



Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA

STORIA, ISTITUZIONI E RELAZIONI INTERNAZIONALI ASIA E AFRICA
MODERNA E CONTEMPORANEA

Ciclo xxviii

TITOLO TESI

**Politiche energetiche e relazioni tra Stati Uniti, Regno Unito e i paesi arabi
produttori di petrolio (1973-1984)**

Settore/i scientifico disciplinari di afferenza

.....SDD SPS/06.....

Presentata da:	Andrea Cesolari
Coordinatore Dottorato	Bianca Maria Carcangiu
Tutor	Christian Rossi
Co-tutor	Gianluca Borzoni

Esame finale anno accademico 2015 – 2016
Tesi discussa nella sessione d'esame marzo – aprile 2017

INDICE

Introduzione	p. 6
1. Le dinamiche dei rapporti tra l'Europa comunitaria e gli Stati Uniti sullo sfondo della crisi energetica	
1.1 L'anno dell'Europa.....	p. 13
1.2 Orientamento britannico in campo energetico tra <i>membership</i> comunitaria e <i>special relationship</i>	p. 15
1.3 Strategia europea nel Medioriente.....	p. 18
1.4 Approccio statunitense alla Guerra dello Yom Kippur e lo shock petrolifero.....	p. 20
1.5 Il progetto indipendenza e la reazione europea.....	p. 25
1.6 La Conferenza di Washington del 1974.....	p. 30
1.7 Fine della crisi: le stime statunitensi.....	p. 35
1.8 I barter deals.....	p. 36
1.9 Strategia U.S.A in Arabia Saudita: sicurezza e approvvigionamento.....	p. 40
1.10 La vendita di armi: il caso tra Regno Unito e Iraq.....	p. 42
1.11 Gli Stati Uniti alla fine degli anni 70.....	p. 44
1.12 Politica energetica britannica alla fine degli anni 70.....	p. 47
1.13 Il Regno Unito e la politica energetica comunitaria.....	p. 51
2. Stati Uniti, Regno Unito e l'industria petrolifera irachena	
2.1 Il graduale interesse delle potenze occidentali per l'Iraq.....	p. 55
2.2 L'accordo con la TPC del 1925.....	p. 60
2.3 L'indipendenza dell'Iraq e i nuovi diritti petroliferi.....	p. 63
2.4 La caduta della monarchia e la legge n. 80 del 1961.....	p. 65
2.5 La fondazione dell'INOC.....	p. 68
2.6 Il partito Bath al potere.....	p. 69
2.7 Atteggiamento statunitense verso l'Iraq del partito Ba'ath.....	p. 71
2.8 Strategia irachena negli anni successivi alla crisi del 1973.....	p. 72
3. U.S. and United Kingdom in the Iran-Iraq war	
3.1 Scenario and origins of the Iran – Iraq war.....	p. 74
3.2 Saddam Hussein's Iraq and the United States.....	p. 76
3.3 U.S. attitude at the early stage of the Iran-Iraq war.....	p. 79
3.4 The consequences of the Iran-Iraq war on the oil market.....	p. 83
3.5 U.S. and Iraq strengthen their ties.....	p. 87
3.6 United Kingdom attitude towards Iraq.....	p. 89
3.7 Army supply to Iraq by Western countries.....	p. 92
3.8 Change in U.S. strategy in 1982.....	p. 93
3.9 Threat to oil supply.....	p. 97
3.10 U.S. involvement in the war.....	p. 100
3.11 Oil situation in 1984.....	p. 106
3.12 Final considerations on the U.S. approach to the Iran-Iraq war.....	p. 108

Conclusioni	p. 111
Bibliografia	p. 113

Introduzione

L'accesso alle fonti energetiche costituisce un aspetto fondamentale nella strategia delle potenze mondiali. Storicamente essa rappresenta una questione assolutamente prioritaria: ogniqualvolta uno sviluppo tecnologico richiede un corrispettivo approvvigionamento dei rifornimenti energetici. L'importanza del petrolio nella società contemporanea va oltre il semplice coinvolgimento del settore industriale, ma abbraccia le questioni della sicurezza e della stabilità delle aree ricche di risorse.

In virtù della presenza di enormi risorse petrolifere le mire dei paesi europei si indirizzarono stabilmente sulla regione mediorientale e, in particolare, su quella del Golfo Persico. Questa comprende, ai nostri giorni, l'Iran, l'Iraq, l'Arabia Saudita, il Kuwait, l'Oman, il Qatar, Bahrain, e gli Emirati Arabi Uniti (EAU)¹. Dopo la fine della Seconda guerra mondiale, tra il 1945 e il 1970, il sistema internazionale subì notevoli cambiamenti dovuti a forze in grado di ridefinire gli assetti e creare condizioni politiche e ideologiche tali da portare i paesi produttori di petrolio a sfidare le grandi potenze e le loro rispettive compagnie petrolifere. La Decolonizzazione, la Guerra Fredda e il Movimento dei Non-Allineati furono i tre fattori decisivi per il graduale declino del sistema bipolare, in cui i poteri imperialisti erano soliti combattere per il controllo delle risorse fuori dai propri confini nazionali, e l'emergere di un sistema multipolare in cui gli stati di nuova formazione potevano contrapporsi in determinate situazioni alle superpotenze. In Medio Oriente un ulteriore fattore giocò a favore di questo cambiamento, il declino del ruolo ricoperto fino a quel momento dal Regno Unito.

Prima del 1973, l'approvvigionamento di energia si riteneva a carico del settore privato, considerato il livello di sviluppo raggiunto dalle maggiori compagnie petrolifere internazionali, in termini di *expertise* nella locazione, produzione, trasporto, raffinazione e vendita nel mercato mondiale. Le compagnie avevano assicurato la continua fornitura di greggio a costo relativamente basso alle industrie dei paesi occidentali. Tuttavia, quando i governi dei paesi produttori acquisirono gradualmente le competenze e la coesione interna necessaria per assumere l'effettivo controllo delle proprie industrie, le ripercussioni avrebbero costretto i governi occidentali a intraprendere passi importanti nella medesima direzione. La presa di coscienza dei paesi produttori circa le potenzialità economiche e politiche in loro possesso, si concretizzò nel 1960 in Iraq, con la fondazione dell'Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio (OPEC), con quartier generale a Ginevra, poi trasferito, dal 1 settembre 1965, a Vienna. Nel 1968, in Kuwait, fu poi creata l'OAPEC, organizzazione parallela che racchiudeva i produttori di petrolio arabi. In questo modo i produttori acquisirono il potere per influenzare in misura sempre maggiore la quantità di greggio disponibile nel mercato e, conseguentemente, il suo prezzo. Nel 1973, questi paesi, per la prima volta, riuscirono a fare del petrolio un'arma potentissima da utilizzare a fini non solo economici, ma anche politici, contro i paesi occidentali, in larga parte dipendenti dalla produzione mediorientale. Un primo tentativo si era registrato in corrispondenza della guerra dei Sei giorni del 1967, ma in quell'occasione i paesi produttori non avevano mostrato la compattezza necessaria per portare avanti con successo l'iniziativa. Un piccolo trauma nel sistema di distribuzione petrolifera si era, poi, verificato in seguito all'aumento del prezzo del greggio, stabilito nel novembre del 1970 dalla Libia, che, con le petroliere piene, aveva ridotto l'immissione di petrolio nel circuito mondiale, senza causare, tuttavia, una vera e propria carenza². L'aumento del prezzo e, soprattutto, la decisione di diminuire la quantità di greggio a disposizione del mercato, presa dai paesi produttori nel dicembre del 1973, ebbe effetti devastanti, che sorpresero i paesi consumatori, provocando nel

¹ I paesi arabi della regione, Iraq in testa, rifiutavano la definizione di Golfo Persico, che dava al golfo una connotazione filo-iraniana, preferendo la definizione di Golfo Arabo o, semplicemente, Golfo.

² F.A.M. Alting Von Geusau, *Energy in the European Communities*, A.W. Sijthoff, The Netherlands, 1975, p. 10.

mondo occidentale una scossa che avrebbe portato alla definizione di accordi e alleanze. L'azione dell'OPEC aveva inteso punire l'atteggiamento dei paesi Occidentali che si erano schierati con Israele in occasione della guerra dello Yom Kippur, aiutandola con rifornimenti di armi e sostegno finanziario. L'Occidente realizzò che le decisioni sul petrolio erano ormai completamente nelle mani dei paesi produttori, che avevano, di fatto, esautorato le compagnie. Era ora compito dei governi dei paesi consumatori reagire, indirizzando le principali politiche domestiche ed estere su questo tema e sviluppando politiche cooperative per contrastare la forza dei paesi produttori. In passato, il Regno Unito e gli Stati Uniti, erano stati in grado di giocare un ruolo determinante nell'area mediorientale e nella sua industria petrolifera e ciò si era concretizzato in un controllo dei governi sulle compagnie, cui era stato garantito il ruolo di intermediario affidabile tra paesi produttori e governi dei paesi consumatori.

In particolare, Il Regno Unito godeva di legami storici nell'area mediorientale, in cui aveva giocato un ruolo fondamentale sin dall'inizio del ventesimo secolo, seguendo la volontà di Winston Churchill (al tempo Primo Lord dell'Ammiragliato, 1910-1915), la cui strategia, definita nel 1911, prevedeva il rischioso passaggio per i cacciatorpedinieri e i sottomarini della *Royal Navy* dal classico sistema di alimentazione della flotta navale a carbone, di cui il paese era ricco, a quello basato sul diesel, in nome della garanzia di prestazioni superiori in termini di velocità e, quindi, di pericolosità ed efficienza bellica. A questa strategia si legava la necessità di garantire forniture esterne sicure e continue di greggio. L'obiettivo fu raggiunto in seguito alla Prima Guerra Mondiale, con l'acquisizione dei territori della allora Mesopotamia, in regime di protettorato sotto l'egida della Società delle Nazioni. Dopo la Seconda guerra mondiale, Londra perse gradualmente l'influenza esercitata nell'area. Dapprima in Palestina, dove gettò la spugna, svincolandosi dal suo mandato, nel 1947. Poi constatò la crescente influenza degli Stati Uniti sull'Arabia Saudita. Successivamente perse l'Iran, in seguito al colpo di stato di Mossadegh, che fu rovesciato con la collaborazione della CIA, e questo portò alla elaborazione di nuovi accordi per lo sfruttamento del petrolio che videro, ancora una volta, il prevalere delle compagnie statunitensi. Seguirono l'Egitto (1952) e il Sudan (1954), l'agitazione nazionalista in Giordania del 1956-58 e il colpo di stato del 1958 in Iraq, che pose fine al regno della dinastia Hascemita. Il ritiro britannico dal Golfo iniziò con l'abrogazione del protettorato sul Kuwait, annunciato nel 1961, e terminò con l'annuncio, avvenuto il 16 gennaio 1968, del ritiro completo delle forze militari dal Golfo. Con questa decisione, Londra pose fine al proprio ruolo politico e militare di stabilizzatore della pace e della sicurezza nell'area, che era stato mantenuto per 150 anni. I piccoli stati del Golfo, Bahrain, Qatar, Stati Arabi Uniti e Oman, divennero indipendenti. Gli Emirati Arabi Uniti furono fondati in sostituzione dei cosiddetti Paesi della Tregua³. Il lungo periodo di supremazia e controllo esercitato da Londra sulla regione, noto come *pax britannica*, terminò con il ritiro delle truppe di sua Maestà dalla regione, nel 1971⁴. Conseguenze si ebbero anche in termini economici, dato che paesi come l'Arabia Saudita mostrarono del risentimento che si tradusse in volontà di trovare partner differenti che avessero maggiormente interessi nell'area⁵.

Una situazione che accomunava il Regno Unito e il suo partner speciale⁶. Gli Stati Uniti si interessarono alla regione mediorientale sin dagli anni '20, quando riuscirono a intervenire per

³ V. Marcel, *Oil Titans, National Oil Companies in the Middle East*, Chatam House, Londra-Brookings Institution press, Londra, 2006, p. 23.

⁴ J. Morris, *Pax Britannica, The Climax of an Empire*, Faber&Faber, Londra, 2010; K.C. Ulrichsen, *Insecure Gulf: The End of Certainty and the Transition to the Post-Oil Era*, Oxford University Press, New York, 2015.

⁵ M. Phythian, *The Politics of British Arms Sales Since 1964: To Secure Our Rightful Share*, Manchester Uni Press, Manchester, 2000, p. 212.

⁶ Il primo ministro Heath, tuttavia, aveva utilizzato il l'aggettivo "natural" per definire la relazione con gli Stati Uniti, con l'intento di simboleggiare il cambiamento della politica britannica nei primi anni '70, in J. Baylis, J. Roper, *The United States and Europe, Beyond the Neo-conservative divide*, Routledge, Londra, 2006, p. 81.

modificare il Trattato di Sanremo (1920) che, dando seguito agli accordi Sykes Picot, aveva diviso la regione in aree di influenza, una britannica e l'altra francese. Durante gli anni '30, Washington decise di legare la sicurezza della propria economia, in termini di approvvigionamento, al petrolio saudita e ciò li portò a impegnarsi, inizialmente solo in maniera informale, a garanzia della sicurezza dell'Arabia Saudita, nei primi anni '40. Nel 1947, in occasione dell'incontro tra il Presidente Truman e il re Abdul Aziz bin Saud, l'impegno fu ufficializzato con la firma di un accordo, secondo cui gli Stati Uniti avrebbero intrapreso forti misure, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, se l'Arabia Saudita fosse stata attaccata da un altro stato, come poi sarebbe accaduto nel 1990 con l'Iraq di Saddam Hussein. In questo arco di tempo, mentre gli Stati Uniti si occupavano della sicurezza saudita, i britannici avevano preso in carica l'intera regione⁷.

Dopo la ritirata delle forze britanniche e la situazione politica vissuta dagli Stati Uniti, lo scenario era profondamente cambiato⁸. Il sistema che aveva garantito la prevalenza del *rule of law* per circa un secolo, ora si basava, invece, sull'equilibrio di forze tra le maggiori potenze della regione: Arabia Saudita, Iraq e Iran, secondo un'idea elaborata tempo addietro dal Governo di Londra, che si basava sul doppio pilastro, costituito da Arabia Saudita e Iran⁹.

La rinuncia ai protettorati decisa da Londra rappresentò una scelta fortemente dibattuta. Essa non ebbe origine nell'atteggiamento dei paesi coinvolti, che di fatto non richiesero con insistenza l'indipendenza. Oltretutto, avveniva in un momento in cui l'importanza di questi paesi era sempre maggiore. La stabilizzazione dell'area appariva ancora più difficile dopo l'arrivo del partito Ba'ath di Saddam Hussein (1968). Washington non intese intervenire e lasciò che fossero Arabia Saudita e Iran, dopo aver risolto alcune questioni come le rivendicazioni di Teheran sul Bahrain, ad occuparsi della sicurezza dell'area del Golfo post britannico. Nel 1969, l'arrivo di Nixon rafforzò questo orientamento. Il presidente lasciò intendere che nessuna forza militare statunitense sarebbe stata impegnata nel Golfo, mentre l'incarico sarebbe ricaduto su forze regionali legate a Washington (1971). L'aumento dei prezzi del greggio del 1970 e del 1971 permise ai due paesi di aumentare le proprie spese militari, equipaggiandosi per sostenere lo sforzo richiesto. Così accadde. Le due forze rifiutarono l'idea di un ritorno britannico, sotto la guida di un nuovo governo conservatore. L'Iraq firmò nel 1972 il trattato di amicizia con l'Unione Sovietica, esacerbando la rivalità nell'area¹⁰. Il secondo motivo era legato all'aumento del prezzo del greggio che aveva caratterizzato la fine degli anni '60. Ad essere decisivo fu il peso economico sempre maggiore legato al mantenimento dell'impero, aggravato dalle pressioni politiche portate al governo del laburista Harold Wilson dal suo stesso partito. Il parallelo crollo del valore della sterlina, che seguì il crescente deficit della bilancia dei pagamenti del Regno Unito, innescò una reazione a catena. Il prestito richiesto dal governo britannico al Fondo Monetario Internazionale fu accompagnato dai tagli nella spesa pubblica, primo fra tutti il budget per il mantenimento delle truppe nelle colonie, preferito a quelli dolorosi del settore sociale. Vi furono perfino offerte da parte degli sceicchi locali, come Zayid ad Abu Dhabi, che si dichiararono pronti a sostenere le spese per il mantenimento delle forze militari britanniche, che, tuttavia, rimasero inascoltate¹¹. Il protettorato su Bahrain, Qatar, Stati Arabi Uniti

⁷ S.A. Yetiv, *Explaining Foreign Policy, U.S. Decision-Making and the Persian Gulf War*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2004, p. 18.

⁸ Riguardo all'argomento, consulta: H. Patomäki, *From Power-Balancing and Collective Security to a Pluralist Security Community in the Middle East*, pp. 72-74, in J. Calleja, H. Wiberg, S. Busuttil (a cura di), *The Search for Peace in the Mediterranean Region, Problems and Prospects*, Mireva Publications, Malta, 1994; F.G. Zarb, *U.S. energy policy*, in (The royal institute of International Affairs), «The world today», January 1976, vol. 32, No. 1, pp. 1-2.

⁹ R. Alvandi, *Nixon, Kissinger, and the Shah, The United States and Iran in the Cold War*, Oxford University press, New York, 2014, pp. 30-31.

¹⁰ F.G. Gause III, *The International Relations of the Persian Gulf*, Cambridge University Press, New York, 2010, pp. 19-24.

¹¹ *Ivi*, pp. 17-18.

e Oman aveva funzionato come deterrente per le ambizioni dei più importanti attori dell'area, ovvero Iran, Iraq e Arabia Saudita. L'esempio più eclatante si era avuto nel 1961, quando l'intervento britannico scongiurò l'offensiva irachena in Kuwait.

Fino agli anni '60, gli Stati Uniti avevano sfruttato le proprie risorse energetiche, senza risultare dipendenti da petrolio arabo. Lo divennero nel periodo successivo, a fronte di una crescente domanda interna, proprio in concomitanza con gli anni di crisi nei rapporti con i paesi arabi che anticipa la crisi energetica del 1973. Gli Stati Uniti avevano giocato un ruolo importante nel contesto mediorientale sin dalla fine del Secondo Conflitto Mondiale, seguendo una strategia basata su tre principi operativi: a) la garanzia di petrolio a basso costo; b) la garanzia del mantenimento del *balance of power* a livello regionale e globale; c) supporto alle forze amiche e forze sociali nell'area, soprattutto contro l'influenza sovietica¹². Per quanto riguarda il punto b), in realtà era stata un'intuizione di Sua Maestà la Regina, quella di affidare la garanzia della sicurezza del Golfo Persico al bilanciamento di potere tra Iran e Arabia Saudita. Inizialmente il Golfo era stato controllato da Londra alla stregua di un "lago britannico" alla periferia dell'India, proteggendo interessi politici ed economici lungo la costa¹³. Il ritiro delle forze britanniche avvenne proprio all'alba della crisi energetica, un momento che rese l'area in questione di fondamentale importanza, come divenne chiaro all'Occidente. Quando Washington assunse la gestione della stabilità del Medio Oriente, la strategia non prevedeva un intervento diretto, essendo ancora vivo il trauma dell'esperienza in Vietnam. Fu, pertanto, riproposta l'architettura del sistema di sicurezza basato sui pilastri, attori regionali da armare e con cui avere un rapporto solido¹⁴. La dottrina Nixon si basava soprattutto sull'Iran e, in misura minore sull'Arabia Saudita, per il mantenimento della sicurezza nel Golfo e, a questo fine, gli Stati Uniti garantirono ai due paesi massicci rifornimenti di armi¹⁵. Il conflitto arabo-israeliano e l'embargo petrolifero che seguì, unirono le arene arabo israeliane e il Golfo, mostrando l'importanza della regione mediorientale per la stabilità del mercato petrolifero mondiale¹⁶.

Questo è il contesto da cui si svilupperà la presente ricerca, che intende fornire un quadro storico dei rapporti maturati in questa fase tra il mondo occidentale e quello dei paesi arabi mediorientali produttori di petrolio, soprattutto del Golfo Persico, con l'intento di facilitare la comprensione delle strategie energetiche, degli obiettivi e delle politiche realizzate dagli Stati Uniti e dal Regno Unito, tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80.

