Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Rome, 7 september», 7 settembre 1990, confidential.

FCO 98-4591:

«Telegram n. 595 from FCO to Riyadh. Middle East Working Group, 14 September: EC/GCC: Gulf Crisis. EC/GCC Joint Declaration», 15 settembre 1990.

«COREU From Rome to ALL, Object: EC – URSS Joint Statement on the Middle East», 17 settembre 1990.

«UNGA 45: EC Foreign Ministers' lunch with Soviet Foreign Minister, 26 September, European Community Department», 19 settembre 1990.

«UNGA: EC Foreign Ministers' meeting and lunch with the Gulf Cooperation Council: 27 September 1990».

FCO 98-4890:

«Telegram n. 64 from Rome to FCO. Arab/Israel: Bottai's visit to Jerusalem, 27-28 January, 31 gennaio 1991.

«Letter from R. F. Cooper (Policy Planning Staff) to Private Secretary. Italy: Middle East and CSCM», 1° febbraio 1991.

«Telegram n. 117 from Rome to FCO. CSCM», 19 febbraio 1991.

«Telegram n. 112 from Lisbon to FCO Your visit to Portugal, 26 February: Discussion on the Gulf» 27 febbraio 1991.

«Telegram n. 131 from Luxemburg to FCO. Political Committee: Luxemburg, 12/13 March. Middle East and Gulf Crisis. CSCM», 13 marzo 1991.

«Visit to London by Marc Pierini of Commissioner Matutes' Cabinet», TNA, FCO 98-4890, 18 marzo 1991.

«Telegram n. 252 from Madrid to FCO. MFA distance themselves from Italian Initiatives to accelerate movement on CSCM», 25 marzo 1991.

«Telegram n. 110 from FCO to Rome, Gymnich Meeting, Luxemburg, 26 March: Secretary of State's bilateral with Italian Foreign Minister», 27 marzo 1991.

«Telegram n. 125. Informal European Council Luxemburg, 8 April 1991», 10 aprile 1991.

«Telegram n. 464. CSCM», 22 luglio 1991.

FCO 98-4991:

«Telegram n. 13 from Luxembourg to FCO. Iraq/Kuwait: EPC Ministerial Meeting, Luxembourg 4 January. Gulf Crisis», 4 gennaio 1991.

«Telegram n. 48. Iraq/Kuwait: EPC ministerial meeting, Brussels, 14 January. Gulf Crisis», 14 gennaio 1991.

«Telegram n. 39. Extraordinary meeting of foreign ministers of the twelve: Paris 17 January». Gulf Crisis, 18 gennaio 1991.

«Telegram n. 094 from Luxemburg to FCO. EPC Ministerial meeting: Luxemburg, 19 February. Post war planning», 19 febbraio 1991.

«Telegram n. 093 from Luxembourg to Deskby FCO. EPC ministerial meeting: Luxembourg, 19 February. Gulf Crisis: Soviet Initiative», 19 febbraio 1991.

FCO 98-4992:

«Telegram n. 3921 from UKREP Brussels to FCO. Foreign Affairs Council, 18 December: Gulf crisis – meeting with Tariq Aziz», 18 dicembre 1990.

«Telegram n. 2233 from FCO to Washington. Ira/Kuwait: message to Secretary Baker», 28 dicembre 1990.

«Telegram n. 2233 from FCO to Washington. Ira/Kuwait: message to Secretary Baker», 28 dicembre 1990.

«Telegram n. 2237 from FCO to Washington. Secretary of State's Conversation with Baker: 30 December», 31 dicembre 1990.

«Telegram n. 1431. Iraq/Kuwait: GCC summit and security arrangements», 31 dicembre 1990.

«Telegram n. 014 from Riyadh to FCO. EC discussion at Luxembourg», 2 gennaio 1991.

FCO 179-431:

«Contributions des Pays membres de l'UEO aux opération dans le Golfe. Informations reçues par l'UEO au 1er Février 1991», 7 marzo 1991.

Records of Prime Minister's Office (PREM)

PREM 19-1492:

«Milan European Council, 28-29 June», giugno 1985.