Il 1973 rappresentò un anno fondamentale anche per la ridefinizione dei rapporti all'interno dell'Alleanza Atlantica, in un momento in cui le tensioni tra gli alleati erano causa di incomprensioni e scontri sia nel sistema valutario ed economico, sia nel campo della sicurezza dell'Europa. La volontà francese di affrancarsi da Washington, condizionava giocoforza la strategia comunitaria e il contemporaneo ingresso nella Comunità Europea del Regno Unito, legato agli Stati Uniti dalla *special relationship*, soprattutto in tema di sicurezza, portò una sovrapposizione tra le questioni energetiche e quelle legate alla leadership dell'Alleanza Atlantica. Sulla questione del ruolo giocato da Londra, gli studiosi hanno assunto posizioni differenti. Secondo Samir Amin i paesi anglosassoni hanno due caratteristiche fondamentali: credono ciecamente nel capitalismo e nei valori borghesi ad esso collegati e dimostrano grande solidarietà quando vengono affrontate da diverse culture. Questo era il motivo per cui de Gaulle si era sempre opposto all'ingresso britannico

¹² H. Patomäki, *From Power-Balancing and Collective Security to a Pluralist Security Community in the Middle East*, p. 75, in J. Calleja, H. Wiberg, S. Busuttil (a cura di), *The Search for Peace in the Mediterranean Region, Problems and Prospects*, op. cit.

¹³ R. Alvandi, *Nixon, Kissinger, and the Scìa, The United States and Iran in the Cold War*, op. cit., pp. 30-31.

¹⁴ S.A. Yetiv, *Explaining Foreign Policy, U.S. Decision-Making and the Persian Gulf War*, op. cit., p. 19.

¹⁵ *Arms to Saudi Arabia*, in RA, box 91689, NESA.

¹⁶ *Ibidem*.

nella Comunità¹⁷. Per altri, l'approccio diplomatico su cui si basava la politica mediorientale britannica consentì al Regno Unito di giocare un ruolo decisivo nel forum della CEE, apportando un contributo significativo alle iniziative comunitarie¹⁸. Londra dovette contemporaneamente rivedere la propria strategia energetica, che ancora non poteva basarsi sugli importanti giacimenti del Mar del Nord, il cui sfruttamento sarebbe divenuto effettivo solo nei primi anni '80. Lo scoppio della Guerra dello Yom Kippur e la conseguente crisi petrolifera rappresentarono un'ulteriore difficoltà nel promuovere una strategia comune europea e atlantica.

Il primo capitolo della ricerca si concentra sull'analisi di questo contesto. Soprattutto nel 1973 e nel 1974, la politica del Regno Unito è da considerarsi nel contesto delle relazioni con gli alleati, sia quelli europei, *in primis* la Francia, sia gli altri stati membri Cee, e poi gli Stati Uniti, poiché la sua politica energetica fu il risultato di sinergie, cooperazione e confronto con quella degli altri paesi. La CEE aveva nella Francia e nella Repubblica Federale di Germania gli attori centrali, che, nelle questioni di politica estera, seguivano frequentemente orientamenti generali tra loro differenti. La Francia, tradizionalmente, manteneva un ruolo indipendente negli affari internazionali e lavorava affinché la Comunità Europea facesse altrettanto, accrescendo il grado di autonomia dall'influenza statunitense. Abbandonato l'orientamento coloniale del primo decennio post conflitto mondiale e, sotto la guida di de Gaulle, aveva cercato l'ammodernamento dell'economia, concluso la fase della decolonizzazione e, contemporaneamente, agito in funzione di un neocolonialismo flessibile. Una volta costituita la CEE, la Francia vide in essa il veicolo ideale per il raggiungimento degli interessi nazionali, ovvero il palcoscenico migliore per rafforzare la sua influenza internazionale e promuovere i propri interessi nelle regioni di importanza strategica, quali il Medio Oriente¹⁹. L'intento di de Gaulle era quello di creare un'Europa capace di fronteggiare gli Stati Uniti sotto il punto di vista economico e politico. Per fare questo cercò la distensione nei rapporti con l'Unione Sovietica, provocando serie preoccupazioni a Washington²⁰. Il *degaulismo*, tuttavia, non sopravvisse al suo fondatore e la Francia si riallacciò alla politica precedente. Il riavvicinamento al Regno Unito fu la soluzione alla crescente influenza tedesca, ma portò all'interno della Comunità lo storico alleato statunitense²¹. La Francia rimase comunque alla guida della politica europea nel Medio Oriente negli anni della politica di cooperazione allo sviluppo, mentre a partire dagli anni '90 la sua straordinaria influenza subì un forte declino. Parigi rimase comunque uno degli attori chiave nella politica mediorientale della CEE, ma perse il ruolo di guida quasi unica ricoperto nei decenni precedenti. Tuttavia, la sua aspirazione alla leadership europea è stata impedita dalla forte vicinanza agli Stati Uniti, alleato speciale a cui si è spesso allineato²². La Germania, seppur tendenzialmente europeista, considerava molto importanti i legami transatlantici con Washington²³. Le differenti posizioni tenute da questi attori hanno accentuato la scarsa unità d'intenti che ha caratterizzato negli anni le posizioni assunte dalla Comunità nel palcoscenico internazionale. Ciò divenne particolarmente evidente durante la guerra arabo-israeliana del 1967, quando, essendo gli Stati Uniti il mediatore internazionale principale nel conflitto, la posizione assunta dai paesi europei nei confronti della questione era lo specchio del loro grado di allineamento all'alleato americano. La scarsa incidenza negli affari internazionali aveva favorito la riapertura di dibattito interno, avviato una prima volta negli anni '60 e poi abbandonato per l'opposizione del Generale de Gaulle,

¹⁷ S. Amin, A. el Kenz, *Europe and the Arab World, patterns and prospects for the new relationship*, Zed books, Londra, New York, 2005, p. 58.

¹⁸ P. Müller, *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict, the Europeanization of national foreign policy*, Routledge, Oxon and New York, 2012, p. 112.

¹⁹ *Ivi*, p. 132.

²⁰ S. Amin, A. el Kenz, *Europe and the Arab World, patterns and prospects for the new relationship*, *op. cit.*, pp. 59-60.

²¹ *Ibidem*.

²² P. Müller, *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict, the Europeanization of national foreign policy*, *op. cit.*, p. 132.

²³ *Ivi*, pp. 2-4.

che si concretizzò nella creazione di un forum consultivo in cui dibattere le questioni internazionali più significative, la Cooperazione Politica Europea (CPE), avviata informalmente nel 1969 al summit dell'Aja, codificata nell'Atto Unico del 1987 e mantenuta fino al 1993, quando fu sostituita dalla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). Riguardo alle attività della Comunità europea, l'archivio virtuale sull'Integrazione Europea, della Università di Pittsburgh (Aei), ha fornito un prezioso contributo²⁴.

Il primo capitolo ha beneficiato delle raccolte ufficiali di documenti, sia per quanto riguarda l'amministrazione statunitense²⁵, i Foreign Relations of the United States, sia per quella britannica, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, basato su documenti relativi alle scelte di politica estera ed energetica, nonché ai rapporti atlantici e comunitari²⁶. Lo spoglio dei documenti raccolti presso il National Archives di Kew Gardens, Londra, ha permesso di ricostruire la strategia perseguita dalle amministrazioni in carica per definire una politica energetica in grado di far fronte alla crisi economica in cui versava in quegli anni il Regno Unito, adeguandosi alle politiche decise in sede comunitaria, che garantisse al paese la sicurezza degli approvvigionamenti di petrolio ma che, al contempo, rendesse il paese meno legato ai rifornimenti mediorientali²⁷.

Il secondo capitolo, basato sulla bibliografia esistente, vuole presentare un background storico delle relazioni dei paesi occidentali con l'Iraq, dalla sua fondazione sino agli anni '80, e dello sviluppo della sua industria petrolifera, per facilitare la comprensione dei legami, dei rapporti politici e commerciali che Stati Uniti e, in misura minore, il Regno Unito ebbero con l'Iraq di Saddam Hussein, nel contesto della guerra con l'Iran di Khomeini. La terza e conclusiva parte, infatti, intende far luce su un periodo particolarmente importante per la definizione degli equilibri nel Medio Oriente e dell'influenza esercitata dal mondo occidentale, sia a livello politico, sia per quanto riguardava la gestione della situazione legata agli approvvigionamenti di petrolio. Gli Stati Uniti, nel 1979, anno che concluse la fase di distensione internazionale, dovette affrontare la perdita di uno dei due pilastri di sicurezza, l'Iran dello Scià, rovesciato dalla rivoluzione islamica guidata dall'ayatollah Khomeini, profondamente antiamericana, come si poté subito constatare in occasione della presa degli ostaggi all'ambasciata statunitense a Teheran. Fino a quel momento era stato l'Iran, sotto la guida dello Scià e grazie al sostegno statunitense, il paese più forte dell'area. I ministri del British Foreign Office avevano pensato, negli anni '60, che la soluzione migliore fosse quella di convincere i piccoli stati del Golfo a unirsi in un'unica federazione, incoraggiando l'Arabia Saudita a giocare un ruolo più importante nella regione, assumendosi la *leadership* della federazione, controbilanciando il potere dello Scià. Secondo il rapporto del 7 giugno 1968, realizzato dal ministero della difesa in cooperazione con il comitato per la politica d'oltremare, l'equilibrio nell'area poteva essere garantito da un sistema basato sul bilanciamento del potere iraniano da parte dell'Arabia Saudita alla guida degli altri stati, senza la necessità di forze militari britanniche nell'area. Il timore era la pretesa iraniana di dominare sul golfo, che avrebbe scatenato

²⁴ Archive of European Integration of the University of Pittsburgh (d'ora in poi AEI); le serie consultate sono: External Relations with Regional Entities (d'ora in poi ERE), General Policy, Information Political Affairs, (d'ora in poi GPI), Energy Policy (d'ora in poi EP), la serie e periodici Bulletin of the European Commission supplement (d'ora in poi BS). Disponibile all'indirizzo: <http://aei.pitt.edu/>.

²⁵ Department of State, Foreign Relations of the United States (d'ora in poi FRU.S.), United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, *Energy crises, 1969-19674; Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1920, Volume II.

²⁶ K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe, and the Energy Crisis, 1972-1974*, in Documents on British Policy Overseas (DBPO), Routledge, Oxon, 2006.

²⁷ *The National Archives*, Kew Gardens, Londra (d'ora in avanti NA); tra le serie consultate, il FCO, *Foreign and Commonwealth Office Files* (d'ora in avanti FCO), AB, United Kingdom Atomic Energy Authority (d'ora in avanti AB), POWE, Ministry of Fuel and Power, (d'ora in Avanti POWE), EG, Department of Energy, (d'ora in avanti EG), PREM, Prime Minister files, (d'ora in Avanti PREM).

la reazione degli altri paesi, uniti dal carattere arabo e dalla forza di Riad e Baghdad²⁸. Successivamente, l'invasione dell'Afghanistan da parte dell'Armata Rossa, rese ancora più evidenti i cambiamenti nell'equilibrio della regione. In questo contesto, l'Iraq, fino a quel momento legato da un accordo con l'Unione Sovietica, diventò invece il paese più corteggiato dall'Occidente. In questa parte assumono rilevanza i documenti raccolti presso il Ronald Reagan Presidential Archives²⁹, oltre ai già citati documenti del National Archives di Londra. La bibliografia è stata raccolta presso la Biblioteca di Cagliari, del German Institute of Global and Area studies (GIGA, Amburgo), la New York Public Library.

²⁸ R. Alvandi, *Nixon, Kissinger, and the Scìa, The United States and Iran in the Cold War*, op. cit, pp. 31-32.

²⁹ *The Ronald Reagan Presidential Library and Archives*, Simi Valley, Los Angeles (RRLA), Collections: *White House Subject Office Files 1981-1989* (WHSOF), *Kemp Geoffrey T.H. Files* (KG); *Dur, Philip A.: Files* (DP); *Executive Secretariat, NSC, Country Files* (ES); *Political Affairs Directorate NSC* (PAD); *AT, Lilac Robert Files* (AT); *Martin Williams File, Subjects file*, (MW); *Near East and South Asia* (NESA), *Affairs Directorate Records* (ADR).

1. Le dinamiche dei rapporti tra l'Europa comunitaria e gli Stati Uniti sullo sfondo della crisi energetica.

1.1 L'anno dell'Europa

Alla mezzanotte del primo gennaio 1973, la *Union Jack* fu issata nel quartier generale della Comunità Economica Europea, a Bruxelles³⁰. Il primo ministro britannico, Edward Heath (1970-1974), leader del partito conservatore e grande sostenitore della CEE, era consapevole che l'ottenimento della *membership* comunitaria avrebbe accentuato il dilemma tra la volontà di mantenere la *special relationship* con gli Stati Uniti e quella di non voler ostacolare la creazione di un'Unione Europea più forte e unita nello scenario internazionale. A rendere più complicata la partita, la concomitanza con l'anno designato dall'amministrazione Nixon (1969-1974), per la discussione e la ridefinizione dei rapporti con l'alleato europeo, che la stampa aveva ribattezzato "l'anno dell'Europa"³¹. L'idea era nata da un confronto avvenuto nel marzo del 1972 tra il presidente statunitense e il suo consigliere per la sicurezza nazionale, Henry Kissinger, in cui i due discussero dei danni causati alle relazioni con i partner europei dalla scelta ideata nel 1971 da John Connally, che pose fine in maniera sostanzialmente unilaterale al sistema di Bretton Woods. Della solidarietà e dell'interesse su cui si fondava l'alleanza atlantica, pareva fosse sopravvissuto solamente il secondo. I britannici, Heath in testa, i greci e i turchi, furono gli unici a sostenere i *Christmas bombing*, i recenti bombardamenti statunitensi in Vietnam. La fase di distensione e la presenza di una nuova generazione, che aveva soppiantato quella che aveva combattuto la Seconda Guerra mondiale, avevano portato alla nascita di nuove realtà e di nuove sfide che richiedevano, secondo Kissinger, un impegno comune da parte di Stati Uniti e dei paesi europei, e ciò avrebbe permesso di superare le tensioni sorte negli anni precedenti in ambito monetario, commerciale e di difesa³². Nixon, affermò che, nonostante il riavvicinamento alla Cina, concretizzata con la visita dello stesso presidente dal 15 al 18 febbraio 1972, e la firma del trattato Salt II (Strategic Arms Limitation Treaty) al Cremlino, nel maggio 1972, era ancora l'Europa il fulcro della politica estera statunitense³³. L'Europa fu quindi utilizzata sia come elemento per la seconda campagna elettorale del Presidente, sia, soprattutto, quale strumento per distogliere l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica dallo scandalo Watergate, che rischiava di privare la presidenza Nixon perfino della possibilità di avere una politica estera. Da qui la volontà di impegnarsi per rinsaldare le relazioni atlantiche, come auspicato, tra gli altri, dal Ministro degli Esteri della Germania Federale, Egon Bahr, che ben rappresentava l'orientamento del suo governo. Il 16 settembre 1972, *l'anno dell'Europa* fu annunciato alla stampa.

Dopo un ulteriore discorso tenuto a gennaio, il progetto relativo all'anno dell'Europa fu riportato alla ribalta il successivo 23 aprile³⁴. Quel giorno, all'Associated Press, presso l'hotel Waldford-Astoria di New York, Henry Kissinger ne parlò durante il suo discorso, citando anche i presupposti e gli obiettivi della "nuova Carta Atlantica", che avrebbe regolato i rapporti con gli alleati europei³⁵. Kissinger cercò di utilizzare termini e formule che ricordassero i tempi della

³⁰ 1973: Britain joins the EEC, http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/january/1/newsid_2459000/2459167.stm

³¹ Per approfondire, consulta R. Schwok, *U.S.-EC Relations in the Post-Cold War Era, Conflict or Partnership?*, Westview Press, Boulder, 1991; T.R. Guay, *The United States and the European Union, The Political Economy of a Relationship*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1999; S. McGuire, M. Smith, *The European Union and the United States, Competition and Convergence in the Global Arena*, Palgrave Macmillan, New York, 2008, pp. 18-26.

³² Address given by Henry A. Kissinger (New York, 23 April 1973), in CVCE - EU publication, http://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/30/dec472e3-9dff-4c06-ad8d-d3fab7e13f9f/publiSciabile_en.pdf

³³ L.A. Nichter, *Richard Nixon and Europe, the Reshaping of the Postwar Atlantic World*, Cambridge University Press, New York p. 103.

³⁴ R. Dallek, *Nixon and Kissinger, Partners in Power*, Harper Collins Pub., New York, 2007, p. 466; pp. 472-473.

³⁵ H. Kissinger, *Years of Upheaval*, Little, Brown and Co., Boston, 1982, pp. 152-153.

Seconda Guerra Mondiale o, eventualmente, il discorso del Generale Marshall del 1947, consapevole che il progetto con gli europei era di importanza vitale per il presidente³⁶. Gli Stati Uniti, responsabili del commercio mondiale e del sistema finanziario, e la CEE, sempre più potenza regionale, dovevano necessariamente riconciliare queste due prospettive e rinsaldare l'alleanza. Il governo statunitense intendeva lavorare insieme a Bruxelles alla soluzione di problemi internazionali di grande spessore e chiedeva agli alleati che venisse discussa e approvata chiaramente un'agenda di priorità comuni³⁷. Tuttavia, mentre Washington chiedeva di rinsaldare le basi dell'Alleanza Atlantica, i paesi europei puntavano a rendere meno significativa l'influenza statunitense nei propri orientamenti di politica estera³⁸.

Nelle capitali europee la notizia del progetto statunitense apparve superficiale e frettolosa, nel classico stile di Kissinger, e fu accolta con stupore e scarso entusiasmo, considerata come mera espressione della evidente volontà statunitense di imporre la propria *leadership*³⁹. Fu valutata, di conseguenza, alla stregua di uno stratagemma volto a riaffermare la forza statunitense all'interno dell'Alleanza. I francesi giudicarono il discorso arrogante e diretto contro l'Europa guidata da Parigi; il cancelliere Willy Brandt criticò l'atteggiamento statunitense che ignorava la CEE e favoriva accordi bilaterali con i paesi europei. Il presidente francese Pompidou incontrò Nixon in Islanda, alla fine del mese di maggio, e ribadì la sua avversione per la convocazione del summit europeo, e ribadì la sua preferenza per il canale diplomatico delle ambasciate⁴⁰. Infine, il primo ministro Heath, colui che Kissinger indicò nelle memorie come l'unico leader europeo a non dissociarsi dalla sua richiesta di convocare una conferenza sull'Europa, espresse stupore per le modalità con cui fu tenuto il discorso, senza informare adeguatamente gli interlocutori⁴¹. Nella sua biografia, Heath si chiese come Kissinger potesse pensare che fosse responsabilità americana quella di organizzare l'anno dell'Europa, senza nemmeno consultarsi con i capi di stato europei⁴². La CEE declinò inizialmente l'offerta di negoziato, sulla base della necessità di discutere prima, all'interno della Comunità, una posizione comune, da presentare in seguito nell'incontro con gli Stati Uniti⁴³. Questo processo andò avanti per tutto l'anno e culminò con la dichiarazione "di identità europea", che fu accompagnata da una bozza di una dichiarazione che la Comunità e gli Stati Uniti rilasciarono in maniera congiunta su temi di natura economica⁴⁴.

Le cose non cambiarono quando Kissinger invocò la cooperazione nel campo energetico, inteso nella sua complessa totalità. La sicurezza degli approvvigionamenti, l'impatto delle rendite petrolifere sulla stabilità delle valute internazionali, la natura dei comuni interessi di tipo politico e strategico e l'ampio spettro di relazioni tra i paesi consumatori e quelli produttori avevano rappresentato fino a quel momento un terreno di competizione tra Stati Uniti e la CEE, che Washington intendeva invece trasformare in area di collaborazione⁴⁵. L'atteggiamento europeo nei confronti della proposta statunitense, di conseguenza, non mutò e il meeting dei ministri europei dell'energia, organizzato nel mese maggio, si concluse senza significative prese di posizione. Secondo Kissinger, invece, fu decisiva nell'orientare il comportamento degli europei la fragile

³⁶ R. Dallek, *Nixon and Kissinger, Partners in Power*, *op. cit.*, p. 475.

³⁷ M. Nolan, *The Transatlantic Century: Europe and United States, 1890-2010*, Cambridge, New York, 2012, pp. 282-283.

³⁸ K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, *op. cit.*, p.1.

³⁹ K. Larres, *A Companion to Europe Since 1945*, Blackwell Pbl., West Sussex, 2009, p. 160.

⁴⁰ R. Dallek, *Nixon and Kissinger, Partners in Power*, *op. cit.*, p. 476.

⁴¹ M. Nolan, *The Transatlantic Century: Europe and United States, 1890-2010*, *op. cit.*, p. 284.

⁴² E. Heath, *The Course of My Life: My Autobiography*, Hodder & Stoughton, Londra, 1998, p. 702.

⁴³ H. Simonet, *Energy and the Future of Europe*, p. 450, in *Foreign affairs*, Vol. 53, N. 1 (April 1975), pp. 450-463.

⁴⁴ Document on The European Identity published by the Nine Foreign Ministers on 14 December 1973, in Copenhagen, in in CVCE - EU publication, http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publiSciabile_en.pdf

⁴⁵ K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, *op. cit.*, p.19.

posizione del presidente Nixon⁴⁶. La questione tornò alla ribalta in seguito allo scoppio della guerra dello Yom Kippur, che fece emergere ancora più chiaramente le differenze nell'approccio alla crisi delle due sponde dell'Alleanza Atlantica e la fondamentale incapacità di fornire una risposta unitaria, al punto da provocare ripercussioni sulla coesione interna della NATO. L'urgenza portata dalle possibili conseguenze della crisi sull'economie occidentali, per via dell'aumento del prezzo del greggio e la decisione degli stati arabi di diminuire la produzione e tagliare le forniture, spostarono in secondo piano i problemi tra Europa e Stati Uniti⁴⁷.

1.2 Orientamento britannico in campo energetico tra *membership* comunitaria e *special relationship*

In questo frangente il Regno Unito, considerata la sua prospettiva globale e lo storico ruolo giocato nella regione mediorientale, si attivò per giocare un ruolo attivo nella politica CEE di risoluzione dei conflitti, con ovvio riferimento al teatro mediorientale, oltre a impegnarsi per creare un ponte tra le posizioni europee e quella statunitense⁴⁸. In primo luogo, Londra considerava da qualche anno prioritarie le vicende relative alla continua disponibilità di rifornimenti di combustibile fossile e al problema della crescente dipendenza dei paesi industrializzati da quello sottosviluppati, produttori di petrolio. Tra gli anni 50 e 60, la grande disponibilità di petrolio a basso costo proveniente dal Medio Oriente e dal Nord Africa, provocò una rapida crescita della domanda di greggio. Per i paesi consumatori, il petrolio era più conveniente delle altre fonti energetiche prodotte internamente. La crescente dipendenza dei paesi occidentali dal petrolio portò, nel 1960, alla creazione dell'OPEC (Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio) e, tra il 1971 e il 1973, al trasferimento del controllo della produzione e del prezzo del greggio dalle grandi compagnie petrolifere ai governi dei paesi produttori. Il potere ottenuto fu esercitato dall'OPEC con sempre maggiore forza⁴⁹.

Nel Regno Unito, il petrolio aveva superato il carbone, tra il 1970 e il 1973, quale principale carburante, mentre era cresciuta costantemente l'importanza del gas e, in misura meno significativa, dell'energia elettrica primaria e delle fonti rinnovabili⁵⁰. Giacimenti di gas erano stati scoperti tra il 1965 e 1966 nella parte sud del Mar del Nord, mentre la produzione fu avviata nel 1967, per poi crescere costantemente fino al 1970⁵¹. Contemporaneamente, tuttavia, crebbe l'interesse per le riserve petrolifere scoperte nel Mar del Nord alla fine degli anni 60, che si riteneva sarebbero state disponibili non prima degli anni 80⁵². Il contributo che i giacimenti scoperti avrebbero potuto dare in termini di aumento della sicurezza degli approvvigionamenti e di sostegno alla bilancia commerciale sarebbe divenuto ancora più evidente nella seconda metà degli anni 70, complici le crisi petrolifere e la crisi energetica mondiale. Conseguentemente, i governi che si succedettero alla guida del paese tentarono di affermare un importante controllo pubblico sulle nuove riserve, che garantisse sviluppo e produzione, oltre che un importante ritorno economico grazie alle imposte.

⁴⁶ H. Kissinger, *Years of Upheaval*, op. cit., pp. 193-194.

⁴⁷ Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, in Documents on British Policy Overseas (DBPO), Routledge, Oxon, 2006, p.19.

⁴⁸ P. Müller, *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict, the Europeanization of national foreign policy*, op. cit., p. 132.

⁴⁹ *Energy policy, draft green paper*, in NA, AB 48/1700.

⁵⁰ Department of Energy and Climate Change, *Energy Consumption in the UK (2015)*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/449102/ECUK_Chapter_1_-_Overall_factsheet.pdf

⁵¹ D. Helm, *The new energy paradigm*, Oxford university press, New York, 2007, p. 182-183.

⁵² Sull'argomento consulta: D.R. Cope, P. Hills, P. James, *Energy Policy and Land-Use Planning: An International Perspective*, Pergamon Press, Oxford, 1984, pp. 69-99; International Business Ass., *UK Energy Policy, Laws and Regulations Handbook*, International Business Publications, Washington, 2015, Volume 1, pp. 42-45.

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Petrolio	74,2	103,6	104,3	110,5	113,2	105,3	92,0
Carbone	117,4	96,0	85,1	74,5	80,7	71,1	71,5
Gas Naturale	0,7	10,2	16,4	23,3	25,2	30,1	31,6
Nucleare	3,4	5,9	6,2	6,6	6,3	7,6	8,2
Energia Idroelettrica	1,1	1,3	1,01	1,0	1,0	1,1	1,1

Consumo di energia nel Regno Unito, 1965-1975 (milioni di tonnellata equivalente petrolio)⁵³.

Contemporaneamente, il governo lanciò programmi per rivitalizzare il comparto carbonifero e per lo sfruttamento del nucleare. Nel 1973, il carbone copriva il 38% delle fonti energetiche utilizzate nel Regno Unito; il gas naturale, proveniente dal Mar del Nord, l'11,5%; l'energia nucleare, sfruttata sin dal 1955, forniva una porzione importante dell'energia elettrica totale, ma solo il 3% dell'intero fabbisogno energetico; infine il petrolio, che dal 10% del 1950 era salito sino al 48% del 1972, per calare al 46% nel 1973. Complessivamente, nonostante una riduzione nell'ultimo quadrimestre del 1973, le importazioni di petrolio ammontavano a 112.6 milioni di tonnellate, di cui il 23% di provenienza saudita, il 19% iraniana, il 18% kuwaitiana e 11% libica. Dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, era cresciuto il numero di raffinerie: nel 1973 la capacità ammontava a 146 milioni di tonnellate. Eccezion fatta per il petrolio e l'estrazione del gas, l'industria dei combustibili e dell'energia britannica era sotto controllo pubblico⁵⁴.

Il quadro generale dell'economia lasciava tuttavia a desiderare. Gli anni 70, soprattutto la prima metà, si sarebbero rivelati deludenti, caratterizzati da manovre economiche di breve durata ed effetto, *mini budget* e scarsa lungimiranza⁵⁵. Cresceva la preoccupazione per le questioni mediorientali. L'OPEC sfruttava sempre maggiormente la propria posizione di forza nello scenario internazionale, e, parallelamente, cresceva l'influenza dei governi locali, come avvenuto con le nazionalizzazioni in Libia e Iraq, a discapito delle grandi compagnie internazionali. L'esito più evidente della vicenda era l'aumento dei prezzi del greggio. I rappresentanti britannici parteciparono nel novembre del 1972 al seminario internazionale sul petrolio, dal titolo "Il Petrolio come arma", che faceva presagire una maggiore presa di coscienza del potere a disposizione dei paesi produttori, anche se in questo caso si faceva riferimento alla nazionalizzazione e non a un possibile embargo⁵⁶. Durante il seminario furono stabilite tre principi di massima: a) i paesi produttori non dovrebbero investire in banche o immobili dei paesi capitalisti; b) il surplus derivante dalle rendite petrolifere dovrebbe essere investito in altri paesi nei via di sviluppo, nel proprio o con terze parti del "socialiste"; c) gli investimenti occidentali dovrebbero essere rifiutati in quanto espressione di neo colonialismo e i paesi produttori dovrebbero acquistare il proprio *know-how* tecnico e acquisire le proprie *royalties*⁵⁷. Queste operazioni avevano colpito la British

⁵³ Source: BP, Statistical Review of World Energy 2007, http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2007/STAGING/local_assets/

⁵⁴ *Britain's sources of energy*, 1974, in NA, POWE, 63/1229.

⁵⁵ F. Brenchley, *Britain and the Middle East: Economic History, 1945-87*, Lester Croock Academy Publ., Londra, 1989, p. 249.

⁵⁶ *Second International Oil Seminar*, 7 novembre 1974, in NA, FCO 8/2324.

⁵⁷ *Ibidem*.

Petroleum (BP) e la Royal Dutch Shell, compagnie controllate al 40% da investitori britannici e su cui il governo di Sua Maestà esercitava una forte influenza. Nonostante le ingenti riserve di carbone e gas naturale e le previsioni favorevoli per il futuro sfruttamento dei giacimenti del Mar del Nord, che sarebbe stato sufficiente a coprire il 50% del fabbisogno di petrolio, il governo Heath mirava a massimizzare i benefici dallo sfruttamento delle risorse primarie a favore del Regno Unito, mostrandosi riluttante a condividere le proprie risorse con i vicini europei, rendendo complicato il percorso di creazione di una politica energetica europea⁵⁸.

Dal punto di vista politico, la posizione internazionale assunta dal Regno Unito nei primi anni 70 seguiva il cosiddetto *approccio diplomatico*. Si basava, cioè, sulla considerazione che il problema fondamentale della regione, nonché la maggiore fonte di instabilità e del risentimento dei paesi arabi verso l'Occidente, fosse il conflitto che coinvolgeva Israele e i paesi arabi vicini. In quegli anni, numerosi studiosi del mondo arabo furono reclutati tra i ranghi del *Foreign Office*⁵⁹. Questo si giustificava non solo per via del forte coinvolgimento della British Petroleum nell'area in questione, ma con il forte interesse che il Governo britannico manteneva per la stabilità della regione e per buoni rapporti con i paesi arabi produttori di petrolio, grandi importatori di armi britanniche⁶⁰. La politica estera era stata quindi impostata su posizioni maggiormente filo arabe, e questo rispecchiava le medesime necessità avvertite dalle altre capitali europee, con le quali Londra condivideva sostanzialmente lo stato di dipendenza dal petrolio mediorientale. Una necessità avvertita in misura decisamente minore negli Stati Uniti. In questo senso, il ruolo britannico nei forum comunitari risultava positivo.

La *membership* europea aveva fatto sorgere interrogativi su eventuali necessità di cambiamento nell'ambito energetico. Si riteneva, tuttavia, che essendo l'industria petrolifera essenzialmente internazionale, non ci sarebbero stati grandi stravolgimenti in questo settore. Nell'ottobre del 1972, nel meeting tra i capi di stato degli stati membri della CEE fu affermata la necessità di una politica energetica unitaria e nel maggio 1973 la Commissione inoltrò la propria proposta per le "Linee guida e priorità della politica energetica CEE". I tre punti principali riguardavano la necessità di stabilire legami più stringenti tra paesi importatori, paesi produttori e l'organizzazione del mercato europeo del petrolio. Su quest'ultimo punto, l'interesse francese fu rilevante⁶¹. Risultava inoltre necessario un certo tipo di accordo tra le aree più sviluppate, Europa, Stati Uniti e Giappone, necessario per il futuro della Comunità Europea⁶². Il Regno Unito rappresentava indubbiamente il paese più forte dal punto di vista energetico e il suo contributo poteva essere rilevante. Un punto di possibile attrito fu individuato nella possibilità che il Trattato di Roma regolasse precisamente la gestione della "UK Continental Shelf", la zona marina del Regno Unito (UKCS) in cui Londra avrebbe estratto il petrolio, e che il governo britannico perdesse di conseguenza parte del controllo sull'area con conseguente danno alla bilancia commerciale⁶³. Il regno Unito dovette adeguarsi alla Tariffa Doganale Comune (CCT), che variava dal 6% sulla benzina al 3.5% sul gasolio (in essere dal gennaio 1974).

Nel mese di agosto del 1972, il governo britannico aveva deciso di affidare lo studio della questione a un Comitato interministeriale, composto da rappresentanti del Ministero degli Esteri, del Dipartimento del Commercio e industria (DTI) e del Tesoro, e presieduto da John Liverman, del DTI. Il rapporto finale del Comitato fu diffuso l'8 febbraio dell'anno successivo. Esso conteneva

⁵⁸ K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 20.

⁵⁹ P. Müller, *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict, the Europeanization of national foreign policy*, op. cit., p. 112.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Implications of Membership of the European Communities, The Oil Industry*, in NA, EG 1449, 1978/1980.

⁶² *Implications for different UK industries of Membership of European Community*, 10 ottobre 1978, in NA, EG 1449.

⁶³ *Ibidem*.

delle raccomandazioni al Governo, affinché si attivasse per entrare a far parte del Consorzio che intendeva creare una riserva petrolifera per i casi di necessità, e di giocare un ruolo attivo nei negoziati tra paesi produttori e consumatori, basato tuttavia su accordi prevalentemente non istituzionali. Questa soluzione fu preferita a quella che ipotizzava la creazione di un'organizzazione di paesi importatori di petrolio (OPIC) che bilanciava il potere dell'OPEC, poiché avrebbe potuto coinvolgere le compagnie petrolifere britanniche in dannosi accordi internazionali⁶⁴. A raccogliere le indicazioni sulle strategie petrolifere fu il Comitato delle Strategie Economiche, che decise di perseguire una linea condivisa con gli alleati, cercando di influenzare a proprio vantaggio le posizioni degli altri stati membri e coinvolgere nell'eventuale accordo gli Stati Uniti e il Giappone⁶⁵. Tuttavia né la Comunità europea, né l'OCSE furono in grado di presentare delle proposte di rapida realizzazione. E, sull'altra sponda dell'Atlantico, l'atteso messaggio sulla politica energetica, che Nixon indirizzò nel mese di aprile al Congresso, si concentrò su misure conservative e l'ulteriore sfruttamento delle risorse statunitensi, che, per la prima volta, erano divenuti importatori netti, e avevo preso coscienza del problema dell'approvvigionamento⁶⁶.

Tramontava così, nei primi mesi del 1973, la speranza che Londra aveva conservato di dar vita a un accordo ad ampia partecipazione. Inoltre, le stime portate all'attenzione del governo britannico erano tutt'altro che incoraggianti, soprattutto nel lungo periodo. Si prevedeva che nel 1980, nonostante la disponibilità dei pozzi del Mar del Nord, il 25% del petrolio britannico sarebbe arrivato dal Medio Oriente. Considerata la forza negoziale crescente, i produttori arabi si sarebbero trovati in una condizione simile al monopolio, potendo influenzare sia la quantità di petrolio in vendita, sia il suo prezzo. L'unico sistema per influenzare questo processo era intervenire nelle questioni tra i paesi arabi e Israele⁶⁷. Alec Douglas-Home, segretario di stato per gli affari esteri e del Commonwealth, condivise le preoccupazioni del primo ministro Heath e suggerì di proteggere la posizione britannica nella regione mediorientale, tramite il supporto ai paesi arabi nel Consiglio delle Nazioni Unite, l'incremento dei finanziamenti e del supporto militare per i paesi produttori e promuovendo in sede comunitaria una politica pro-araba. Un ulteriore suggerimento riguardava gli Stati Uniti, che avrebbero dovuto esercitare delle pressioni su Israele affinché adottasse un approccio maggiormente conciliatorio con gli arabi⁶⁸. In un periodo che testimoniò il graduale coinvolgimento del Regno Unito nella CPE (Cooperazione Politica Europea), *l'approccio diplomatico* alla questione mediorientale consentì a Londra di acquisire in breve tempo un ruolo importante all'interno del forum europeo e di contribuire in maniera significativa alle iniziative della Comunità.

1.3 Strategia europea nel Medioriente

Alla fine degli anni '60, i paesi mediterranei, compresi quelli arabi, avevano mostrato una certa insoddisfazione verso la politica di sviluppo comunitaria, basata su accordi bilaterali che creavano disparità di trattamento tra i paesi beneficiari. Inoltre, l'instabilità delle valute europee e del dollaro, aggravatasi in seguito allo *shock nixoniano* del 1971, aveva portato la Comunità a perseguire una politica protezionistica, che aveva costituito un ostacolo all'immigrazione e

⁶⁴ Memorandum by P.E. Walker ES (73) S, DPBO, Series III, Volume IV, CAB 134/3606, in nota The Secretary of State for Trade and Industry, 8 febbraio 1973, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974, op. cit.*, p. 20.

⁶⁵ Extract from minutes of the Cabinet Ministerial Committee on Economic Strategy, ES(73) 3rd mtg, DPBO, Series III, Volume IV, CAB 134/3606, 11 aprile 1973, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974, op. cit.*, p. 21.

⁶⁶ U. Colombo, *Energia, storia e scenari*, Donzelli Ed., Roma, 2000, p. 29.

⁶⁷ Minute: Trend to Heath, DPBO, Series III, Volume IV, CAB 164/1233, 24 aprile 1973, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974, op. cit.*, p. 21.

⁶⁸ Minute: Douglas-Home to Heath, NFW 3/548/2, DPBO, Series III, Volume IV, 12 giugno 1973, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974, op. cit.*, p. 24.

all'accesso nel mercato europeo dei prodotti più competitivi provenienti dai paesi mediterranei⁶⁹. Bruxelles comprese che lo scontento si sarebbe potuto tradurre in una diminuita influenza nell'area e l'allarme spinse i vertici comunitari ad agire affinché il sistema in vigore fosse modificato e sostituito da un modello maggiormente omogeneo e funzionale⁷⁰. Seguì una profonda analisi dei precedenti quindici anni di cooperazione nel bacino mediterraneo, le cui conclusioni furono racchiuse nel *memorandum del 1971 sulla cooperazione*. In esso veniva sottolineata la difficile realizzazione di un modello di cooperazione tipicamente europeo, poiché la continua ricerca di un compromesso tra gli interessi dei sei paesi membri si traduceva in un alto grado di incoerenza nelle politiche e condizioni sottoposte ai paesi terzi⁷¹. Il Consiglio europeo, riunitosi il 27-28 giugno 1972, definì i pilastri della nuova politica, in cui gli accordi da concludere con i paesi del Mediterraneo dovevano essere oggetto di un approccio globale ed equilibrato⁷². Il Mediterraneo non era più una zona di esclusivo interesse dei paesi europei confinanti, bensì il confine meridionale di tutta la Comunità. Si progettò di aumentare l'assistenza diretta ai paesi beneficiari, che contemplasse lo scambio commerciale di prodotti non solo agricoli ma anche industriali, il finanziamento di progetti e opere, l'assistenza tecnica e le azioni comuni. Tuttavia, alcune decisioni prese nel corso di questa riunione, presenti nel documento in analisi, palesano le difficoltà incontrate dai commissari europei. La Comunità intendeva fornire nuove basi politiche e legali per progettare un processo di definizione reale della politica di cooperazione, un approccio globale, che non causasse discriminazioni ai paesi vicini e che tenesse conto gli accordi a cui la CEE aveva aderito nel contesto del GATT⁷³.

La nuova Politica Globale Mediterranea⁷⁴, lanciata durante la conferenza di Parigi di ottobre, in termini concreti, aveva il dovere di includere negli accordi commerciali i beni di base e una crescita di quelli industriali dai paesi beneficiari, nell'ambito delle preferenze generalizzate⁷⁵. Contemporaneamente, la Comunità rilasciò un memorandum in cui spiegava la necessità di ottenere progressi nella politica energetica comunitaria, la cui attuazione slittò alla seconda metà del 1973⁷⁶. Dal punto di vista energetico, si esaltava "l'interdipendenza reciproca tra Europa e paesi del Mediterraneo, condizione non solo della garanzia di sicurezza esterna, ma anche di approvvigionamento interno"⁷⁷. Veniva altresì inoltrata dal Parlamento alla Commissione la richiesta di "attuazione di una politica comune per i rapporti con i paesi terzi produttori, raffinatori ed esportatori di petrolio del bacino mediterraneo, che perseguisse nel contempo il duplice obiettivo dello sviluppo economico e sociale di tali paesi e della massima sicurezza dell'approvvigionamento di petrolio della Comunità"⁷⁸.

⁶⁹ S. Alessandrini, *Obiettivi e strategie della politica mediterranea: un processo di regionalizzazione in evoluzione*, pp. 17-18, in Roberta Pezzetti, *Le relazioni economiche e finanziarie dell'Ue con i Pvs nel quadro dell'Unione monetaria europea*, Bari, 2001.

⁷⁰ M.B. Dolan, J.A. Caporaso, *The External Relations of the European Community*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (Spring, 1975), V. 440, November 1978, p. 154.

⁷¹ *Commissione per le Relazioni Economiche Estere*, Doc 246, 1 Febbraio 1971, in F. Pierros, J.Meunier, S.Abrams, *Bridges and Barriers, The European Union's Mediterranean Policy, 1961-1998*, Ashgate Publishing Ltd, Londra, 1999, p. 76.

⁷² R. Rossolini, *Comunità Economica Europea e Paesi arabi*, Giuffrè ed., Milano, 1979, p. 52.

⁷³ M. Lister, *The European Union and the South, relations with developing countries*, Aldershot, Londra, 1997, p. 84.

⁷⁴ *Cooperation and Development: towards a Community Policy on a world scale*, in AEI, BS, n. 7/8, 1974, p. 4.

⁷⁵ *After the European Summit of October 19 and 20 Action Programme for the Enlarged Community*, in AEI, GP *Political Affairs*, v. 32, 1972

⁷⁶ *Implementation of the guidelines and priority actions for a Community energy policy. Information Memo P-42/73*, in AEI, EP, August 1973.