«Telegram n. 687. Milan European Council: Kohl's press conference 4 July», 4 luglio 1985.

«Telegram n. 322. Greek Ministerial Reactions to Milan Council», 5 luglio 1985.

«Telegram n. 233. European Community: Dutch views on Milan and way ahead», 5 luglio 1985.

PREM 19-3326:

«Telegram n. 483 from Washington to FCO. NATO and European security», 17 febbraio 1991

«Declaration on European Security and Transatlantic Relations», ottobre 1991.

«Telegram n. 2683 from Washington to FCO. NATO and European Security», 17 ottobre 1991.

«Text of Letter from President Bush to Chancellor Kohl», 24 ottobre 1991.

«Text of Letter from President Bush to President Mitterrand», 24 ottobre 1991.

Documenti ufficiali

«Directive commune aux ambassadeurs dans les pays tiers et aux représentants permanents auprès des organisations internationales », 19 novembre 1970.

«Accord de Coopération entre, d'une part, la Communauté économique européenne et, d'autre part, les pays parties à la charte du Conseil de coopération pour les États arabes du Golfe (l'État des Émirats Arabes Unis, l'État de Bahreïn, le Royaume d'Arabie Saoudite, le Sultanat d'Oman, l'État de Qatar et l'État de Koweit)», Journal officiel de l'Union européenne, 02 febbraio 1989.

«Address given by Emilio Colombo», Firenze, 28 gennaio 1981.

«Déclaration commune des neuf pays de la Méditerranée occidentale, sur la coopération et le dialogue en Méditerranée occidentale entre les pays de l'Union du Maghreb arabe et les pays de l'Europe du Sud. Rome le 10 Octobre 1990».

«Madrid Conference - Dutch FM van den Broek's Opening Speech - English» (1991).

«Projet d'acte européen présenté par les gouvernements de la RFA et de l'Italie (6 novembre 1981)».

«Projet de traité - Plan Fouchet I (2 novembre 1961)» e «Traité établissant une Union d'États (18 janvier 1962)».

«Raccomandazioni Finali delle consultazioni di Helsinki», Helsinki, 1973.

«Rede von Hans-Dietrich Genscher (Stuttgart, 6 January 1981)».

«Report by Diana Elles on European Political Cooperation and the role of the European Parliament», 19 giugno 1981.

«Solemn Declaration on European Union», Stuttgart, 19 giugno 1983.

«Trattato di Amicizia e Cooperazione tra l'U.R.S.S. e l'Irāq».

«Trattato sull'Unione Europea», Maastricht, 7 febbraio 1992.

«Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-defence signed at Brussels on March 17, 1948, as amended by the "Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty" signed at Paris on October 23, 1954».

Commissione Europea, «Redirecting the Community's Mediterranean Policy», Documento Sec (89) 1.961 del 23 novembre 1989.

Commissione Europea, «Un nuovo profilo per la Politica mediterranea. Proposte per il periodo 1992-1996», Documento Sec (90) 812 del 1° giugno 1990.

Consiglio Europeo di Madrid, «Conclusioni della Presidenza», 26 – 27 giugno 1989.

Consiglio Europeo di Roma, «Conclusioni della Presidenza, Allegato III Dichiarazione sul Medio Oriente», 27-28 ottobre 1990.

Consiglio Europeo di Roma, «Conclusioni della Presidenza», 27-28 ottobre 1990.

Consiglio Europeo di Roma, «Conclusioni della Presidenza», 14-15 dicembre 1990.

De Michelis G., «Comunicazioni del Governo sulla situazione nel Golfo Persico», Atti Parlamentari, X Legislatura, Commissioni riunite (III Esteri- IV Difesa), 11 agosto 1990.

De Michelis G., Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III- IV Commissione, 20 settembre 1990.

De Michelis G., Atti Parlamentari, seduta del 7 dicembre 1990.

Discorso all'apertura della sessione invernale della Knesset, il primo ministro di Israele, Itzhak Shamir, 7 ottobre 1991.

G7 Summit, «Political Declaration; Strengthening the International Order London, 16 July 1991»

ONU, «Risoluzione n. 242 », 22 novembre 1967.

ONU, «Risoluzione n. 338», 22 ottobre 1973.