⁷⁷ *Les Relations Entre la Communauté et les Pays du Bassin Méditerranéen*, in AEI, ERE, Sec (72) 3111 final, 27 settembre 1972.

⁷⁸ *Conseguenza dell'ampliamento della Comunità nelle sue relazioni con i paesi del bacino mediterraneo*, in Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee (GUCE), N. C19, p. 35, 12 aprile 1973.

La strategia energetica perseguita tramite la Politica Globale Mediterranea (PGM) ben si allineava con il cosiddetto *documento Schumann*, pubblicato il 13 maggio 1971, in cui la CEE chiedeva il ritorno di Israele entro i confini del 1967. Questo atto risale alla prima iniziativa europea di critica alla politica israeliana e, parallelamente, all'avvio del «dialogo euro-arabo»⁷⁹. Tuttavia, emersero delle resistenze all'interno della Comunità europea che, oltre a rendere evidente la difficoltà nel realizzare una politica comune e condivisa, resero complicata la realizzazione degli impegni programmatici nei tempi ipotizzati. Il 22 maggio 1973 si tenne un meeting dei ministri dell'energia, in cui furono presi impegni nel settore energetico, seguiti, nel mese di agosto, da un memorandum che la Commissione inviò al Consiglio per agevolare la realizzazione di misure relative all'organizzazione di un mercato dei combustibili fossili e ai rapporti da stabilire con altri paesi importatori e con i paesi produttori⁸⁰. Il lancio ufficiale della PGM era stato previsto per il dicembre del 1973, ma fu posticipato fino alla prima metà del 1974⁸¹. La causa principale di questo ritardo fu lo scoppio della guerra dello Yom Kippur e la decisione, presa dai paesi OPEC, riunitisi il 16 ottobre in Kuwait, di utilizzare il petrolio come arma per punire i paesi occidentali, imponendo l'embargo di petrolio ai paesi che fornivano supporto a Israele, tra cui spiccavano gli Stati Uniti. Nonostante gli arabi avessero da tempo inoltrato a Bruxelles la richiesta di un dialogo privilegiato tra le parti, fu la crisi energetica che seguì la guerra e colpì il sistema economico globale a condizionare la strategia comunitaria, obbligandola a intensificare i rapporti con i paesi produttori di petrolio⁸².

1.4 Approccio statunitense alla Guerra dello Yom Kippur e lo shock petrolifero

L'inizio della presidenza di Richard Nixon portò una svolta nella politica estera: gli Stati Uniti avrebbero evitato in futuro di combattere le guerre civili di altri. I crescenti costi e l'opinione pubblica avversa, portarono a una graduale vietnamizzazione del conflitto, che fondamentalmente indicò una tendenza generale portata avanti dagli Stati Uniti, che, negli anni successivi, avrebbe visto gli alleati assumere la responsabilità della propria sicurezza, con l'assistenza di Washington, che avrebbe fornito la protezione sotto il suo ombrello nucleare. Insieme a Henry Kissinger, fu lanciato il progetto che garantisse un equilibrio internazionale, in una struttura stabile di pace (*stable structure of peace*)⁸³.

In Medio Oriente, Nixon mostrò, sin dalle prime fasi del suo mandato, di voler intraprendere una strategia imparziale, che non favorisse in maniera troppo evidente Israele a discapito dei paesi arabi, da cui dipendevano in misura sempre crescente i rifornimenti di petrolio. Seguendo questo indirizzo, la carica di Segretario di Stato andò inizialmente ad appannaggio di William P. Rogers (1969-1973), mentre Henry Kissinger fu nominato consigliere per la sicurezza nazionale. Anni addietro, l'amministrazione Johnson aveva accolto negativamente la notizia del ritiro britannico dalla regione, di cui vennero a conoscenza durante il viaggio in cui George Brown, segretario di stato agli affari esteri, aveva incontrato il suo corrispettivo alla Casa Bianca, Dean Rusk. Quest'ultimo divenne furioso, non potendo comprendere il disimpegno britannico nell'area, in una fase in cui gli Stati Uniti erano bloccati in Vietnam e non potevano colmare il vuoto di potere che si sarebbe creato. Dopo vari tentativi compiuti per convincere l'alleato a desistere, una dichiarazione del sottosegretario Eugene Rostow, fece intendere l'intenzione statunitense di assegnare il compito

⁷⁹ A. Marzano, M. Simoni, *Quaranta anni dopo. Confini, barriere e limiti in Israele e Palestina*, Il Ponte, Bologna, 2007, p. 90.

⁸⁰ *Implementation of the Guidelines and Priority actions for a Community Energy Policy*, in AEI, EP, agosto 1973.

⁸¹ *Cooperation and Development: towards a Community Policy on a world scale*, in AEI, BS, n. 7/8, 1974, p. 4.

⁸² F. Pierros, J. Meunier, S. Abrams, *Bridges and Barriers, The European Union's Mediterranean Policy, 1961-1998*, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, 1999, p. 84.

⁸³ Per approfondire, consulta R.S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976*, Cambridge University Press, New York, 1984;

di equilibratore agli stati rivieraschi della regione, tra cui furono compresi, maldestramente, il Pakistan e la Turchia, che non confinavano con il Golfo. Questo episodio convinse Washington a maturare l'idea di coordinare, a partire dal 1968, la propria politica nel Golfo con quella britannica, e si risolse nel pressare lo Scià affinché esercitasse la propria influenza nell'area in accordo con Londra e Riad⁸⁴.

Inizialmente nemmeno l'amministrazione Nixon parve prestare troppe attenzioni alla gestione dell'area. Nel luglio del 1969, Kissinger incaricò una *task force* interdipartimentale di analizzare e gestire il problema della sicurezza in Medio Oriente, in seguito al ritiro delle forze britanniche e ordinò uno studio approfondito sulle dinamiche presenti nella regione, che sarebbe sfociato nella decisione di incaricare una forza locale quale "strumento statunitense", accompagnato dalla volontà di aumentare la cooperazione tra Arabia Saudita e Iran, creando un patto di sicurezza regionale. Quello che in seguito emerse dal "*National Security study Memorandum 66*", sulla politica statunitense nel Golfo Persico, era la cosiddetta politica dei due pilastri, in cui l'Iran e l'Arabia Saudita si sarebbero occupati di tenere sotto controllo la sicurezza della regione, tramite massiccio armamento da parte di Washington. La decisione fu resa pubblica durante il viaggio che Nixon intraprese verso le Filippine, con la sosta a Guam. I sauditi, intenzionati a espandere la propria influenza nell'area, utilizzarono i crescenti introiti provenienti dalla vendita del greggio per acquistare armi, nel periodo 1969-1972, dagli Stati Uniti, per una cifra complessiva di 1 miliardo e 400 milioni di dollari, praticamente il doppio rispetto agli anni precedenti, e utilizzarono la loro influenza diplomatica per persuadere i sei piccoli sceiccati a formare gli Emirati Arabi Uniti. Lo Scià raccolse con ancora più convinzione l'invito statunitense ad emergere quale potenza in grado di tenere lontana l'influenza sovietica. In questo contesto, l'Iraq firmò un accordo di cooperazione con l'Unione Sovietica, e fu l'elemento principale di disturbo e pericolosità⁸⁵.

Dal 1970, Kissinger ottenne maggiori responsabilità in Medio Oriente e prese definitivamente le redini di comando delle relazioni mantenute dal suo paese nella regione nel 1973, contestualmente alla nomina a Segretario di stato e all'autonomia che gli fu concessa dal Presidente, la cui libertà d'azione risentiva dalle conseguenze dello scandalo Watergate⁸⁶. La politica di Nixon-Kissinger in Medio Oriente aveva rispecchiato l'andamento generale della loro amministrazione, alternando successi a fallimenti. Poco era stato fatto, per esempio, dopo la guerra del 1967 per colmare le differenti posizioni tenute da Israele e dai paesi arabi. Negli anni seguenti, Israele aveva goduto dei rifornimenti statunitensi di armi al fine di potersi difendere dagli attacchi arabi, perseguendo l'obiettivo generale di scoraggiare l'espansione sovietica nell'area⁸⁷. La guerra dello Yom Kippur rappresentò un momento di rottura. Il quarto conflitto arabo-israeliano aveva mostrato per la prima volta al mondo le debolezze di Israele, dando l'ennesima scossa alla precaria stabilità del Medio Oriente e all'economia mondiale. I leader delle potenze europee furono chiamati a schierarsi, provocando ulteriori turbolenze nell'Alleanza Atlantica. Gli Stati Uniti, sorpresi dall'attacco, chiesero agli altri membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che fosse approvata una risoluzione per l'immediato cessate il fuoco e il successivo ritorno allo *status quo*, ovvero che le truppe di Egitto e Siria tornassero alle posizioni precedenti l'attacco⁸⁸. L'obiettivo immediato era di tenere lo scontro a livello locale, limitando il coinvolgimento dell'Unione Sovietica al rifornimento di armi all'Egitto, per poi raggiungere un cessate il fuoco e

⁸⁴ R. Alvandi, *Nixon, Kissinger, and the Scià, The United States and Iran in the Cold War*, op. cit., pp. 33-35.

⁸⁵ D. Little, *American Orientalism: The United States and the Middle East since 1945*, University of North Carolina Press, 2008, Chapel Hill, pp. 143-145.

⁸⁶ M.A. Genovese, *The Nixon Presidency, Power and Politics in Turbulent Times*, Greenwood Press, New York, 1990, p. 152; p. 155.

⁸⁷ R. Dallek, *Nixon and Kissinger, Partners in Power*, op. cit., p. 618.

⁸⁸ *Washington tel 3117, NFW 10/9, DPBO, Series III, Volume IV*, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 27.

una pace che non scontentasse troppo gli arabi, ben consapevole che Mosca non avrebbe accettato ulteriori umiliazioni ai loro danni. La posizione statunitense non fu completamente condivisa dal Regno Unito, che invece spingeva per l'applicazione della vecchia risoluzione 242, sponsorizzata a suo tempo (insieme agli Stati Uniti) che avrebbe legittimato le posizioni di Egitto e Siria, chiedendo a Israele di tornare ai confini del 1967⁸⁹. Nel portare avanti la strategia di pace, gli Stati Uniti tentarono, cautamente, di non apparire apertamente schierati con Israele, per evitare l'irritazione degli arabi che, tuttavia, memori dell'esperienza del 1967, non impensieriva troppo il dipartimento di Stato.

La situazione cambiò il 16 ottobre, quando filtrarono notizie sulla volontà dell'OPEC di aumentare i prezzi, nella misura del 70% (da 3,01 dollari a barile a 5,12), come confermato a Kissinger da Michel Jobert, ministro degli esteri francese del governo Pompidou, che, al contempo, rifiutò ogni tipo di strategia comune, ribadendo la volontà francese, già espressa nei meeting dei mesi precedenti, di avere mano libera in campo energetico. Il giorno seguente, un comunicato dell'OPEC informava della decisione di ridurre le esportazioni di greggio nella misura del 5% al mese, percentuale che fu rivista verso l'alto dal governo saudita, che la portò al 10%⁹⁰. Con la guerra di ottobre, gli arabi intesero ricordare a Israele il rifiuto dell'occupazione e, attraverso il riaggiustamento dei prezzi petroliferi e il successivo embargo espressero nei fatti la volontà di controllare le loro risorse, già presente nelle loro intenzioni da anni. Il primo choc petrolifero introdusse una tensione inaudita. Il sistema, quasi unipolare fino ad allora, tende a diventare multipolare con parecchie varianti⁹¹. La strategia degli arabi prevedeva che i paesi europei, preoccupati dalle conseguenze della guerra in termini di embargo petrolifero, si schierassero a favore della loro causa o, eventualmente, mantenessero una posizione neutrale nel conflitto. Francia e Regno Unito recepirono il messaggio e si comportarono di conseguenza. Poco dopo l'inizio della guerra, il segretario agli affari esteri, sir Alec Douglas Home, annunciò l'imposizione dell'embargo sulle armi dirette verso i belligeranti. In questo modo Heath poté rassicurare la Camera dei Comuni sulla disponibilità futura di greggio arabo, allo stesso modo della Francia, che aveva già attuato questa misura nel 1967⁹².

Considerate le difficoltà che affrontava Nixon per lo scandalo Watergate, fu Kissinger a farsi carico di affrontare una partita difficilissima, da giocare su più fronti. In Medio Oriente bisognava assicurare la pace in una situazione che non garantisse troppi vantaggi in fase negoziale all'Egitto. Ignorando il suggerimento del Segretario alla Difesa, James Schlesinger, contrario a un massiccio rifornimento di armi in favore di Tel Aviv, che avrebbe fatto esplodere la rabbia degli arabi, Kissinger assecondò parzialmente le richieste israeliane, fornendo loro armi, grazie alla richiesta di Nixon, presentata al Congresso il 19 ottobre, nella misura in cui queste garantissero la sopravvivenza di Israele e una conclusione bilanciata del conflitto⁹³. Poi, seguendo la richiesta di Brežnev, Kissinger volò a Mosca, insieme all'ambasciatore sovietico Anatoly Dobrynin, per incontrare il segretario generale del Partito Comunista sovietico circa 36 ore dopo. Prospettando che ne servissero almeno altre 12 per trovare un accordo per il cessate il fuoco, Kissinger istruì l'ambasciatore israeliano affinché le forze armate del suo paese sfruttassero questo arco di tempo per conquistare territori a discapito degli arabi. Il volo verso Mosca fu, tuttavia, accompagnato dalla notizia della decisione presa dall'Arabia Saudita di porre l'embargo totale sulle esportazioni di

⁸⁹ Sulla realizzazione della risoluzione 242 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, consulta: S.D. Bailey, *The Making of Resolution 242*, Martinus Nijhoff Pbl, Boston, 1985; S. Jones, *British Policy in the Middle East 1966-74*, Lulu, 2009.

⁹⁰ H. Kissinger, *Years of Upheaval*, op. cit., pp. 871-872.

⁹¹ B. Khader, *L'Europa e il mondo Arabo, le ragioni del dialogo*, L'Harmattan Italia, Torino, 1996, p. 61.

⁹² *Guidance tel 170, SMG 12/548/4, DPBO, Series III, Volume IV*, 31 ottobre 1973, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., pp. 32-33.

⁹³ R. Dallek, *Nixon and Kissinger, Partners in Power*, op. cit., pp. 522-523.

petrolio verso gli Stati Uniti, misura poi estesa anche ad altri paesi tra cui Sudafrica, Portogallo e Olanda, che fu individuato come il paese che si era schierato con maggior convinzione a sostegno di Israele⁹⁴. Nei giorni successivi, le superpotenze trovarono una posizione comune, ufficializzata dalla risoluzione 338 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 22 ottobre. Gli scontri non si fermarono, ebbero luogo altri negoziati tra Mosca e Washington, che portarono perfino alla minaccia nucleare, fino a quando Israele non accettò la risoluzione 340 del Consiglio di Sicurezza del 25 ottobre, ponendo fine al conflitto e alla tensione internazionale⁹⁵.

L'embargo provocò un dilemma all'interno della CEE. La maggior parte degli stati membri non toccati da questa imposizione, decise di accettare la condizione posta dai paesi arabi sul petrolio che essi avevano ricevuto, cioè di non esportarlo, tramite la creazione di fondi comuni, ai paesi colpiti invece da embargo, come l'Olanda, pena il taglio del 25% sulle forniture. L'Olanda, che subì fino a gennaio 1975 restrizioni per circa il 58% delle sue importazioni di petrolio, protestò con gli altri paesi membri⁹⁶. Quindi, da un lato, se i membri CEE meno colpiti dalle misure restrittive imposte dall'OPEC e avessero assistito i propri alleati, sarebbe stato accusati dagli arabi e avrebbero subito ritorsioni sulla quantità totale di petrolio disponibile. D'altra parte, ne avrebbe risentito la coesione interna della Comunità⁹⁷. La soluzione fu trovata nel sostenere una posizione comune con i paesi CEE, che, presumibilmente, avrebbe salvaguardato gli interessi dei paesi europei e mantenuto costante il livello di rifornimenti⁹⁸. Ciò avvenne nel meeting dei Ministri degli Affari Esteri dei Nove, il 5 novembre, a Bruxelles. Douglas-Home e Jobert riuscirono a superare l'iniziale opposizione di olandesi e tedeschi, sviando il discorso sull'embargo e portando l'attenzione sulla necessità di trovare una soluzione alla questione mediorientale⁹⁹. Nel comunicato la Comunità esprimeva sostanzialmente la posizione assunta dai francesi, con il benestare di Londra, sostenuta da Italia e Irlanda, e accettata contro voglia da Germania e Olanda, che avevano deciso di non porre il veto¹⁰⁰. La CEE chiese che gli eserciti impegnati in Medio Oriente tornassero alle posizioni tenute il 22 ottobre, giorno del primo accordo di cessate il fuoco, con condizioni territoriali sfavorevoli per Israele e di aprire la fase negoziale. L'urgenza di ristabilire la pace e la sicurezza nel Medio Oriente dovevano poggiare sul contenuto delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite numero 338 del 22 ottobre, che richiamava la risoluzione 242 del 1967, sulla 339 e la 340. La CEE ricordava, quindi, l'inammissibilità delle conquiste ottenute con la forza e la necessità che Israele liberasse i territori occupati. Il comunicato, palesemente pro-arabo, si chiudeva con una menzione ai legami storici che univano l'Europa ai Paesi delle coste meridionali ed orientali del Mediterraneo, auspicava la realizzazione di accordi con i paesi in questione nel *framework* della Politica Mediterranea Globale, lanciata nella conferenza di Parigi del 1972¹⁰¹. Si

⁹⁴ H. Kissinger, *Years of Upheaval*, op. cit., pp. 872-873.

⁹⁵ M.A. Genovese, *The Nixon Presidency, Power and Politics in Turbulent Times*, op. cit., p. 155.

⁹⁶ *Guidance tel 170, SMG 12/548/4, DPBO, Series III, Volume IV*, 31 ottobre 1973, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974* op. cit., pp. 32-33.

⁹⁷ *Minute: Fenn to Parsons, MWE 2/12, DPBO, Series III, Volume IV*, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 33.

⁹⁸ K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 33.

⁹⁹ J.B. Kelly, *Arabia, the Gulf and the West*, Basic Books Inc, New York, 1980, pp. 402-404.

¹⁰⁰ Declaration of the Nine Foreign Ministers of 6 November 1973, in Brussels, on the Situation in the Middle East, in www.cvce.eu; *UKREP Brussels tel 5338, SMG 1/4, DPBO, Series III, Volume IV*, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 33.

¹⁰¹ Sull'argomento consultare: F. Pierros, J. Meunier, S. Abrams, *Bridges and Barriers, The European Union's Mediterranean Policy, 1961-1998*, op. cit., 1999; M. Lister, *The European Union and the South, relations with developing countries*, op. cit.; B. Khader, *Le partenariat euro-mediterraneen vu du Sud*, Louvain-la-Neuve Centre Tricontinental, Parigi, 2001; L. Tsoukalis, *The EEC and the Mediterranean: Is Global' Policy a Misnomer?*, p. 427, in «International Affairs», Royal Institute of International Affairs 1944-, Vol. LIII, luglio 1977, n. 3, p. 422-438; R. Gomez, *The EU's Mediterranean policy, Common Foreign policy from the back door?*, J. Peterson, H. Sjursen (a cura di), *A common foreign policy for Europe? Competing visions on the CFSP*, Routledge, Londra, 1998.

chiedeva, infine, il riconoscimento dei diritti dei palestinesi¹⁰². I firmatari della dichiarazione furono pregati di descriverla come il primo contributo della CEE alla soluzione dei problemi tra i paesi arabi e Israele. Douglas-Home giudicò il comunicato un successo per il processo di consultazione dei Nove mentre Washington accolse con comprensibile fastidio il messaggio della Comunità Europea, che esprimeva non solo autonomia, ma anche grande distanza dalle posizioni statunitensi, colpendo ulteriormente la già debole coesione dell'Alleanza¹⁰³. Kissinger, impegnato nella prima fase di *shuttle diplomacy* attraverso le capitali del Nord Africa e del Medio Oriente, che avrebbe portato alla convocazione della conferenza di Ginevra del successivo dicembre, si era opposto fermamente al ritiro di Israele dai territori occupati negli anni dal 1969 al 1973, quando questa posizione era sostenuta dal Dipartimento di Stato, e non avrebbe cambiato idea ora che la richiesta proveniva da Bruxelles¹⁰⁴. Il Segretario era consapevole del fatto che Israele non avrebbe mai accettato il ritorno ai confini del 1967, una questione in cui la strategia militare difensiva si intersecava con la geografia. Il ritorno a quei confini, infatti, avrebbe portato alcune fasce del suo territorio a non superare i 12 km di larghezza, rendendo evidente l'impossibilità di difenderle dagli attacchi¹⁰⁵. Inoltre, per sua ammissione, le sue origini ebraiche non gli avrebbe mai consentito di portare avanti alcuna politica che potesse danneggiare Israele¹⁰⁶.

Oliver Wright, Sottosegretario del Foreign and Commonwealth Office, incontrò Walter Stoessel, assistente segretario di stato per gli Affari Europei, spiegando che, dal punto di vista britannico, la crisi mediorientale prescindeva dalle competenze della NATO e che nella regione gli interessi europei fossero profondamente differenti da quelli statunitensi. In particolare, l'Europa era non solo geograficamente più vicina ai paesi arabi, ma soprattutto dipendeva in misura maggiore degli Stati Uniti dalle forniture di petrolio dell'area¹⁰⁷. Erano ugualmente presenti nell'area in questione forti differenze di interessi degli stati membri della CEE. Il Regno Unito, e probabilmente la Francia, aveva ottenuto rassicurazioni dall'Arabia Saudita, da Abu Dhabi e dal Qatar, che contribuivano al 50% delle sue importazioni di petrolio, che l'embargo non mirava a provocare danni alla sua economia. Lo stesso non si poté dire per gli altri paesi¹⁰⁸. Nei fatti, la dichiarazione dei ministri degli Esteri della CEE rappresentò una dichiarazione congiunta su un argomento di grande rilievo di politica estera. Tuttavia, i paesi membri non poterono nascondere l'imbarazzo, non tanto per i contenuti del comunicato, ma per il suo tempismo. Dimostrava infatti che, posti di fronte alle implicazioni economiche dell'embargo, essi avevano optato per una politica di *appeasement*¹⁰⁹.

A Washington questo risuonò come una sorta di resa europea verso il ricatto arabo¹¹⁰. Una presa di posizione che trovò concorde perfino parte della stampa francese. *Le Monde*, solitamente di sostegno alla politica comunitaria durante la crisi, criticò la dichiarazione di comunitaria, rivelazione di impotenza europea e di resa di fronte alle minacce arabe di ridurre le forniture di

¹⁰² *Statement by the Nine Foreign Ministers on the situation in the Middle East*, Brussels, Doc 4b/1, 6 novembre 1973, in C. Hill, K.E. Smith, *European Foreign Policy: Key Documents*, Routledge, Londra, 2000, p. 300.

¹⁰³ K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 31.

¹⁰⁴ S. Yaqub, *The Weight of Conquest: Henry Kissinger and the Arab Israeli Conflict*, in p. 227, in F. Logevall, A. Preston (a cura di), *Nixon in the World, American Foreign Relations, 1969-1977*, Oxford University Press, New York, 2008.

¹⁰⁵ F. Halliday, *The Middle East in International Relations, Power, Politics and Ideology*, Cambridge University Press, New York, 2005, p. 60.

¹⁰⁶ R. Dallek, *Nixon and Kissinger, Partners in Power*, op. cit., p. 171.

¹⁰⁷ *Tel 2197 to Washington, MWE 3/304/1, DPBO, Series III, Volume IV*, 31 ottobre 1973, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 32.

¹⁰⁸ *Guidance tel 170, SMG 12/548/4, DPBO, Series III, Volume IV*, 31 ottobre 1973, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974* op. cit., pp. 32-33.

¹⁰⁹ H. Simonet, *Energy and the Future of Europe*, op. cit., p. 451.

¹¹⁰ *Washington tel 119 Saving, AMU 3/507/1, DPBO, Series III, Volume IV*, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit. pp. 33-34.

petrolio del 25%, che infatti furono ritirate in seguito al comunicato del 6 novembre¹¹¹. I paesi europei avevano agito sulla base della necessità immediate di mantenere costante il flusso di petrolio verso l'Europa, ma permaneva la loro necessità di lungo periodo di assicurarsi scorte di petrolio, un obiettivo che richiedeva l'aiuto statunitense. Nonostante questo, i paesi europei si dissociarono dalla politica mediorientale di Washington, proprio quando gli Stati Uniti affrontavano una fase di maggiore dipendenza dalle importazioni di greggio, che rendeva minore la propria forza negoziale. In questo clima, Kissinger lanciò una frecciata anche al Regno Unito, dichiarando per mezzo stampa che i paesi con cui gli Stati Uniti si consultavano maggiormente, a volte erano gli stessi con cui si faceva maggiormente fatica a trovare posizioni rivedi forma comuni¹¹². Israele reagì ancora più duramente, sostenendo che il nuovo interesse della CEE per la Palestina era in realtà interesse per il petrolio¹¹³.

1.5 Il progetto indipendenza e la reazione europea

La notizia dell'embargo, oltre ad avere effetti immediati, portò l'amministrazione Nixon a pensare a una strategia di lungo periodo che ponesse l'economia americana, sempre più dipendente dalle importazioni di greggio, maggiormente al riparo dalle decisioni politiche dei paesi arabi e, più in generale, dai produttori di petrolio. Con queste premesse, il 7 novembre, Richard Nixon annunciò il Progetto Indipendenza, un sistema che, nei piani statunitensi, avrebbe consentito di soddisfare le necessità energetiche del proprio paese, eliminando di fatto la dipendenza da fonti straniere entro la fine del decennio¹¹⁴. Il futuro avrebbe dimostrato come, invece, la dipendenza dalle importazioni di greggio sarebbe aumentata, decretando il fallimento della strategia di sussistenza. Già negli anni 70, soprattutto in corrispondenza delle crisi del 1973 e del 1979, le importazioni di petrolio aumentarono, assecondando la crescente domanda interna¹¹⁵. Il petrolio seguì la tendenza generale dell'economia statunitense, che, dal 1971, anno in cui la contrazione del valore del dollaro spinse Nixon ad interrompere il sistema di cambi fissi stabilito a Bretton Woods nel 1944, osservò l'aumento dei beni importati da parte degli americani in misura maggiore di quanti ne fossero esportati, con conseguente andamento negativo della bilancia commerciale. Parallelamente, il basso tasso di crescita dell'economia si tradusse in una fase di profonda recessione, che portò all'aumento del tasso di disoccupazione¹¹⁶.

Il progetto illustrato da Nixon si basava sull'assunto che un determinato prezzo del greggio, stimato nel 1974 in 11 dollari per barile, fosse collegato a una diminuzione progressiva della domanda di petrolio, che, unita allo sviluppo di fonti energetiche alternative, avrebbe portato all'autosufficienza entro il 1985. Secondariamente, fu annunciato il progetto che intendeva pressare la Comunità affinché definisse la propria strategia a lungo termine. Tuttavia, la situazione della Comunità, la cui quasi totalità dei membri dipendeva dalle importazioni di greggio, faceva presupporre che l'unico obiettivo realistico fosse una semplice riduzione della quantità di greggio importato, come avrebbe deciso il Consiglio dei Ministri nel dicembre 1974, con un taglio

¹¹¹ A. Siniver, *The Yom Kippur War: Politics, Diplomacy, Legacy*, Oxford Uni Press, New York, 2013, p. 158.

¹¹² *Washington tel. 3658, AMU 3/507/1, DPBO, Series III, Volume IV*, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., pp. 33-34.

¹¹³ A. Siniver, *The Yom Kippur War: Politics, Diplomacy, Legacy*, op. cit., p. 158.

¹¹⁴ In un primo momento, il Presidente, disse <<..per non dipendere da paesi stranieri nemici>>, salvo poi correggersi, utilizzando la formula utilizzata nel testo. In I. Skeet, *OPEC, Twenty-five years of Prices and Politics*, Press Syndicate, Cambridge, 1988, p. 117.

¹¹⁵ H. Patomäki, *From Power-Balancing and Collective Security to a Pluralist Security Community in the Middle East*, p. 75, in J. Calleja, H. Wiberg, S. Busuttil (a cura di), *The Search for Peace in the Mediterranean Region, Problems and Prospects*, op. cit.

¹¹⁶ T. Bolstermann, *The 1970s, A New Global History, from Civil Rights to Economic Inequality*, Princeton University Press, Princeton, 2012, p. 202.

nell'ordine del 7% da realizzare nel biennio 1975-76, e un contemporaneo aumento della produzione interna, per raggiungere la quota in grado di soddisfare il 50% del consumo totale¹¹⁷.

Intanto, il prezzo del petrolio raddoppiò, triplicò e, infine, quadruplicò nel giro di pochi mesi. La crisi che seguì scosse l'economia mondiale dalle fondamenta. A esserne colpiti furono soprattutto i paesi occidentali, maggiormente industrializzati, primi tra tutti i paesi europei e il Giappone, che soffrirono anche la contemporanea crescita dei prezzi di altre materie prime, che nel giro di un anno, dal novembre 1972 al novembre 1973, erano aumentate del 68%. Conseguentemente salirono i tassi di inflazione e di disoccupazione. Le grosse compagnie petrolifere, al contrario, avevano condiviso con i membri dell'OPEC le rendite petrolifere dovute all'aumento costante dei prezzi del petrolio e riuscirono a sfruttare la crisi per trarre grandi profitti¹¹⁸. Il petrolio si rivelò anche un'arma politica importantissima nelle mani dei paesi arabi, dai quali la CEE dipendeva per oltre la metà dei rifornimenti energetici. A ciò si legava il problema della mancanza di rappresentanza politica, che rendeva chiaro ai membri della Comunità come la soluzione economica e diplomatica dovessero andare di pari passo¹¹⁹. A partire dal 21 novembre, i leader dei paesi arabi incontrarono Kissinger e personalità della comunità ebraica americana per cercare di dare avvio ai negoziati tra le parti. Contemporaneamente, durante il Summit tenutosi ad Algeri, il 28 novembre, i paesi arabi rivolsero un chiaro invito alla CEE, affinché i paesi europei dessero seguito alle dichiarazioni di intenti dei mesi precedenti¹²⁰. Il giorno seguente, il Regno Unito ribadì la volontà di proseguire nel solco tracciato nella Conferenza di Brema di novembre insieme agli altri paesi europei e dar vita a forme di cooperazione di media e lunga durata. Questo tuttavia, non si sarebbe dovuto tradurre in forme collettive o collaborative che potessero mettere a rischio le forniture che Londra aveva assicurate dai paesi arabi o il pieno sfruttamento dei pozzi giacenti nel Mar del Nord¹²¹.

A dicembre, Nixon inviò una missiva agli otto maggiori paesi consumatori (Regno Unito, Canada, Germania, Francia, Italia, Giappone, Olanda, Norvegia) con cui li invitava a partecipare alla Conferenza sull'Energia, programmata a Washington nel febbraio successivo, in cui si intendeva creare un Gruppo di Azione sull'Energia (Energy Action Group - EAG), che coordinasse gli sforzi dei paesi consumatori. Come accaduto precedentemente in occasione dell'annuncio dell'anno dell'Europa, i paesi europei furono ancora una volta colti di sorpresa, e riuscirono a ottenere maggiori dettagli sullo scopo della conferenza solo durante il discorso che il Segretario di Stato Kissinger tenne alla Pilgrim Society di Londra, un prestigioso gruppo dedicato all'affermazione delle relazioni anglo-americane¹²². Il 12 dicembre, Kissinger incentrò inizialmente il suo discorso sui motivi che avevano spinto l'amministrazione statunitense a ricreare una forte Alleanza Atlantica, poi tutte le attenzioni furono concentrate sul problema del petrolio¹²³. Kissinger chiese ai paesi europei di compiere uno sforzo significativo che fornisse ai produttori un incentivo per aumentare la propria produzione, per incoraggiare i consumatori a utilizzare le forniture esistenti in maniera più razionale e a finanziare la ricerca di risorse energetiche alternative¹²⁴. I

¹¹⁷ H. Simonet, *Energy and the Future of Europe*, op. cit., pp. 458-459.

¹¹⁸ U. Colombo, *Energia, storia e scenari*, op. cit., p. 29.

¹¹⁹ *The European Community and the Arab world*, in AEI, ERE, Information n. 169/78, 1978, p. 23.

¹²⁰ Israel Ministry of Foreign Affairs, Historical documents, 1947-1974, 19 Declaration of the Arab Summit Conference at Algiers- 28 November 1973, <http://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook1/Pages/19%20Declaration%20of%20the%20Arab%20Summit%20Conference%20at%20Al.aspx>

¹²¹ *Minute: Egerton to Taylor, SMG 12/598/1, DPBO, Series III, Volume IV*, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 34.

¹²² H. Kissinger, *Years of Upheaval*, op. cit., pp. 725-726.

¹²³ D. Mockli, *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Short Dream of Political Unity*, Tauris & Co. Ltd, Londra, 2009, p. 255.

¹²⁴ The Future Role of the IEA Speech for the 35th Anniversary of the International Energy Agency, 14 ottobre 2009, Parigi, <http://www.henryakissinger.com/speeches/101409.html>

paesi CEE espressero dubbi per il modo in cui fu presentata la proposta e mossero delle riserve per la scelta di convocare un gruppo ristretto di paesi, escludendo dalla Conferenza di Washington sia i paesi produttori di petrolio, sia i paesi consumatori in via di sviluppo, poiché questo avrebbe potuto indispettare i paesi dell'OPEC e causare ulteriori ritorsioni¹²⁵.

Gli Stati Uniti recepirono il messaggio e aumentarono gradualmente il numero dei paesi invitati, coinvolgendo anche i Paesi in Via di Sviluppo, tra cui anche i non produttori di energia, che attraversavano un periodo di gravissima difficoltà, fortemente indebitati dalle spese sostenute per acquistare il petrolio in questa fase di crisi, e decisero di informare della programmazione della conferenza anche i membri dell'OPEC¹²⁶. La Francia, attraverso Jobert espresse poco entusiasmo per l'idea di una conferenza in suolo statunitense, e presentò una controproposta che prevedeva la negoziazione di un accordo tra paesi consumatori all'interno di un organismo internazionale già esistente, l'OCSE, in cui sarebbe stato, tra l'altro, più semplice annacquare gli obiettivi statunitensi e ritardarne il raggiungimento, e con l'approvazione dalle Nazioni Unite¹²⁷. Parigi presentò una controproposta anche al Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kurt Waldheim, affinché la conferenza fosse tenuta nel forum delle Nazioni Unite, ma il tentativo non andò a buon fine. Jobert espresse preoccupazione per l'offesa che avrebbe potuto colpire altri paesi consumatori non invitati a partecipare¹²⁸. Alla base della sua reticenza stava soprattutto il timore che gli Stati Uniti avessero scelto il campo energetico per ristabilire la propria leadership atlantica¹²⁹. La Francia, per quanto riguardava la proposta di coinvolgere l'OCSE, trovò il supporto della Germania Federale, espresso dal Ministro delle Finanze Helmut Schmidt, che cercò a più riprese di convincere Kissinger¹³⁰.

Londra accolse con cauto ottimismo l'invito alla conferenza, considerato il momento storico e la necessità di creare una *task force* che discutesse della grave situazione e realizzasse un efficace programma d'azione comune¹³¹. I britannici erano, tuttavia, dubbiosi circa l'atteggiamento che gli Stati Uniti avrebbero mostrato. Nel precedente ottobre avevano chiesto a Kissinger di evitare confronti diretti con l'OPEC e contestavano la tempistica della sua azione, che pareva svuotare deliberatamente di significato il dialogo Euro-Arabo¹³². Il *Foreign Office* fu informato dalle impressioni che i diplomatici britannici avevano ricavato dall'incontro avuto con Kissinger durante il suo viaggio in Europa. L'occasione era servita al Segretario di Stato per esprimere in modo franco e conciliatorio la propria opinione riguardo ai temi più attuali: le modalità per affrontare la crisi energetica, i rapporti con gli alleati europei, di cui sostenne sia la spinta all'integrazione, sia la Dichiarazione di Identità, e l'impegno statunitense nella NATO. Questo incontro avrebbe influenzato il successivo sviluppo della politica energetica britannica. Il messaggio implicito nelle parole di Kissinger era che gli Stati Uniti fossero il centro del mondo, mentre gli altri attori erano come semplici pedine sulla scacchiera. Queste considerazioni portavano un chiaro avvertimento per il Governo di Sua Maestà: il Regno Unito avrebbe dovuto guardare con attenzione alla relazione

¹²⁵ D. Mockli, *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Short Dream of Political Unity*, op. cit., p. 255.

¹²⁶ U. Colombo, *Energia, storia e scenari*, op. cit., pp. 29-30.

¹²⁷ I. Skeet, *OPEC, Twenty-five years of Prices and Politics*, op. cit., p. 118.

¹²⁸ *Paris tel 44, ME 12/304/1, 11 gennaio 1974*, DPBO, Series III, Volume IV, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 39.

¹²⁹ D. Mockli, *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Short Dream of Political Unity*, op. cit., p. 256.

¹³⁰ Ivi, p. 258.

¹³¹ *Sohm to Heath, ME 12/304/1, 9 gennaio 1974*, DPBO, Series III, Volume IV, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 39.

¹³² D. Mockli, *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Short Dream of Political Unity*, op. cit., p. 256.

speciale con Stati Uniti, poiché da essa sarebbero derivate “*delusione e rabbia speciali*”¹³³. Questo portò a un riavvicinamento con le posizioni tenute dai francesi, in particolare sulla necessità di ottenere il massimo livello di cooperazione internazionale tra produttori e consumatori sugli aspetti cruciali quali il prezzo del greggio¹³⁴.

Il 14 dicembre la CEE convocò un vertice a Copenaghen, con il preciso obiettivo di determinare un’efficace politica improntata sul risparmio energetico comune. Ovviamente per garantire la piena realizzazione di questo ambizioso progetto era assolutamente necessaria una maggiore interdipendenza tra i membri; tuttavia le crescenti difficoltà economiche indussero i singoli paesi ad attuare programmi indipendenti, decretando in tal modo il fallimento del vertice. Per evitare questa sconfitta e al fine di dare una risposta concreta alla crisi petrolifera nel vertice di Parigi del 1974, fu deciso di rafforzare le istituzioni europee. Fu così sancita la istituzionalizzazione dei Consigli Europei. Sebbene la lenta ripresa economica e gli incontri trimestrali tra i capi di stato e di governo dei paesi comunitari in seno ai Consigli Europei contribuirono in maniera incisiva al ripristino dell’assetto pre-crisi del 1973, a breve nuovi avvenimenti avrebbero pesantemente sconvolto il sistema. L’apertura del meeting fu caratterizzata dall’arrivo dei ministri degli esteri di Algeria, Tunisia, Sudan e Emirati Arabi Uniti, che proposero una collaborazione su vasta scala con i paesi europei. Il giorno successivo i ministri furono ricevuti dal presidente della conferenza, Anker Jørgensen, e da Knud Børge Andersen, rispettivamente il primo ministro e il ministro degli affari esteri danese¹³⁵. L’incontro fornì l’opportunità di discutere della possibilità di pianificare una strategia comune riguardo al tema energetico e di rimediare, ove possibile, agli effetti negativi causati dall’inflazione. Durante il meeting, i Nove discussero della crisi in corso e ritennero che essa, sommata a un quadro di instabilità generale, fosse grave al punto di minacciare la buona riuscita dei progetti di cooperazione allo sviluppo e provocare ricadute negative, in termini economici e diplomatici, sia nei paesi sviluppati sia a quelli in via di sviluppo. Si riteneva che le ripercussioni avrebbero influenzato negativamente la produzione e, di conseguenza, abbassato ulteriormente il tasso di impiego e aumentato il deficit commerciale. Quali possibili rimedi furono identificati la creazione di un mercato comune dell’energia e la ricerca di eventuali accordi globali con i paesi produttori¹³⁶. In entrambi i casi, la premessa era la creazione di un sistema che favorisse il dialogo continuo e duraturo con i paesi arabi, come fortemente auspicato anche da questi ultimi. In questo modo, i vantaggi in termini energetici sarebbero stati una conseguenza naturale¹³⁷. Nel comunicato rilasciato al termine della Conferenza, si auspicò la realizzazione immediata di una politica energetica comune e condivisa, in sintonia con le strutture di cui la Comunità era dotata in quel momento, capace di fornire il coordinamento essenziale dei programmi dei singoli stati membri e di quelli della comunità per assicurare all’interno della struttura della cooperazione internazionale una migliore posizione di fornitore in medio e lungo termine¹³⁸.

Seguendo le indicazioni della risoluzione 338 del Consiglio di Sicurezza, il 21 dicembre si aprì la conferenza di Ginevra, presieduta congiuntamente da Stati Uniti e Unione Sovietica, che portò in breve tempo all’accordo di disimpegno tra Egitto e Israele (18 gennaio 1974)¹³⁹. Infatti, al termine dei combattimenti, le forze israeliane si erano trovate intrappolate tra le quelle egiziane e

¹³³ Letter: Brimelow to Sykes, AMU 3/507/1, 18 gennaio 1974, DPBO, Series III, Volume IV, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 40.

¹³⁴ Tel 19 to Paris, ME 12/304/1, 11 gennaio 1974, DPBO, Series III, Volume IV, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 40.

¹³⁵ *The Copenhagen Summit Conference*, in AEI, Bulletin, 12-1973, 14-15 December 1973, pp. 8-9.