ONU, «Risoluzione n. 660», 2 agosto 1990.

ONU, «Risoluzione n. 661», 6 agosto 1990.

ONU, «Risoluzione n. 662», 9 agosto 1990.

ONU, «Risoluzione n. 664», 18 agosto 1990.

ONU, «Risoluzione n. 665», 25 agosto 1990.

ONU, «Risoluzione n. 678», 29 novembre 1990.

ONU, «Risoluzione n. 686», 2 marzo 1991.

ONU, «Risoluzione n. 688», 5 aprile 1991.

Pubblicazioni periodiche

Agence Europe 1961
Agence Europe 1969
Agence Europe 1971
Agence Europe 1972
Agence Europe 1973
Agence Europe 1974
Agence Europe 1979
Agence Europe 1980
Agence Europe 1989
Agence Europe 1990
Agence Europe 1991
European Political Cooperation Documentation Bulletin, Vol. 6, 1990, AEI.
European Political Cooperation Documentation Bulletin, Vol. 7, 1991, AEI.

Memorialistica

Bush G. W., Scowcroft B., *A World Transformed,* Random House, USA, 1999.
Baker J., *The politics of diplomacy,* New York, G.P. Putnam, 1995.
Delors J., *Mémoires,* Pocket, Paris, 2004.
La Volpe A., *Diario segreto di Nemer Hammad ambasciatore di Arafat in Italia*, Editore Riuniti, Roma, 2002.
Thatcher M., *The Downing Street Years*, Harper Press, 1993.

Volumi

Abrahamian E., *Iran Between two Revolutions*, Princeton, Princeton University Press, 1982.
Albaharna H. M., *The Arabian Gulf States. Their Legal and Political Status and Their International Problems*, Tien Wah Press, London, 1975.

Allen D., Pijpers A., *European Foreign Policy -making and the Arab-Israeli Conflict*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1984.

Allen D., Reinhardt R., Wessels W., *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, Butterworth Scientific, London, 1982.

Allen D., Rummel R., Wessels W., Duchêne F. (ed.), *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe*, Butterworth-Heinemann, 2013.

Arjomand S.A., *The Turban for the Crown. The Islamic Revolution in Iran*, Oxford University Press, New York, 1989.

Ballini P.L. (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009.

Bicchi F., *European foreign policy making toward the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, New York, 2008.

Bill J.A., *The Eagle and the Lion: the Tragedy of American-Iranian Relations*, Yale University Press, New Haven, 1988.

Bitsch M. T., *La construction européenne: enjeux politiques et choix institutionnels*, Peter Lang, Bruxelles, 2007.

Bowden M., *Teheran 1979. La prima battaglia degli Stati Uniti contro l'Islam*, trad. it. Peru E. Rizzoli, Milano, 2007.

Bradford A., *Effetto Bruxelles. Come l'Unione Europea regola il mondo*, Franco Angeli, Milano, 2021.

Bradsher H.S., *Afghan Communism and Soviet Intervention*, Oxford University Press, New York, 1999.

Calandri E., Guasconi M. E., Ranieri R., *Storia politica e economica dell'integrazione europea. Dal 1945 ad oggi*, EdiSES, Napoli 2015.

Cameron F., *The Foreign and Security Policy of the European Union. Past, Present and Future*, Sheffield Accademic Press, Sheffield, 1999.

Canale Cama F., Casanova D., Delli Quadri R. M., *Storia del mediterraneo moderno e contemporaneo*, Guida Editori, Napoli, 2017.

Copeaux É., Mauss- Copeaux C., *Taksim! Chypre divisée, 1964-2005*, Aedelsa, Lyon, 2005.

Coppolaro L., *The EC in the GATT Trade Regime: A Power Without Leadership*, in Krotz U. *et al*., *Europe's Cold War Relations: The EC Towards a Global Role*, Bloomsbury, London, 2019.

Cottam R.W., *Iran and the United States: A Cold War Case Study*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 1988.

De Biasi A., Caputo G., Chomani K., Pedde N. (a cura di), *Curdi*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2018.