¹³⁶ European Summit at Copenhagen, *Final Communiqué*, Copenhagen, 15 dicembre 1973, disponibile @ www.ena.lu

¹³⁷ M.B. Dolan e J.A. Caporaso, "The External Relations of the European Community", in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.440, 11/1978, pp.154-155.

¹³⁸ *The Copenhagen Summit Conference*, in AEI, Bulletin, 12-1973, 14-15 December 1973, pp. 8-9.

¹³⁹ P.R. Kumaraswamy, *Historical Dictionary of the Arab-Israeli Conflict*, Rowman & Littlefield, Londra, 2015, p. 192.

siriane. Questa situazione fornì a Kissinger l'occasione di giocare un ruolo fondamentale per la risoluzione del conflitto in termini pacifici e la mediazione operata dal segretario di stato si rivelò brillante. Grazie ai frequenti voli da Gerusalemme al Cairo e l'ottimo rapporto personale che lo legava a Sadat e Golda Meir, ottenne in otto giorni la promessa dell'Egitto di firmare l'accordo di disimpegno, noto come Sinai I, in cambio della costituzione di una zona cuscinetto che avrebbe ospitato i caschi blu dell'ONU, e di lievi concessioni da parte di Israele, che riguardavano sostanzialmente alcuni trasferimenti nella Penisola del Sinai, la riapertura del Canale di Suez, con la costruzione di città egiziane, che avrebbero fatto da deterrente per eventuali guerre, e alcune modifiche nelle alture del Golan¹⁴⁰. Così facendo, Kissinger ottenne immediatamente il via libera dal Primo Ministro Golda Meir¹⁴¹.

Nel mezzo delle discussioni sulla conferenza, arrivò la notizia di un meeting nel quale i paesi OPEC e OAPEC avrebbero discusso di nuove misure da attuare verso i paesi occidentali. Il 23 dicembre, i produttori del Golfo facenti capo all'OPEC comunicarono un nuovo, forte incremento del prezzo del greggio. Contemporaneamente fu sollevato l'embargo a Belgio e Giappone, mentre fu confermato a Stati Uniti e Olanda. I paesi europei espressero soddisfazione per quanto riguardava la distribuzione, che non era stata diminuita. Dovettero, tuttavia, prendere atto che ancora non venivano considerati come un blocco e che le richieste francesi avanzate a Copenaghen di abbracciare il dialogo Euro-arabo, erano state ignorate. Washington, dal canto suo, reagì ancor più rabbiosamente. Gli sforzi di Kissinger per assicurare la pace erano stati apparentemente ignorati mentre, al contrario, gli europei avevano ottenuto un ammorbidimento delle misure laddove avevano agito indipendentemente dagli Stati Uniti, negoziando direttamente con i paesi produttori. Questo rafforzò nell'amministrazione Nixon la necessità di prendere in mano la situazione, rifiutando le proposte francesi e tedesche per il coinvolgimento dell'OCSE, considerato un forum non abbastanza politicizzato, inadatto a mostrare la forza della cooperazione atlantica. Quello che seguì fu un invito affinché i ministri degli esteri dei Nove si incontrassero a gennaio per prepararsi alla conferenza di Washington del mese successivo. In altre parole, gli europei furono chiamati a scegliere tra il rafforzamento e l'indebolimento della *partnership* atlantica, e questo sarebbe avvenuto nel settore più delicato, quello energetico¹⁴².

L'anno dell'Europa si chiuse così, con rancore e diffidenza, sensazioni diffuse su entrambe le sponde dell'Atlantico, amplificate dalle conseguenze della crisi energetica. La Comunità aveva dato la priorità all'elaborazione di un'unità interna, mentre l'amministrazione Nixon si trovò sempre più invischiata nello scandalo Watergate. Le diverse posizioni assunte rispetto alla Guerra d'ottobre e alla questione mediorientale, aggravate dalle difficoltà che seguirono l'embargo petrolifero, avevano contribuito a rendere la situazione ancora più tesa. La bozza di dichiarazione preparata dalla CEE esaltava la diversa identità europea da quella statunitense, non facendo menzione all'interdipendenza¹⁴³. A Bruxelles si era inoltre diffusa la convinzione di essere divenuti la prima potenza dell'economia mondiale, superiore a quella statunitense. Questi ultimi nel 1950, detenevano oltre 1/3 del Prodotto Nazionale Lordo mondiale, valore che scese a meno di 1/4 nel 1976. Contemporaneamente, la fetta di commercio mondiale U.S.A calò del 23% durante gli anni 70, mentre quella europea saliva, in settori chiave come quello automobilistico. L'Europa occidentale aveva quasi raggiunto gli Stati Uniti: la sua produttività era salita dal 50% al 70% di quella statunitense¹⁴⁴.

¹⁴⁰ R. Dallek, *Nixon and Kissinger, Partners in Power*, op. cit., pp. 551-552.

¹⁴¹ S. Yaqub, *The Weight of Conquest: Henry Kissinger and the Arab Israeli Conflict*, in p. 227; p. 230, F. Logevall, A. Preston (a cura di), *Nixon in the World, American Foreign Relations, 1969-1977*, op. cit.

¹⁴² D. Mockli, *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Short Dream of Political Unity*, op. cit., pp. 258-260.

¹⁴³ H. Kissinger, *Years of Upheaval*, op. cit., p. 700; p. 704.

¹⁴⁴ M. Nolan, *The Transatlantic Century: Europe and United States, 1890-2010*, op. cit., p. 287.

La prospettiva di unità politica veniva considerata concreta negli ambienti comunitari e a essa era legata la speranza di trovare un'intesa politica con i paesi arabi, che avrebbe portato Bruxelles a svolgere un ruolo indipendente nello scenario internazionale. Tuttavia, si trattava di un'illusione, un'immagine distorta della reale situazione economica dei due alleati atlantici, a cui aveva contribuito il progressivo deterioramento della bilancia dei pagamenti statunitense e il conseguente deprezzamento del dollaro, avvenuti contemporaneamente alla conseguente alla crescita economica nell'area CEE. In realtà Bruxelles non disponeva della forza economica e politica per affrancarsi dall'alleato, come invece ritenne possibile quando il Congresso statunitense chiese un graduale disimpegno militare in Europa, né, tantomeno, era in grado di imporre soluzioni politiche in aree di crisi¹⁴⁵. Al contrario, Nixon e Kissinger fecero capire che gli Stati Uniti non avevano più intenzione di appoggiare con benevolenza l'integrazione europea e accettare gli svantaggi economici che ne derivavano in cambio di indefiniti vantaggi politici nel lungo periodo¹⁴⁶. A ciò si aggiungevano contraddizioni, presenti su entrambi i campi. I paesi europei accusavano Washington di mancanza di *leadership*, ma, allo stesso tempo, mostravano risentimento ogniqualvolta Kissinger tentava di riaffermare il controllo nell'Alleanza. Mentre, da parte americana, si chiedeva ripetutamente che gli europei "parlassero con una voce sola", salvo poi reagire a ogni comunicato congiunto comunitario come se la CEE intendesse lasciare Washington senza scelta, davanti al fatto compiuto¹⁴⁷.

1.6 La Conferenza di Washington del 1974

Il 15 gennaio si tenne un meeting comunitario che testimoniò il raggiungimento di una certa unità d'intenti tra i paesi consumatori, nonostante la resistenza francese nell'accettare l'invito di Nixon alla Conferenza di febbraio. La volontà britannica convergeva con quella francese sulla necessità di creare interdipendenza tra produttori e consumatori quale sistema migliore per garantire rifornimenti e controllo dei prezzi del greggio. A questo proposito, si intendeva negoziare degli accordi petroliferi bilaterali con i paesi mediorientali, azione preliminare alla realizzazione di una vera e propria struttura di cooperazione industriale tra CEE e paesi arabi sotto la bandiera comunitaria¹⁴⁸. D'altra parte, a Londra crescevano i dubbi sul fatto che un problema di tale portata potesse essere affrontato esclusivamente nel contesto CEE, mentre si auspicava ampia partecipazione. In questo senso, il timore era che la Francia chiedesse alla CEE di fare blocco contro Nixon. Il Regno Unito si mosse per prevenire questa possibilità, rinfrancato dalle tiepide risposte che gli altri stati membri riservarono alle proposte di Jobert, durante il meeting europeo del 5 febbraio¹⁴⁹. Londra quindi assecondava la volontà francese ma solo nella misura che riteneva idonea alla gestione di un determinato problema, cambiando completamente atteggiamento laddove gradiva una partecipazione statunitense agli accordi. Fondamentalmente, il Regno Unito proseguiva la sua politica di allineamento a Washington per le questioni relative al Medio Oriente, frutto della condivisione degli obiettivi dei due, individuabili nell'accesso al canale di Suez, nella lotta all'espansione comunista, agli aspetti finanziari, strategici, politici e militari del petrolio e alla stabilità dell'area. Era pur vero che la strategia portata avanti da Londra sembrava quasi obbligata dopo la lezione che la crisi di Suez le aveva impartito nel 1956, quando fu evidente che mancasse al Regno Unito mancasse la forza necessaria per affrontare direttamente le preferenze statunitensi

¹⁴⁵ H. Simonet, *Energy and the Future of Europe*, op. cit., p. 452.

¹⁴⁶ K. Larres, *A Companion to Europe Since 1945*, op. cit., p. 161.

¹⁴⁷ H. Simonet, *Energy and the Future of Europe*, op. cit., pp. 452-453.

¹⁴⁸ DTI note for the Cabinet GEN 138(74) 1, CAB 130/641, 18 gennaio 1974, DPBO, Series III, Volume IV, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 40.

¹⁴⁹ UKREP Brussels tel 690, ME 12/304/1, 5 febbraio 1974, DPBO, Series III, Volume IV, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, op. cit., p. 41.

nell'area e di dover giocoforza rinunciare alle aspirazioni post coloniali nella regione¹⁵⁰. Al termine dell'incontro, il Consiglio europeo diffuse un comunicato in cui si chiedeva che la Conferenza di Washington non divenisse un organismo permanente o portasse all'istituzione di un nuovo forum di cooperazione internazionale, ristretto alle nazioni più industrializzate. Infine, i Nove ribadirono l'intenzione di proseguire nella cooperazione insieme agli altri paesi consumatori, pur riservandosi il diritto di perseguire una propria politica energetica autonoma¹⁵¹. Una dichiarazione di intenti che presto avrebbe dovuto affrontare la volontà statunitense.

L'11 febbraio, presso il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, si aprì ufficialmente la Conferenza sull'Energia, presenti le delegazioni degli otto paesi originali, di cui facevano parte i ministri degli esteri, dell'energia, delle finanze, delle scienze, a cui si aggiunsero i delegati di Danimarca, Belgio, Irlanda e Lussemburgo. Gli Stati Uniti invitarono in un primo momento solo i singoli stati europei, e non la CEE in quanto comunità, ma successivamente fu invitata una sua rappresentanza, nella persona di François-Xavier Ortoli, così come il segretario generale Emile Van Lennep presenziò in rappresentanza dell'OCSE¹⁵². Londra giudicava i partecipanti sulla base di una semplice differenziazione: gli Stati Uniti si presentavano quali promotori di una politica di forte cooperazione e impatto dei consumatori, mentre la Francia, al contrario, voleva rendere minimo il ruolo dei paesi consumatori per conservare la guida dei paesi europei. La Comunità Europea, sullo sfondo, aveva espresso una posizione intermedia. Era, quindi, evidente la difficoltà di trovare una soluzione comune¹⁵³. Il lavoro profuso dal Regno Unito nel precedente meeting del 5 febbraio diede i suoi frutti. Si consumò quasi immediatamente, infatti, lo strappo tra le posizioni francesi e quelle degli altri otto membri della Comunità, maggiormente inclini a seguire l'orientamento suggerito dagli Stati Uniti¹⁵⁴. Il disaccordo francese nacque sia sulle questioni relative all'opportunità di avviare una stretta collaborazione con gli Stati Uniti, sia sul perseguimento di un approccio multilaterale alla crisi mediorientale da parte dei maggiori paesi consumatori di petrolio. Jobert dichiarò che gli Stati Uniti avevano convinto i tedeschi usando la minaccia del ritiro delle truppe statunitensi e fece pressione sui britannici promettendo loro sostegno alla sterlina in cambio del supporto durante la conferenza. Un funzionario del Quai d'Orsay dichiarò che l'analisi delle relazioni tra Stati Uniti e Europa si basavano sul tentativo statunitense di dominare l'Europa o, perlomeno, di distruggere la Comunità¹⁵⁵. La Francia si trovò pressoché isolata, e, al termine della Conferenza, tutti gli altri membri della CEE votarono a favore del coordinamento delle loro politiche energetiche e alla creazione del Gruppo di Coordinamento Energetico (Energy Coordinating Group- ECG), in cui entrarono a farne parte i rappresentanti di Stati Uniti, Canada, Giappone, Norvegia più tutti i membri della Comunità Europea, ad esclusione della Francia.

Nell'ottica delle relazioni atlantiche e del ruolo giocato in essa da Londra, la Conferenza di Washington rappresentò un punto di svolta. I diplomatici britannici, sin dall'ingresso nella CEE, avevano sperato di sfruttare il forum comunitario per aumentare l'influenza del proprio governo a Washington, speranzosi che il meccanismo di cooperazione politica europeo si evolvesse nel tempo sino a favorire la realizzazione di politiche condivise. Tuttavia, si resero conto in poco tempo che sarebbe stato impossibile realizzare qualsiasi politica in opposizione alla Francia, anche perché ciò

¹⁵⁰ M. Sedgwick, *Britain and the Middle East*, pp. 5-6, in J. Covarrubias, T. Lansford (a cura di), *Strategic Interests in the Middle East: Opposition or Support for U.S. Foreign Policy*, Routledge, Londra, 2007.

¹⁵¹ *UKREP Brussels tel 691, ME 12/304/1*, 5 febbraio 1974, DPBO, Series III, Volume IV, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974, op. cit.*, p. 41.

¹⁵² I. Skeet, *OPEC, twenty-five years of Prices and Politics, op. cit.*, p. 117.

¹⁵³ *Steering brief, ME 12/304/1*, 11 febbraio 1974, DPBO, Series III, Volume IV, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974, op. cit.*, p. 41.

¹⁵⁴ *Guidance tel 24, AMU 2/2*, 14 febbraio 1974, DPBO, Series III, Volume IV, in K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974, op. cit.*, p. 42.

¹⁵⁵ 318. *Editorial Note*, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, *Energy crises, 1969-19674*, p. 894.

avrebbe supportato negli altri membri l'idea del Regno Unito quale cavallo di troia statunitense a Bruxelles. E questo accadeva nell'anno in cui l'amministrazione statunitense si aspettava dal Regno Unito più di quanto esso non potessero assicurare, mentre la Francia assumeva un atteggiamento *gaullista*, affrontando duramente ogni questione transatlantica che potesse proiettare all'esterno un'immagine di un'Europa subordinata agli Stati Uniti¹⁵⁶. Nella fattispecie, il Regno Unito, nonostante fosse più vicino alla visione generale francese sul Medio Oriente rispetto a quella statunitense, tuttavia riteneva che solo quest'ultimo possedesse la forza necessaria per influenzare la regione¹⁵⁷.

Durante la Conferenza, gli Stati Uniti sostennero di perseguire una strategia che mirava a rafforzare un approccio comune, di tipo solidaristico. Quindi, da un lato i membri del GCE furono pressati affinché fosse escogitato un piano per la condivisione e l'utilizzo comune delle riserve petrolifere, in modo da scongiurare, in futuro, altri periodi di scarsità e crisi, mentre dall'altro Kissinger esercitava la sua influenza sugli europei per scongiurare ogni tentativo di negoziato bilaterale con i paesi produttori. Le sue maggiori preoccupazioni arrivavano da Regno Unito, Francia e Italia¹⁵⁸. Alla fine, tuttavia, in totale contraddizione, egli stesso mise in atto un'azione individuale in Arabia Saudita, con numerose pressioni su Re Faysal, affinché fosse abbassato il prezzo del greggio e rimosso l'embargo. Kissinger riuscì parzialmente nella sua missione poiché l'embargo rimase ancora in vigore¹⁵⁹. Quando l'azione statunitense in Arabia Saudita divenne nota, i francesi respinsero con ancora maggior forza le proposte statunitensi, definite conflittuali, dissociandosi dalla posizione comune e mostrando la volontà di agire fuori dallo schema dell'GCE, che veniva considerato un forum troppo sbilanciato in favore di Washington¹⁶⁰. Durante la conferenza ci furono momenti di grande tensione e attacchi portati da Jobert a Nixon, ma Kissinger riuscì a disinnescare l'attacco¹⁶¹. Il segretario di stato avrebbe, in seguito, espresso a Scowcroft, vice-consigliere per la sicurezza nazionale, la propria soddisfazione per la spaccatura creata nella Comunità Europea, per aver isolato la Francia e averle impartito, allo stesso tempo, una lezione, e aver ottenuto dagli altri membri l'appoggio sperato. I paesi europei decisero di agire in quanto singoli stati e non unitariamente in qualità di membri CEE. La Francia, alla fine della conferenza, decise di accettare solo alcuni punti presenti nel comunicato finale della Conferenza¹⁶². Jobert dovette lavorare con tenacia per superare lo scetticismo dei suoi colleghi del Quai d'Orsay, convincendoli che la Conferenza di Washington si sarebbe rivelata un fiasco e che nulla dovesse essere cambiato nella politica intrapresa dal Presidente Valéry Giscard d'Estaing.

Gli Stati Uniti, tuttavia, proseguirono con tenacia nella ricerca di consenso, proponendo una forma organizzativa che potesse opporsi al potere dell'OPEC, favorendo la creazione di politiche di lungo periodo atte a salvaguardare i paesi consumatori, tramite la creazione di un mercato dei paesi compratori, regolato da misure per il risparmio del petrolio, che neutralizzasse i tagli nella produzione o l'aumento dei prezzi decisi dai paesi arabi, e la contemporanea nascita di fonti alternative di energia. Considerato che gli altri otto membri CEE seguivano Kissinger, Jobert tentò di raccogliere consensi intorno a una proposta che prevedeva la convocazione di un meeting

¹⁵⁶ K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, *op. cit.*, p. 43.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ D. Mockli, *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Short Dream of Political Unity*, *op. cit.*, p. 260.

¹⁵⁹ H. Simonet, *Energy and the Future of Europe*, *op. cit.*, pp. 453-454.

¹⁶⁰ K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, *op. cit.*, p. 39.

¹⁶¹ 320. *Transcript of a Telephone Conversation Between Secretary of State Kissinger and the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft)*, 11 febbraio 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, *Energy crises, 1969-19674*, p. 897-898.

¹⁶² 321. *Transcript of a Telephone Conversation Between Secretary of State Kissinger and the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft)*, 12 febbraio 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, *Energy crises, 1969-19674*, pp. 899-900.

speciale, a livello ministeriale, nel contesto dell'OCSE, in cui si affrontassero le questioni non risolte durante la Conferenza di Washington, ponendo come condizione, l'assenza di vincoli istituzionali nella coordinazione delle politiche dei partecipanti¹⁶³.

I paesi coinvolti nell'ECG si accordarono, nel novembre successivo, per stabilire un'Agenzia Internazionale dell'Energia (AIE) nell'ambito dell'OCSE, con sede a Parigi, a cui poi aderirono altri paesi, anch'essi interessati alla gestione cooperativa di scorte petrolifere accumulate per affrontare eventuali, nuove, emergenze¹⁶⁴. L'Agenzia realizzava una cooperazione più stretta tra i paesi consumatori, uniti per reagire in maniera più efficace a eventuali nuove crisi e minimizzare gli effetti di una carenza di petrolio nel mercato internazionale. Questo sarebbe avvenuto non solo tramite misure concordate ma anche instaurando un rapporto più stretto con i paesi produttori¹⁶⁵. L'agenzia, che avrebbe preso le proprie decisioni a maggioranza, fu realizzata in tempi brevissimi e vide l'immediato impegno delle risorse petrolifere statunitensi, che fornirono quindi una forte garanzia di sicurezza per la stabilità dell'Occidente. I paesi della CEE discussero preventivamente la questione nel forum comunitario e poi si impegnarono ad accettare la proposta statunitense della condivisione del petrolio, mostrando in maniera netta la propria preferenza per una soluzione che li avrebbe messi a riparo da nuove crisi, da aumenti del prezzo del greggio e dalla scarsità, bocciando l'idea francese di fuggire da ogni tipo di accordo¹⁶⁶. In conclusione, i partecipanti promossero la creazione di un gruppo permanente che si sarebbe occupato di preparare il meeting tra consumatori e produttori. Infine, la Francia assicurò di rinunciare al suo potere di veto nell'OCSE e di impegnarsi per supportare il proseguimento dei lavori¹⁶⁷. Nel comunicato finale della Conferenza, si sottolineò l'intenzione di portare avanti la collaborazione in campo energetico e di allargare ulteriormente la *membership*. La solidarietà internazionale si sarebbe espressa con misure volte a indebolire le conseguenze della crisi energetica nel breve termine e a prevenire emergenze simili a quelle appena avvenute. Sarebbero state coinvolte le istituzioni come il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale (BM), mentre l'OCSE avrebbe fornito la sede per le future negoziazioni. Si stabilirono dei punti su cui concentrare le attività:

- (a) risparmio energetico e contrazione della domanda di petrolio;
- (b) nascita di un sistema per l'allocazione di scorte di petrolio da utilizzare nei periodi di emergenza e scarsa disponibilità;
- (c) impulso allo sviluppo di risorse energetiche alternative per diversificare le forniture;
- (d) impulso alla ricerca energetica e a programmi di programmi attraverso la cooperazione internazionale.

A questo proposito, il gruppo di coordinamento stabilì di:

- (a) avviare il monitoraggio e gli obiettivi che sarebbero stati affidati a organizzazioni già esistenti in grado di occuparsene;
- (b) stabilire nuovi gruppi specializzati per raggiungere gli obiettivi per cui le strutture esistenti non erano ritenute adatte;

¹⁶³ H. Simonet, *Energy and the Future of Europe*, op. cit., p. 454.

¹⁶⁴ U. Colombo, *Energia, storia e scenari*, op. cit., p. 30.

¹⁶⁵ *Energy policy, draft green paper*, in NA, AB 48/1700.

¹⁶⁶ H. Simonet, *Energy and the Future of Europe*, op. cit., p. 454.

¹⁶⁷ 321. *Transcript of a Telephone Conversation Between Secretary of State Kissinger and the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft)*, 12 febbraio 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969–19674, pp. 899-900.

(c) organizzare il prima possibile nuove conferenze dei paesi consumatori e una nuova con paesi consumatori e produttori¹⁶⁸.

Francia e Regno Unito furono salvate dalle conseguenze nefaste portate dall'embargo dall'atteggiamento positivo tenuto nei confronti dei paesi OPEC e cercarono di opporsi all'attivazione del programma di *Oil Sharing*. L'Olanda, tra i paesi più colpiti, dovette mettere in questione i legami comunitari e decise di minacciare il taglio di forniture di gas ai paesi europei. A uscire vincitore fu Washington, che, dalla conferenza del 20 febbraio 1974, riuscì a ottenere la firma dei membri comunitari, Francia esclusa, sull'accordo che creava l'Agenzia Internazionale dell'Energia (AIE), all'interno dell'OCSE, e all'accettazione del Programma Internazionale sull'Energia (IEP), grazie al quale, in caso di futuri *shortage*, le riserve comuni sarebbero state distribuite tra gli stati membri. Il meccanismo comportava l'accettazione di un consumo minore di petrolio e il trasferimento di proprie quote agli altri membri. Questo creava qualche problema tra le previsioni di consumo comunitarie e quelle dello IEP. Solo nel 1977, tuttavia, sarebbero state create le misure d'emergenza¹⁶⁹. Con questi accordi tramontava definitivamente il vecchio sistema centrato sul ruolo delle compagnie petrolifere, sostituito da uno in cui il ruolo governativo era preminente, sintesi dell'adeguamento dei paesi occidentali alla nascita dell'OPEC¹⁷⁰.

Prima di lasciare Washington, Jobert presentò a Kissinger una serie di richieste, che comprendevano la sua intercessione con i sauditi per assicurare agli europei l'accesso alle loro fonti petrolifere¹⁷¹. La richiesta di Jobert prevedeva anche la fornitura alla Francia dell'8,6% della produzione totale saudita tramite l'Aramco, che rappresentava la conferma della quantità ottenuta nell'anno precedente¹⁷². Kissinger oppose un netto rifiuto, ritenendo irrealizzabile un impegno di questo tipo. Da un lato perché l'Aramco era in trattative per cedere il 100% del proprio controllo ai sauditi¹⁷³. Dall'altro perché la situazione internazionale veniva considerata ancora troppo instabile per intavolare questi discorsi con i propri interlocutori, che subivano pressioni da parte della Siria e degli altri paesi arabi affinché l'embargo fosse mantenuto¹⁷⁴. E proprio l'embargo fu al centro della gran parte degli sforzi che Kissinger profuse nei suoi incontri con gli alleati sauditi, affinché questi intercedessero per accelerarne l'abolizione, facendo leva sull'appoggio di Re Faysal, a cui lo descrisse come problema di dignità e non di tipo economico, facendo intendere che la sua protrazione avrebbe indebolito la consistenza dell'alleanza tra i due paesi, che invece intendeva rafforzare¹⁷⁵.

¹⁶⁸ Final Communiqué of the Washington Conference (13 February 1974), in Bulletin of the European Communities. February 1974, No 2. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, p. 19-22. http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/96e19fad-6aba-4b79-a791-34624e94acf9/publiSciabile_en.pdf

¹⁶⁹ T. Daintith, L. Hancher, *Energy strategy in Europe: the legal framework*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986, pp. 26-27.

¹⁷⁰ H. Patomäki, *From Power-Balancing and Collective Security to a Pluralist Security Community in the Middle East*, p. 75, in J. Calleja, H. Wiberg, S. Busuttill (a cura di), *The Search for Peace in the Mediterranean Region, Problems and Prospects*, op. cit.

¹⁷¹ 324. *Memorandum from Harold H. Saunders and William B. Quandt of the National Security Council Staff to the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft)*, 15 febbraio 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969-1974, p. 905.

¹⁷² Nel 1973 la Francia aveva ottenuto, tramite gli Stati Uniti, l'8,6% della produzione saudita e ciò costituiva il 25% delle forniture francesi. In 329. *Telegram from the Department of State to Secretary of State Kissinger in Jerusalem*, 27 febbraio 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969-1974, pp. 918-919.

¹⁷³ Nel 1973 il governo saudita acquisì il 25% della Compagnia, che divenne il 60% nel 1974 e, infine, il 100% nel 1980, in L. Dean, *The Middle East and North Africa 2004*, 50th ed, The GreSciàm Press, Surrey, 2004, p. 975.

¹⁷⁴ 325. *Telegram from the Embassy in Saudi Arabia to the Department of State*, 16 febbraio 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969-1974, p. 906.

¹⁷⁵ 332. *Memorandum of Conversation*, Riyadh, 2 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969-1974, p. 928.

1.7 Fine della crisi: le stime statunitensi

Peter Flanigan, banchiere e consigliere del presidente Nixon, espresse la propria preoccupazione per le proposte presentate durante la conferenza di Washington, che potevano a suo dire danneggiare gli Stati Uniti. In particolare:

- la proposta di condividere gli stock di riserva statunitensi in tempo di crisi con gli alleati avrebbe reso minore la quantità a disposizione dei cittadini e sarebbe stata quasi sicuramente respinta dal Congresso sulla base dell'Alaska Pipeline Bill and Emergency Petroleum Allocation Bill che vietavano la vendita di greggio statunitense all'estero.
- la proposta di condividere la tecnologia relativa all'arricchimento dell'uranio indeboliva la struttura create nel tempo per spostare questo tipo di attività dal settore pubblico a quello privato.

Kissinger fece notare che la suddivisione dei costi e delle riserve avrebbe portato i paesi europei a un maggiore risparmio e gli Stati Uniti avrebbero guadagnato, mentre la condivisione della tecnologia sull'uranio avrebbe attirato capitali e investimenti privati nel settore¹⁷⁶.

Al termine della conferenza il ruolo dell'OPEC fu oggetto di studi da parte dell'Ufficio di ricerca economica della CIA. Nel rapporto, l'OPEC, che comunemente veniva descritto come il cartello dei produttori di petrolio, nella realtà solo occasionalmente minacciava di comportarsi come tale e nei fatti non aveva mai provato realmente di possederne le caratteristiche. L'organizzazione non era mai stata costretta, infatti, a comportarsi alla maniera tradizionale dei cartelli, che tagliano la produzione per mantenere il prezzo alto. Al massimo aveva tratto vantaggio dalle motivazioni politiche arabe per l'embargo. La risposta alla domanda sul fatto che l'OPEC fosse veramente un cartello risiedeva nella personalità dei leader degli stati membri. Nessuno di essi poteva permettersi di apparire come sottomesso alle potenze occidentali, pronto ad accettare i diktat imposti dai paesi europei o dagli Stati Uniti. Questo era vero per i paesi più democratici, come Venezuela, Ecuador e Kuwait, perché l'immagine di un paese e del suo capo di stato che si inchinano ai poteri imperialisti, portava come conseguenza una perdita di potere interno. Nei paesi meno democratici, le ripercussioni interne sarebbero minori, ma i leader avevano un'immagine da mantenere e non avrebbero mai accettato una situazione di paese subordinate ai paesi occidentali. Infine, tutti i leader hanno una grande opinione dell'OPEC e nessuno avrebbe voluto trovarsi nella posizione di chi aveva affossato l'Organizzazione. Ad eccezione dell'Arabia Saudita di Re Faysal, l'orizzonte di molti leader OPEC era limitato alla propria vita o al mantenimento della propria posizione¹⁷⁷. Il ruolo dei membri più influenti dell'OPEC fu analizzato e l'Arabia Saudita risultava giocare il ruolo fondamentale. Insieme a Iran e Venezuela, rappresentavano i tre paesi che aspiravano alla leadership e tra di essi, solo il primo possedeva l'abilità e l'inclinazione di influenzare gli altri membri fino ad influire su una scelta così delicata come quella relativa al prezzo del greggio. Le stime sostenevano che in quel momento l'offerta avesse quasi superato la domanda, e quindi l'OPEC avrebbe dovuto stabilire nel giro di qualche mese se abbassare il prezzo o diminuire la produzione. Qualora l'OPEC avesse deciso di tenere alto il prezzo, allora avrebbero necessitato della collaborazione dei sauditi affinché il taglio della produzione fosse approvato. Tuttavia, ciò che gli Stati Uniti si aspettavano da Re Faysal dopo l'azione di Kissinger era che l'embargo fosse sollevato e la produzione aumentata. Quindi il risultato più probabile era un abbassamento del prezzo. La proposta che i sauditi avrebbero accettato prevedeva 5 dollari di ricavo per barile prodotto¹⁷⁸.

¹⁷⁶ *Memorandum for Peter M. Flanigan Regarding Policy Announcements at Feb 11 Washington Energy Conference*, 15 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969–1974, p. 939-940.

¹⁷⁷ *The Future of OPEC as a Cartel*, Office of Economic Research, CIA, in Frus, United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, *Energy crises, 1969–19674*, pp. 929-930.

¹⁷⁸ *Ivi*, pp. 930-931.

Subito dopo la Conferenza, due missioni, una economica e l'altra militare, furono inviate a parlare con il Re Faysal per discutere un accordo con gli Stati Uniti. Kissinger affermava che i sauditi avessero compreso che la scelta di imporre l'embargo, nel contesto OPEC, fosse stata mal valutata e rappresentasse un errore. Se la situazione si fosse ripresentata, un altro embargo non si poteva escludere, ma si riteneva improbabile che i sauditi avrebbero cercato nuovamente un accordo con gli altri paesi arabi, considerata la scarsa possibilità di movimento che il cartello concedeva¹⁷⁹. L'embargo fu sollevato ufficialmente il 18 marzo, con la previsione di una verifica il successivo 1° giugno. Nel comunicato emesso contestualmente, i paesi AOPEC lodarono gli sforzi compiuti da Washington per il raggiungimento della pace in Medio Oriente. A questo proposito, Nixon e Kissinger concordarono nel perseguire il disimpegno della Siria con numerosi incontri avvenuti tra marzo e aprile con funzionari israeliani e emissari siriani¹⁸⁰. L'accordo fu raggiunto ufficialmente nel mese di maggio e, successivamente, fu cercato un accordo tra Egitto e Israele, mentre si rimandarono gli accordi per la Palestina e Gerusalemme¹⁸¹. Era necessario ottenere il disimpegno da parte siriana per congiurare la ripresa delle ostilità con Israele, in cui la Siria avrebbe presumibilmente chiesto e ottenuto l'appoggio saudita. I negoziati per l'accordo avrebbero scongiurato questa possibilità e, contemporaneamente, avrebbero escluso i sovietici, dal momento che né Israele, né i siriani gradivano la loro presenza, riducendo la possibilità di avere la loro influenza nell'area. Per ragioni simili, era pensiero diffuso nel governo statunitense che la Siria doveva essere separata dall'Iraq, che andava isolato, anche se questa posizione sarebbe stata modificata nel 1979¹⁸². I negoziati con i siriani si conclusero nel mese di maggio con la firma su un accordo di ulteriore disimpegno¹⁸³.

1.8 I barter deals

La gestione del rapporto con i paesi arabi durante la fase di embargo aveva testimoniato l'assunzione della *leadership* da parte degli Stati Uniti, che, grazie all'opera di Henry Kissinger, avevano agevolato da un lato il raggiungimento della soluzione del conflitto mediorientale e il relativo disimpegno dei belligeranti, durante la Conferenza di Ginevra avvenuta con gli auspici delle Nazioni Unite e, dall'altro, si erano fatti promotori del coinvolgimento dei paesi europei, riuniti a Washington, per la scelta di un approccio multilaterale alla questione energetica. L'Agenzia Internazionale era stata fondata all'interno della struttura dell'OCSE, portatrice di un mandato istituzionale ampio che promuovesse la sicurezza energetica attraverso la cooperazione tra i maggiori paesi industrializzati nel campo delle politiche energetiche. I membri originari comprendevano i 17 paesi più industrializzati, che, al tempo costituivano il 60% della domanda globale di energia¹⁸⁴.

Tuttavia, la risposta europea non era stata unitaria, soprattutto per via dell'opposizione francese, e ciò si era tradotto nella negoziazione di accordi bilaterali che i paesi europei portavano avanti con i paesi produttori. L'argomento riguardava indirettamente gli Stati Uniti e fu affrontato

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ U.S. Department of State, Office of Historians, *Shuttle Diplomacy and the Arab-Israeli Dispute, 1974–1975*, <https://history.state.gov/milestones/1969-1976/shuttle-diplomacy>

¹⁸¹ 341. *Transcript of a Telephone Conversation Between Secretary of State Kissinger and President Nixon*, Washington, 18 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969–1974, pp. 946-947.

¹⁸² 345. *Memorandum of Conversation, Washington, SECRETARY'S MEETING WITH OIL COMPANY EXECUTIVES PRESENT*, 29 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969–19674, pp. 955-957.

¹⁸³ Mahboob Alam, *Iraqi Foreign Policy Since Revolution*, Mittal Publications, New Delhi, 1995, p. 92.

¹⁸⁴ The Future Role of the IEA Speech for the 35th Anniversary of the International Energy Agency, 14 ottobre 2009, Parigi, <http://www.henryakissinger.com/speeches/101409.html>

da Brent Scowcroft, consigliere del presidente per gli affari di sicurezza nazionale, e Charles Cooper, membro dello staff del Consiglio di sicurezza nazionale, che raggiunsero Kissinger, soprattutto sulle attività di Francia e Regno Unito volte ad assicurare nel lungo periodo grosse quantità di petrolio saudita¹⁸⁵. La questione fu ripresa dopo la fine dell'embargo, quando i governi dei paesi europei e del Giappone continuavano a impegnarsi nella definizione di accordi di scambio, i cosiddetti *barter deals*¹⁸⁶. Erano sostanzialmente accordi di due tipi. Il primo implicava la cessione di armi, beni industriali e tecnologia da parte dei paesi occidentali a quelli paesi arabi per assicurarsi le forniture di petrolio¹⁸⁷. Queste attività, in contraddizione con gli accordi presi a Washington il precedente febbraio, non intaccavano direttamente gli interessi statunitensi, rivolti principalmente all'attuazione del Progetto Indipendenza, e mirava a ridurre le importazioni di greggio saudita nel biennio 1974-75. Il secondo riguardava la promessa di costruire industrie nel paese che forniva il petrolio, fossero esse petrolchimiche, di alluminio o di qualsiasi altro tipo. Questo secondo tipo non era strettamente considerato un *barter deal*, era più un investimento e questo non poteva essere contestato, poiché assolutamente legittimo.

Per approfondire l'argomento, Kissinger organizzò un meeting il 29 marzo con i responsabili delle più importanti compagnie petrolifere, tra cui spiccavano William Simon, neo amministratore dell'ufficio federale dell'energia, noto "zar dell'energia", John K. Jamieson della Exxon, William T. Tavoulares della Mobil, e i rappresentanti delle aree di governo interessate alla questione¹⁸⁸. Kissinger aprì l'incontro aggiornando le altre parti sulla situazione politica in Medio Oriente, ricevendo in cambio totale supporto da parte delle compagnie per la politica attuata. La discussione virò poi sugli accordi che i paesi europei e quelli asiatici, Giappone in testa, avevano sottoscritto, o stavano ancora negoziando, con i paesi produttori di petrolio. Dal gennaio 1974, il Regno Unito aveva ottenuto dall'Iran il rifornimento di 100.000 barili al giorno, per un anno, in cambio di 242 milioni di dollari in prodotti industriali, e 200.000 b/g dall'Arabia Saudita, per 10 anni, in cambio di beni industriali e servizi. Gli accordi tra Londra e Iraq saranno trattati più approfonditamente nei paragrafi successivi. Il Giappone aveva sottoscritto accordi con Abu Dhabi per la durata di otto anni. Le compagnie tedesche della Repubblica Federale di Germania trattavano con la National Iranian Oil Company per costruire un impianto in grado di raffinare 500.000 b/g e un complesso petrolchimico, ma l'accordo si arenò per le pretese sempre crescenti dello Scià, il quale richiese equipaggiamenti per un valore di circa 5 miliardi di dollari. Lo Scià replicava il suo atteggiamento in sede OPEC, chiedendo costanti aumenti del prezzo del greggio. L'Austria aveva tentato di convincere l'Iran a partecipare alla costruzione di una raffineria austriaca, senza successo. L'Oman assicurò 30.000 b/g al Giappone, tramite la compagnia C. Itoh e 13.500 b/g alla Svezia, per gli ultimi 3 quadrimestri del 1974¹⁸⁹. L'Iraq concordò al Giappone la fornitura nell'arco di 10 anni di 90 tonnellate di greggio e di altre 70 tonnellate in prodotti, in cambio di un miliardo di crediti tra Banca export-import e investimenti privati (75%) per un impianto di lavorazione del GPL (gas di petrolio liquefatto), una raffineria, uno stabilimento petrolchimico, un impianto chimico e uno di alluminio. Il Giappone avrebbe inoltre inviato tecnici per il trasferimento di conoscenza ai corrispondenti iracheni¹⁹⁰.

¹⁸⁵ 330. *Telegram from the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft) and Charles A. Cooper of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger in Damascus*, Washington, 1 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969–19674, pp. 920-921.

¹⁸⁶ B. R. Dorsey, presidente della Gulf Oil, sostenne che non si trattasse di veri e propri "baratti", bensì di "aste", in cui i paesi e le compagnie private entrarono per comprare petrolio sulla base di aste, pagando costi estremamente alti.

¹⁸⁷ F.A.M. Alting Von Geusau, *Energy in the European Communities*, A.W. Sijthoff, The Netherlands, 1975, p. 6.

¹⁸⁸ 345. *Memorandum of Conversation, Washington, Secretary's Meeting with Oil Company Executives*, 29 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969–1974, p. 954.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ *Japan-Iraq economic cooperation*, 28 agosto 1974, in NA, FCO 8/2324.

Infine, la Francia diede vita ad un accordo *sui generis*, che prevedeva la vendita di armamenti e impianti industriali, per un valore totale di un miliardo, in favore dell'Iraq, che li avrebbe pagati in contanti. Contestualmente, l'Iraq si impegnava a inviare una quantità di valore equivalente di petrolio, che la Francia veicolava tramite la Compagnie Française des Pétroles (CFP), sfruttando i vincoli storici che la legavano all'Iraq Petroleum (IPC) e pagava, a sua volta, in contanti. Parigi trattò con il Kuwait un accordo di durata ventennale, per un totale di 5,6 miliardi di barili di greggio, in cambio di forniture di armi francesi. Infine, realizzò uno scambio con l'Arabia Saudita, 3 anni di forniture di petrolio per armi e beni industriali. I francesi sostennero che questi accordi traevano origine dal rifiuto della Aramco di vendere petrolio alla Francia, nel 1971, e alla più recente richiesta fatta da Jobert a Kissinger, al termine della Conferenza di Washington¹⁹¹.