Di Nolfo E. (ed.), *Power in Europe, vol. 2, Great Britain, France, German and Italy and the Origins of the EEC 1952-1957*, De Gruyter, Berlin-New York, 1992.

Di Nolfo E., *Storia delle relazioni internazionali. Gli anni della guerra fredda 1946-1990*, Laterza, Bari, 2015.

Dockrill M. (ed.), *Europe within the Global System 1938-1960. Great Britain, France, Italy and Germany: from Great Power to Regional Powers*, Brockmeyer, Bockum, 1995.

Dunningham J. F., Bay A., *From Shield to Storm. High-Tech Weapons, Military Strategy and Coalition Warfare in the Persian Gulf*, iUniverse, New York, 2001.

Emiliani M., *Medio Oriente. Una storia dal 1981 al 1991*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

Ferrari L., *Sometimes Speaking with a Single Voice: the European Community as an International Actor*, Peter Lang, Bruxelles, 2016.

Ferraris L. V. (ed.), *Report on a Negotiation: Helsinki, Geneva, Helsinki, 1972-1975*, Institut de hautes études internationales de Genève.

Freedman L., Karsh E., *The Gulf Conflict, 1990-1991: Diplomacy and War in the New World Order*, Princeton, New Jersey, 1995.

Fremont-Barnes G., *The Soviet–Afghan War 1979–89*, Osprey Publishing, 2014.

Friedman N., *Desert Victory: The War for Kuwait*, Annapolis, 1991; McCausland J., *The Gulf Conflict: A Military Analysis*, Adelphi Paper, London, 1993.

Gãinar M., *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neufs et la Coopération politique européenne*, Peter Lang, Bruxelles, 2012.

Galasso G., Imperato F., Milano R., Monzali L., (a cura di), *Europa e Medio Oriente (1973-1993)*, Cacucci Editore, Bari, 2017.

Garavini G., *Dopo gli Imperi. L'integrazione europea nello scontro Nord -Sud*, Le Monnier, Firenze, 2009.

Garavini G., *The Rise and Fall of OPEC in the Twentieth Century*, Oxford University Press, New York, 2019.

Gfeller A.E., *Bulding a European Identity: France, the United States and the oil shock 1973-1974*, Berghahn Books, New York/Oxford, 2012.

Gnesotto N., Roper J. (ed.), *Western Europe and the Gulf*, The Institute for Security Studies Western European Union, Paris, 1992

Gomez R., Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership. Strategic Action in EU Foreign Policy?, Routledge, New York, 2018.

Gooch G. P., Temperley H., *British documents on the origins of the war: 1898-1914 Volume: 6*, London, 1938.

Graglia P.S., *Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna, 2008.

Greco V., *Greci e turchi tra convivenza e scontro. Le relazioni greco-turche e la questione cipriota*, Franco Angeli, Milano, 2007.

Guasconi M. E., *Prove di politica estera. La cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda*, Mondadori, Milano, 2020.

H. Chérigui, *La politique méditerranéenne de la France : entre diplomatie collective et leadership*, L'Harmattan, Paris, 1997.

Heipel C. (ed.), *Europe in a Globalising World. Global Challenges and European Responses in the «long» 1970s*, Nomos, Baden-Baden, 2014.

Hill C., Smith K. E., *European Foreign Policy: Key Documents*, Routledge, London, 2003.

Hill C., Wong R. (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Routledge, London, 2011.

Khadduri M., Ghareeb E., *War in the Gulf 1990-91*, Oxford University Press, New York, 2001.

Khader B., *Le Grand Maghreb et l'Europe. Enjeux et perspectives*, Publisud, Paris, 1992.

Labbate S., *Illusioni mediterranee: il dialogo euro-arabo*, Mondadori Education, 2016.

Lantis, J. S., *Strategic dilemmas and the evolution of German foreign policy since unification*, Praeger Publishers, Connecticut, 2002.

Laschi G., *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Comunità dalle origini al dialogo Nord-Sud*, Il Mulino, Bologna, 2015.

Lundestad G. (ed.), *Empire by Integration. The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

Laursen F., Vanhoonackr S. (ed.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1992.

Mammarella G., Cacace P., *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Bari, 2008.

Miele A., *La guerra irachena secondo il diritto internazionale. Articoli, saggi, documenti*, Cedam, Padova, 1991.

Miller R., *Inglorious Disarray. Europe, Israel and the Palestinians since 1967*, Columbia University Press, New York, 2011.

Möckli D., *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, I.B. Tauris, London, 2009.

Morris B., *Vittime. Storia del conflitto arabo-sionista 1881-2001*, trad. it. Galli S., Rizzoli Editore, Milano, 2003.

Murray W., Woods K., *The Iran–Iraq War: A Military and Strategic History*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

Musu C., *European Union Policy Towards the Arab-Israeli Peace Process*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010.

Nasr V., *La rivincita sciita. Iran, Iraq, Libano. La nuova mezzaluna*, Università Bocconi Editore, Milano, 2007.

Nuttall S. J., *European Foreign Policy*, Oxford University Press, New York, 2000.

Nuttall S.J., *European Political Co-operation*, Oxford University Press, New York, 1992.

Pedde N., *1979 rivoluzione in Iran: Dal crepuscolo dello scià all'alba della repubblica islamica*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2019.

Pizzagallo M. (a cura di), *Il ponte sul Mediterraneo*, Editrice Apes, Roma, 2011.

Preda D., *Sulle soglie dell'Unione. La vicenda della Comunità Politica Europea, 1952-1954*, Jaca Book, Milano, 1994.

Quandt W. B., *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*, University of California Press, Berkeley, 2010.

Riccardi L., *L'Ultima politica estera. L'Italia e il Medio Oriente alla fine della Prima Repubblica*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2014.

Romano A., *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE*, P.I.E. Peter Long, Bruxelles, 2009.

Romer J.C., *Le monde en crise depuis 1973 : Triomphe et décadence de la bipolarité*, Ellipes, Paris, 1997.

Schofield R., *Kuwait and Iraq: Historical Claims and Territorial Disputes*, Royal Institute of International Affairs, London, 1993.

Schwartz T.A., Schulz M., (ed.), *The Strained Alliance: U.S.-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge University Press, New York, 2009.

Shlaim A., *Il muro di ferro. Israele e il mondo arabo*, trad. it. Zago A., Il Ponte, Bologna, 2003

Tarullo Daniel K., *US-EC Trade Relationship and the Uruguay Round*, Common Market Law Review, n. 24, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1987.

Tempesta F., *Ostaggi e venti di guerra a Bagdad*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

Thomas D., *The Helsinki Effect, International Norms, Human Rights and the Demise of Communism*, Princeton University Press, Princeton, 2001.

van Eekelen W., *Debating European Security*, Sdu Publishers, The Hague, 1998.

Varsori A., *L'Italia e la fine della Guerra Fredda,* Il Mulino, Bologna , 2013.

Varsori A., *La Cenerentola d'Europa?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010.

Varsori A., *Le relazioni internazionali dopo la guerra fredda. 1989-2017*, il Mulino, Bologna, 2018.

Varsori A. (a cura di*), Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, Franco Angeli, 2006.

Viola D. M., *European Foreign Policy and the European Parliament in 1990's. An Investigation into the Role and Voting Behaviour of the European Parliament's Political Groups*, Routledge, Oxon, 2019.

Wulzer P., *Dalla dottrina Eisenhower alla dottrina Carter: Gli Stati Uniti e la "sicurezza per delega" nel Golfo Persico (1956-1980)*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2015.

Yildiz, K., *The Kurds in Iraq: The Past, Present and Future*, Pluto Press, London, 2004.

Saggi e articoli

Allen D., Hauri A., *The Euro-Arab Dialogue, the Venice Declaration and beyond*, in Mauer V., Möckli D., *European-American Relations and the Middle East: from Suez to Iraq*, Routledge, London, 2012.

Alnasrawi A., *Iraq: Economic consequences of the 1991 Gulf war and future outlook*, in «Third World Quarterly», vol. 13, n. 2, 1992.

Amirahmadi H., *Iran and the Persian Gulf Crisis*, in Amirahmadi H., Entessar N. (ed.), *Iran and the Arab World*, Palgrave Macmillan, London, 1993.

Andreatta F., *Italian Foreign Policy: Domestic Politics, International Requirements and the European Dimension*, in «Journal of European Integration», 30:1, 2008.

Anwar-Ul-Haq A., *Security in the Persian Gulf after Desert Storm*, in «International Journal», vol. 49, n. 2, 1994.

Barbé E., *España y el Mediterráneo en el nuevo equilibrio europeo*, in «Anuario internacional CIDOB», n. 1, 1990.

Barbé E., *Paradoxes of European Foreign Policy. Balancing Europe's Eastern and Southern Dimension*, Working Paper, European University Institute, Florence, 1997.

Becker K., *La «Dichiarazione di Roma» dell'UEO: un documento due commenti*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», vol. 52, n. 1, gennaio-marzo 1985.

Belloni M.P., *Le Plan Fouchet-Cattani. Analyse d'un conflit (1960-1962*), in «Il Politico», vol. 40, n. 3, Rubbettino, settembre 1975.

Bitsch M. T., *Le sommet de La Haye : la mise en route de la relance de 1969*, in Loth W., *Crises and Compromises : The European Project 1963-1969*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

Bozo F., *France, the United States and NATO: between Europeanization and re-Atlanticization, 1990-1991*, in Patel K., Weisbrode K., (eds.), *European Integration and the Atlantic Community in the 1980s*, Cambridge University Press, New York, 2013.

Bryar S. B., *La région du Kurdistan-Irak entre fédération et indépendance*, in «Civitas Europa», IRENEE / Université de Lorraine, n. 34, 2015.

Calandri E., *L'eterna incompiuta: la politica mediterranea tra sviluppo e sicurezza* in Calandri E., (a cura di), *Il primato sfuggente. L'Europa e l'intervento per lo sviluppo (1957-2007)*, Franco Angeli, Milano, 2009.

Calingaert M., *The European Community's emerging political dimension*, in «SAIS Review», The Johns Hopkins University Press, vol. 12, n. 1., 1992.

Coticchia F., *La Power Projection dello strumento militare italiano: da "Desert Storm" all' "Operazione Leonte"*, in «Informazioni della Difesa», n. 2, 2010.

Cuccia D., *The Genscher-Colombo Plan: A forgotten page in the European Integration History*, https://www.nomos-elibrary.de/.

D'Ottavio G., *La Repubblica federale tedesca e l'integrazione europea: le conseguenze della caduta del Muro di Berlino sul processo di unificazione europea*, in «Ventunesimo Secolo», vol. 3, n. 6, ottobre 2004.

de Schoutheete P., *The Creation of the CFSP*, in Regelsberger E., Schoutheete P., Wessels W., (eds.), *Foreign Policy of the European Union*, Boulder, London, 1997.

de Schoutheete P., *The Evolution of Intergovernmental Cooperation in the European process*, in «Challange Europe», European Policy Center, febbraio 2007.

De Vasconcelos A., *Disintegration and Integration in the Mediterranean*, in «The International Spectator», vol. 28, n.3, 1993.

De Wilde d'Estmael T., *The use of Economic Tools in Support of Foreign Policy Goals: the Linkage between EC and CFSP in the European Union Framework*, Discussion Paper for the ECSA's Fifth Biennial International Conference, Seattle, AEI, 29 maggio 1997.

Dolan M.B., Caporaso J.A., *The external relations of the European Community*, in «The Annals», n. 440, 1978.

Duchêne F., *Europe's Rôle in World Peace*, in Mayne R. (ed.), *Europe's Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana, London, 1972.

Ekedahl C., Goodman M., *The Soviet Union and Iraq's Invasion of Kuwait*, in Hollis R. (ed.), *The Soviets, their Successors and the Middle East*, Royal United Services Institute, London, 1993.

Franza M., *Kurdistan, lo stato introvabile*, in «LIMES Turchia-Israele, la nuova alleanza», n. 3, 1999.

Freedman L., *The Gulf war and the new world order*, in «Survival», vol. 33, 1991.

Galletti M., *I curdi nella II guerra del Golfo (1990-1991)*, in «Oriente Moderno», Anno 10 (71), n. 1/6 (gennaio-giugno 1991).

Gilbert M., *Gli anni Settanta: un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche*, in Del Pero M., Romero F., (a cura di), *Le relazioni transatlantiche: continuità e trasformazioni*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2007.

Guasconi M.E., *Italy and the Hague Conference of December 1969*, in «Journal of European Integration History», vol. 9, n. 2., 2003.

Guasconi M.E., *Prove tecniche di politica estera: la Comunità Economica Europea e lo sviluppo del dialogo euro-arabo negli anni Settanta*, in «Mondo Contemporaneo», n. 2., 2012.

Imparato F., *Tra equidistanza e filoarabismo. Aldo Moro e il conflitto arabo-israeliano*, in Imperato F., Milano R., Monzali L. (a cura di), *Fra diplomazia e petrolio. Aldo Moro e la politica italiana nel Medio Oriente (1963- 1978)*, Carrocci editore, Bari, 2018.

Jacoangeli G., *La riunione della CSCE sul Mediterraneo e prospettive di cooperazione fra i paesi della regione*, in «Lettera Diplomatica», Circolo di Studi Diplomatici, Quindicinale n. 631, Anno XXII, Roma, 12 novembre 1990.

Jannuzzi G., *La Cooperazione politica europea*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», vol. 56, n.1, gennaio-marzo 1989.

Krauthammer C., *Unipolar Moment*, in «Foreign Affairs», vol. 70, n. 1, 1990/91.

Laschi G., *The European Integration Process and the External Relations*, in Landuyt A. (ed.) *European Integration between History and new Challenges*, Il Mulino, Bologna, 2014.

Litwak, R.S., *The Soviet Union and the Iran-Iraq War*, in Karsh E. (ed.), *The Iran-Iraq War*, Palgrave Macmillan, London, 1989.

Malanczuk P., *The Kurdish crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War*, in «European Journal of International Law», vol. 2, n.2, 1991.

Mammarella G., *Il Consiglio europeo di Milano del giugno 1985*, in Di Nolfo E. (a cura di), *La politica estera italiana negli anni Ottanta*, Marsilio, Venezia, 2007.

Moravcsik A., *De Gaulle and Europe: Historical Revision and Social Science Theory*, Program for the Study of Germany and Europe Working Paper Series 8.5, University of Pittsburgh, 2013.

Mourlon-Druol E., *More than a Prestigious Spokesperson – the Role of Summits and the European Council in European Political Co-operation, 1969–1981* in Foret F., Rittelmeyer Y.S. (ed.), *The Commanding Heights of the European Union. The European Council and the rotating presidencies: competition or collaboration?*, Routledge, London, 2013.

Musu C., *The EU and The Middle East Peace Process: a Balance*, in «Studia Diplomatica», vol. 60, n. 1, 2007.

Musu C., Wallace W., *The Focus of Discord? The Middle East in US Strategy and European Aspirations*, in Peterson J, Pollack M.A., (eds.), *Europe, America, Bush: Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*, Routledge, London, 2003.

Narinsky M., Di Placido L., *La leadership sovietica e la crisi del Golfo (1990-1991)*, in «Ventunesimo Secolo» Vol. 6, n. 13, Rubbettino Editore, giugno 2007.

Neri Gualdesi M., *La nascita della PESC e il dibattito transatlantico sulla sicurezza europea. L'influenza delle relazioni anglo-americane e l'iniziativa*

diplomatica italo-britannica, in «Rivista italiana di storia internazionale», fascicolo 1, gennaio-giugno 2020.

Neri Gualdesi M., *L'Italia e l'Europa negli anni Ottanta. Tra ambizione e marginalità*, in Craveri P., Varsori A. (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea*, *Un bilancio storico (1957-2007)*, Franco Angeli, Milano, 2009.

Nuti L., *Italy, German Unification and the End of Cold War*, in Bozo F., Rey M.P., Ludlow N. P., Nuti L., (eds.), *Europe and the End of the Cold War*, Routledge, London, 2008.

Prater F., *La France et la crise du Golfe*, in «Politique étrangère», n.2, 1991.

Rambaldi F., *Le politiche bilaterali d'Italia, Spagna, Francia, Stati Uniti verso il Maghreb*, Documento redatto nell'ambito del «Laboratorio di politica internazionale», Gruppo Maghreb, IAI, Roma, giugno 1998.

Ratti L., Leonardi A., *The Role of NATO in European Integration*, in de Leonardis M. (ed.), *NATO in the Post-Cold War Era. Continuity and Transformation*, Palgrave Macmillan, London, 2022.

Sadowski Y., *Arab Economics After the Gulf War*, in «Middle East Report 170», maggio/giugno 1991.

Salamé G., *Torn between the Atlantic and the Mediterranean: Europe and the Middle East in the Post- Cold War Era,* in «Middle East Journal», vol. 48, n. 2, 1994.

Salmone T. C., *Testing Times for European Political Cooperation: The Gulf and Yugoslavia, 1990-1992*, in «International Affairs», vol. 68, n. 2, aprile 1992.

Seddon D., *The Gulf Crisis: Counting the Costs*, in «Review of African Political Economy», n. 51, luglio 1991.

Soutou G.H., *Le général de Gaulle, le plan Fouchet et l'Europe*, in «Commentaire», 1990/4, n. 52.

Tallon J., *Allies and Adversaries: Anglo-Ottoman Boundary Negotiation in the Middle East 1906-1914*, in Olmstead J. Q. (ed.), *Britain in the Islamic World: Imperial and Post- Imperial Connections*, Palgrave, 2019.

Telò M., *L'Unione Europea nel mondo: scenari alternativi, tra declino, impero e potenza inedita*, in Laschi G. e Telò M., *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Il Mulino, Bologna, 2009.

Tinas M., *German Foreign Policy During the First Gulf Crisis: Overcoming a Taboo on Being a Military Power on World Stage*, in «Istanbul Gelisim University Journal of Social Sciences», 9 (1), aprile 2022.

Tulli U., *Challenging intergovernmentalism and EPC. The European Parliament and its actions in international relations, 1970-1979*, in «Journal of Contemporary European Research», Vol. 13, Issue 2, 2017.

Zhinger C. K., Banks J. P., *OPEC in 1990: the Failure of Oil Diplomacy*, in Newsom D. P. (ed.), *The Diplomatic Record 1990-1991*, Routledge, London, 2020.

Pubblicistica

British envoys to revisit embassy; Gulf war, in «The Times», London, 28 febbraio 1991.

Cambon P., *L'Europe en quête d'un rôle*, in « Le Quotidien de Paris », 8 aprile 1991.

Dobbs M., Kamen A., *US, Soviets Call for World Cut off of Arms to Iraq*, in «The Washington Post», 4 agosto 1990.

Docquiert J., *L'Europe veut faire à nouveau entendre sa voix,* in «Les Echos», 1 marzo 1991.

Fabiani L., *L'Europa chiede all'ONU di fermare il massacro*, in «La Repubblica», 09 aprile 1991.

Fontana T., *È scaduto l'ultimatum di Saddam*, in «L'Unità», 25 agosto 1990.

Les Six déclarent favoriser tous les efforts conduisant à une solution pacifique au Proche-Orient, in «Le Monde», 15 maggio 1971.

Les tentatives de M. Saddam Hussein pour diviser les Occidentaux. Après l'annonce de la libération des otages français Paris réaffirme sa fermeté à l'égard de l'Irak, in «Le Monde», 25 ottobre 1990.

Nelson M. M., *EC Leaders Demand Kurds Be Given "Safe Haven" in Iraq, Plan to Send Aid*, in «The Wall Street Journal», 9 aprile 1991.

Nelson M. M., *EC Leaders Demand Kurds Be Given "Safe Haven" in Iraq, Plan to Send Aid*, in «The Wall Street Journal», 9 aprile 1991.

Priest D., *Saddam orders the release of all hostages*, in «The Washington Post», 7 dicembre 1990.

Rightist Le Pen Returns With 55 Hostages, in «Los Angeles Times», 23 novembre 1990.

Text of Kissinger's Speech at A.P. Meeting Here on U.S. Relations With Europe, in «New York Times», 23 aprile 1973.