Gli accordi del tipo siglato dalla Francia comportavano numerose conseguenze, per la cui comprensione è opportuno aprire una parentesi sulle leggi che regolavano il rapporto tra il paese produttore (*host*) e la compagnia petrolifera e sul complicato sistema di determinazione del prezzo del greggio. Questo viene espresso in dollari per barile, laddove quest'ultimo esprime 42 galloni americani, ovvero 159 litri. Non è solo la fluttuazione della domanda e dell'offerta a determinare il prezzo del greggio, anche per via della presenza di scorte che permettono ai paesi produttori di rispondere a un'improvvisa crescita della domanda. Il meccanismo è decisamente più complicato. Durante gli anni '50, la domanda di petrolio era cresciuta, ma l'offerta era cresciuta parallelamente, in misura persino superiore, poiché i paesi esportatori, sempre in cerca di introiti maggiori, avevano deciso di cercare maggiore profitto aumentando il volume di greggio venduto, invece che aumentandone il prezzo. Era il petrolio che cercava i mercati e non viceversa. Giocoforza, le compagnie erano costrette a vendere il greggio applicando sconti sempre maggiori sul prezzo del greggio mediorientale, creando una forbice tra il prezzo ufficiale (*posted*), tenuto costante e su cui le compagnie pagavano le tasse ai paesi produttori, (Tax Paid Cost) circa il 50%, e quello scontato (*discounting*) utilizzato per la vendita di greggio nel mercato occidentale. Il prezzo di mercato rifletteva il prezzo reale pagato per ogni transazione, che era solitamente più basso del "prezzo ufficiale", definizione creata dalle compagnie internazionali di petrolio che fa riferimento ai costi in esso inclusi, cioè le tasse e le *royalty* pagate al governo o ai regnanti del luogo in cui il petrolio è estratto. Quindi, il costo dell'abbassamento del prezzo del greggio nel mercato mondiale sarebbe ricaduto sulle spalle delle compagnie, mentre i paesi produttori tenevano uno standard altissimo. Quando gli Stati Uniti imposero nel 1958 delle limitazioni alle importazioni di petrolio, il mercato internazionale perse la sua quota maggiore. A questo si aggiunse l'immissione nel mercato internazionale del petrolio sovietico, che produceva circa i 3/5 della produzione mediorientale e che, dopo essersi rivolto al mercato del blocco orientale, si aprì anche all'occidente, a cui le compagnie petrolifere seppero rispondere con un ulteriore taglio del prezzo del greggio. Nella prima parte del 1959, decisero di tentare di abbassare il prezzo ufficiale, in modo da dividere con i paesi produttori mediorientali il peso dell'ingresso del petrolio sovietico. La British Petroleum applicò un taglio del 10% sul prezzo stabilito e, conseguentemente, sulle tasse su di esso applicate, provocando fortissime rimostranze nei paesi produttori. Questo aveva portato alla creazione dell'OPEC¹⁹². Dal 1960, l'OPEC ha cercato di contrastare il prezzo che veniva stabilito dalle compagnie petrolifere più importanti, le Sette Sorelle, che controllavano circa l'85% delle riserve mondiali: Anglo-Persian Oil Co. (poi British Petroleum, ora BP), Royal Dutch Shell, Gulf Oil (Chevron), Texacon (Chevron), Standard Oil Company of California (Socal, ora Chevron), Standar Oil of New Jersey (Esso, ora Exxon), Standar Oil company of New York (Socony, poi Mobil, ora ExxonMobil). Negli

¹⁹¹ 345. *Memorandum of Conversation, Washington, Secretary's Meeting with Oil Company Executives*, 29 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969-19674, pp. 959-962.

¹⁹² D. Yergin, *The Prize, The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Simon & Schuster Ltd, Londra, 1991, p. 514-518.

anni successivi emersero le compagnie di stato, tra cui: Saudi Aramco, Iraq National Oil Company (INOC), Petrobras (Brasile), PDVSA (Venezuela), National Iranian Oil Company (NIOC).

Il greggio estratto veniva solitamente diviso in due quote: una andava alla compagnia petrolifera, che nel caso dell'Arabia Saudita era l'Aramco, l'altra era a disposizione del paese produttore (*host*), che, sovente, la rivendeva alla compagnia, ad un prezzo superiore (*buy back*). Secondo Jamieson, il petrolio utilizzato per questi accordi altro non era che la quota di greggio che spettava al produttore e che la compagnia acquistava in *buy back*, mentre ora veniva dirottato a favore di altri paesi tramite gli accordi tra i governi. Quindi, nel caso saudita, l'Aramco perdeva quote di greggio a favore della Francia, che invece avrebbe avuto a disposizione senza la sottoscrizione dell'accordo. Di conseguenza, le compagnie petrolifere si erano opposte a questo genere di accordi. Inoltre, in quasi tutti i cosiddetti *barter deals* il greggio veniva ipervalutato, precisamente al 93% del prezzo ufficiale. I paesi occidentali accettavano questo prezzo perché, a loro volta, valutavano i beni che vendevano ai paesi produttori più del loro reale valore di mercato. Il senso di questa prassi che caricava i prezzi era puramente politico, ma aveva conseguenze evidenti e notevoli sul prezzo di mercato del greggio, che, alla luce dell'imminente fine dell'embargo, era divenuta la maggior fonte di preoccupazione di Washington, più dell'approvvigionamento stesso. Jamieson e Kissinger concordarono su questo concetto durante il meeting¹⁹³. In questa fase, l'altra grande preoccupazione per Kissinger era costituita dall'atteggiamento tenuto dal campo occidentale, che denotava mancanza di cooperazione, quasi a voler sottolineare che i problemi nel campo atlantico non erano stati risolti nemmeno in concomitanza con una crisi che aveva scosso l'intero campo occidentale. Oltretutto sarebbero stati proprio i paesi europei a soffrire, nel lungo termine, questa scelta, considerato che la necessità maggiore di comprare il petrolio era soprattutto loro. Un'altra conseguenza nefasta dei *barter deal* era il mantenimento del mercato in condizione caotica. L'interdipendenza creava dei problemi. Gli Stati Uniti la chiedevano per avere maggior peso politico e più risparmio economico, intendendo subentrare a tutti i paesi europei e dare ai paesi produttori quello di cui avevano bisogno. Ma quest'ultimi, dal canto loro, preferivano diversificare i partner commerciali in modo da poter ottenere maggiori offerte e più convenienti. In definitiva non si raggiunse la posizione unificata auspicata il precedente 11 febbraio¹⁹⁴. I rappresentanti delle compagnie concordarono con Kissinger che la via migliore per ottenere comprensione e adattabilità da parte degli alleati era quella di essere sempre più interdipendenti e questo lo si poteva ottenere con la chiusura di accordi sempre più stringenti¹⁹⁵.

Durante il meeting fu analizzata anche la posizione dell'Iran. A beneficiare maggiormente della crisi petrolifera del 1973, era stata Riad, in quanto primo produttore di petrolio. Nessuna, tuttavia, tra le potenze regionali, Iran, Iraq e Arabia Saudita, era riuscita a prendere il sopravvento sulle altre. Anzi, questo periodo fu tra i più stabili nell'area, soprattutto per volere di Iran e Arabia Saudita, che supportarono, con il benestare di Washington, alleato di entrambe, il mantenimento dello status quo territoriale e militare. Il problema in questa fase era individuato con l'Iraq, repubblicano, nazionalista arabo e alleato dell'Unione Sovietica, che oppose la disposizione dell'area per alcuni anni, migliorando poi le relazioni con gli altri due paesi nel 1975¹⁹⁶. In seguito, si discussero le posizioni tenute dallo Scià, individuato come colui che agiva per portare maggiormente i prezzi verso l'alto. Considerato il personaggio, Kissinger non dimostrò grande sicurezza nel poterlo convincere a desistere. Le ragioni principali erano almeno tre. All'interno

¹⁹³ 345. *Memorandum of Conversation, Washington, Secretary's Meeting with Oil Company Executives*, 29 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969–19674, p. 968.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ *Ivi*, p. 974.

¹⁹⁶ F.G. Gause III, *The International Relations of the Persian Gulf*, *op. cit.*, p. 6; pp.16-17.

dell'OPEC, lo Scià si era espresso in totale accordo con l'ultimo aumento del greggio e fare un passo indietro avrebbe scalfito la sua immagine¹⁹⁷. In particolare, egli aveva affermato che i 18 dollari al barile erano nella sua opinione il costo esatto. L'ultimo abbassamento lo aveva particolarmente deluso, perché era probabile che avesse già immaginato quale potenziale guadagno avrebbe potuto reinvestire nelle spese statali per il riarmo¹⁹⁸. Lo Scià aveva deciso da tempi di fare della Persia una grande potenza militare, sfruttando il desiderio statunitense di fare dell'Iran uno dei due pilastri per la sicurezza nel Medio Oriente e ciò avvenne. Tra il 1972 e il 1978, le forze armate iraniane passarono da 191.000 uomini a 413.000, e le spese per la difesa furono proporzionali a questa crescita. Il budget iraniano per la difesa passò dagli 880 milioni di dollari del 1970 ai 2.095 milioni di dollari e continuò a crescere costantemente: 3.224 mln nel 1974, 10.405 nel 1975, 9.500 nel 1976, 7.900 nel 1977, 9.940 nel 1978. Quindi, tra il 1973 e il 1978, l'Iran spese 43.000 mln di dollari per la difesa. Il suo esercito divenne più forte di quello britannico e la sua forza aerea più forte della Royal Air Force. Le armi furono fornite da Stati Uniti, Francia e Regno Unito. Nixon e Kissinger visitarono Teheran nel maggio 1972, di ritorno dai negoziati per il disarmo di Mosca e parlarono con lo Scià circa la vendita di F-4, da utilizzare per pattugliare il nord del paese e contrastare le incursioni dei Mig sovietici. Due mesi dopo, il Presidente avrebbe istruito il dipartimento di stato e della difesa affinché accettassero ogni richiesta proveniente dallo Scià per il rifornimento di armamenti. Solo alla fine del 1975 il dipartimento della difesa ammise che il programma di riarmo iraniano aveva gravi ripercussioni politiche e strategiche per gli Stati Uniti. Allo stesso tempo, gli iraniani compresero che, nonostante il massiccio riarmo, non erano in grado di organizzare un'operazione militare importante senza il sostegno di tecnici specializzati statunitensi. Lo stesso valeva per gli armamenti forniti dai britannici. Nel 1976, l'Iran acquisì trasportatori blindati e per personale armato e missile terra aria per 550 milioni di dollari di valore dall'Unione Sovietica, pagati con forniture di gas¹⁹⁹. Lo Scià aveva espresso un certo disappunto per la scarsa considerazione ricevuta da Washington durante la crisi e avrebbe opposto la linea dura alla richiesta di stabilizzare e abbassare il costo del greggio²⁰⁰. Kissinger comprese che l'alleato su cui fare affidamento per garantire l'abbassamento del prezzo era quindi Re Faysal.

1.9 Strategia U.S.A in Arabia Saudita: sicurezza e approvvigionamento

Sin dai primi anni '60 le relazioni diplomatiche e commerciali tra i due paesi proseguivano in maniera da garantire all'Arabia Saudita la sicurezza in campo militare e agli Stati Uniti approvvigionamenti di greggio per circa ¼ del totale di petrolio importato. Su queste premesse si basavano altre attività che l'amministrazione Nixon realizzò a Riad. Kissinger lavorò principalmente per convincere Faysal ad aumentare la produzione di greggio saudita, mossa finalizzata a favorire l'abbassamento del costo del greggio. La strategia del segretario di stato prevedeva anche un accordo di cooperazione di ampio raggio con l'Arabia Saudita, che abbracciava i campi economico, scientifico e militare, e che prevedeva anche la fornitura di armamenti all'Egitto, in chiara difficoltà e in disaccordo con l'Unione Sovietica, da cui non aveva ricevuto gli aiuti economici e, soprattutto, gli armamenti di cui necessitava per ristabilire le proprie capacità

¹⁹⁷ *The Future of OPEC as a Cartel*, Office of Economic Research, CIA, in Frus United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, *Energy crises, 1969-19674*, p. 929.

¹⁹⁸ 345. *Memorandum of Conversation, Washington, Secretary's Meeting with Oil Company Executives*, 29 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, *Energy crises, 1969-19674*, p. 972.

¹⁹⁹ J.B. Kelly, *Arabia, the Gulf and the West*, op. cit., pp. 300-309.

²⁰⁰ Kissinger e i leader delle compagnie petrolifere si aspettavano che lui rispondesse che nemmeno i prezzi nel mondo Occidentale erano stabili e che anche il prezzo della soia era quadruplicato nel periodo di quattro mesi. In 345. *Memorandum of Conversation, Washington, Secretary's Meeting with Oil Company Executives*, 29 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, *Energy crises, 1969-19674*, p. 968.

militari in seguito alla guerra²⁰¹. D'altra parte, Washington era consapevole che europei e giapponesi stava negoziando numerosi accordi e gli esperti del settore petrolifero avevano convinto Kissinger che i sauditi avrebbero continuato su questa strada. Gli Stati Uniti rimanevano l'alleato principale, ma concludere accordi con altri paesi occidentali dava ai sauditi la possibilità di diversificare i propri investimenti²⁰². Parallelamente, sfruttando la scarsa necessità di petrolio che gli Stati Uniti avevano nel breve termine, si puntava ad ampliare le relazioni commerciali in altri settori, attraendo le eccedenze dei capitali sauditi per aumentare le esportazioni. Tuttavia, negli Stati Uniti, a differenza di quanto non accadesse in Europa, erano i privati ad occuparsi delle attività economiche e della condivisione di *know-how*, mentre al governo non era consentito. Conseguentemente, l'idea di Kissinger era quella di agire per porre le compagnie petrolifere statunitensi nelle condizioni ideali per sfruttare il petrolio arabo e aiutare la bilancia commerciale²⁰³.

Definiti gli accordi con gli alleati, la strategia statunitense si consolidò nella primavera del 1974, quando gli sforzi dell'amministrazione Nixon si concentrarono sul raggiungimento dell'intesa con l'Arabia Saudita, al fine di creare forti legami tra i due paesi nella sfera economica e in quella della cooperazione militare. A giugno, William Simon, neo segretario al Tesoro, fu inviato a Gedda, sulle coste saudite, con il suo vice, Gerry Parsky, per assicurare un accordo che mettesse gli Stati Uniti al riparo dall'embargo petrolifero e dai suoi effetti sul prezzo del greggio e, soprattutto, convincesse i sauditi a investire le proprie ricchezze in modo da finanziare il deficit dell'economia statunitense. A questo fine, il 7 giugno 1974 fu creata una commissione congiunta che si dedicasse alle possibili vie di sviluppo nei due campi prescelti, a dimostrazione di un'*unione speciale* tra i due paesi. Qualche mese dopo, il dipartimento della difesa degli Stati Uniti produsse un documento incentrato sulle necessità dell'Arabia Saudita fu portato all'attenzione di questi ultimi e approvato. Lo schema finale dell'accordo era tanto semplice quanto ingegnoso²⁰⁴. Gli Stati Uniti avrebbero comprato il greggio saudita e fornito armi ed equipaggiamento militare. In cambio, Riad avrebbe investito i petrodollari nel Tesoro e nelle finanze degli Stati Uniti.

Questo punto è particolarmente importante perché il sistema designato a supportare il quadro di accordi tra i due paesi avrebbe avuto conseguenze future importantissime sull'intero sistema mondiale. Esso infatti prevedeva il riciclo dei petrodollari. Una quota significativa di questi importi veniva investito in assetti e depositi presso le banche newyorchesi, che le reinvestivano in altri paesi, soprattutto in via di sviluppo, con problemi nella bilancia commerciale. L'alta inflazione e la politica monetaria volutamente si traducevano in tassi di interesse molto bassi, a volte persino negativi. Questo ovviamente incoraggiò numerosi paesi a richiedere prestiti, indebitandosi²⁰⁵. Una buona parte di questi paesi erano produttori di petrolio, che intendevano così accelerare il processo di industrializzazione. Tuttavia, quando Paul Volcker, presidente della Federal Reserve, aumentò i tassi di interesse nel periodo 1979-1982, i debiti legati al valore del dollaro raggiunsero costi altissimi. L'aumento della recessione fece da freno per le esportazioni di quei paesi, riluttanti ma a

²⁰¹ 332. *Memorandum of Conversation, Riyadh*, 2 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969–19674, pp. 925-927.

²⁰² *Memorandum of Conversation, Washington, Secretary's Meeting with Oil Company Executives*, 29 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969–19674, p. 974.

²⁰³ 330. *Telegram from the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft) and Charles A. Cooper of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger in Damascus*, Washington, 1 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969–1974, pp. 921-922.

²⁰⁴ M.A. El-Gamal, A. Myers Jaffe, *Oil, Dollars, Debt and crises, the global course of Black Gold*, Cambridge, New York, 2010, pp. 48-49.

²⁰⁵ Sull'argomento consultare: M. Chossudovsky, *The Globalization of Poverty and the New World Order*, Global Research, Montreal, 2003.

volte costretti a chiedere altri prestiti o a ridiscutere i termini di pagamento del debito, mettendo in ginocchio la loro economia²⁰⁶.

In poco tempo, numerosi ordini di armi giunsero a Washington, mentre fu più lenta la realizzazione di accordi in campo economico, nel quale un punto di svolta fu raggiunto solo negli ultimi mesi del 1976, quando la commissione congiunta trovò da un lato un accordo sul metodo di controllo da applicare al surplus saudita investito negli U.S.A e, dall'altro, al modo in cui avrebbe assicurato l'assistenza per lo sviluppo economico e sociale dell'Arabia Saudita. L'accordo definitivo fu firmato da Carter e dal principe ereditario Fahad ibn Abdul Aziz, in visita a Washington nel maggio del 1977. Gli Stati Uniti assicurarono all'alleato pieno appoggio politico, economico e militare per il mantenimento dell'integrità e dell'indipendenza dell'Arabia Saudita sotto gli attuali governanti²⁰⁷. I due paesi si accordarono inizialmente affinché la produzione saudita crescesse, passando dagli 8.500.000 b/g che producevano allora ai 9.900.000, nella parte finale del 1977, per salire ulteriormente fino ai 10.400.000 dal 1 gennaio 1978. La parte che eccedeva gli 8.500.000 sarebbe stata messa a disposizione dell'alleato. Tuttavia, questa promessa non fu mai mantenuta, la produzione rimase stabilmente sugli 8.500.000 b/g, anche in seguito alla caduta della domanda di petrolio nel biennio 1977-1978, perché i sauditi erano consapevoli che persino dimezzando la produzione, sarebbero stati in grado di mantenere lo standard richiesto dalla spesa pubblica saudita (e per gli acquisti di armamenti e servizi nel campo militare). Sciàikh Ahmad Zaki al-Yamani, ministro del petrolio saudita, era consapevole che più della produzione, in questa fase, era il prezzo a dover essere tenuto costante per volere degli Stati Uniti. E l'Aramco soddisfaceva sempre la richiesta di maggiori *revenues*, poiché non poteva rinunciare agli introiti della più grande riserva di petrolio al mondo. Il ruolo politico giocato dai sauditi era fondamentale, poiché faceva da moderatore nell'OPEC, combatteva strenuamente il comunismo, investiva i propri ricavi in maniera profittevole per gli Stati Uniti, diffondeva gli ideali del mondo libero, aveva un ruolo costruttivo nel mondo degli affari e per il mantenimento della stabilità e della pace nel Golfo²⁰⁸.

Il budget di spesa saudita per la difesa crebbe costantemente, per raggiungere, nel biennio 1977-78, i 7.530 milioni di dollari, 2.000 milioni in più del Regno Unito nello stesso periodo, una cifra spropositata in rapporto alla grandezza del paese e alla sua popolazione. Washington cercava di convincere i sauditi a poter acquisire questi armamenti, per ricevere i guadagni ottenuti dal surplus di petrolio, ma i sauditi non acquistarono mai tutti gli armamenti dagli Stati Uniti, piazzando importanti ordini anche in Francia e Regno Unito²⁰⁹. Gli acquisti compresero 750 carri armati di media stazza e 250 leggeri, 700 macchine blindate, sistemi missilistici, 90 caccia F-5 (Tiger), 38 caccia Mirage III (poi trasferiti all'Egitto), 45 aerei da trasporto, 500 elicotteri militari, a cui si aggiunse un ordine di 60 F-16 (Cobra). Le compagnie britanniche ottennero contratti ricchissimi, uno di 250 milioni di sterline nel 1973, un altro di 500 milioni di sterline nel 1977 per lo sviluppo, l'addestramento e il mantenimento delle forze armate saudite, mentre spettarono agli Stati Uniti i compiti di equipaggiarle ed espanderle, grazie allo stabilimento di un'accademia e del quartier generale della Guardia Nazionale nella capitale, a cui seguì la costruzione di basi navali a Gedda e Jabail, la base militare aerea a Tabuq e a Khamis MuSciàit, per un costo totale di migliaia di milioni di dollari. Altre corporation statunitensi presero parte alla creazione del network di difesa saudita, tra cui la Lockheed, che lavorò sulla rete aerea.

1.10 La vendita di armi: il caso tra Regno Unito e Iraq

²⁰⁶ M.A. El-Gamal, A. Myers Jaffe, *Oil, Dollars, Debt and crises, the global course of Black Gold*, op. cit., pp. 48-49.

²⁰⁷ J.B. Kelly, *Arabia, the Gulf and the West*, op. cit., pp. 263-264.

²⁰⁸ Ivi, pp. 266-267.

²⁰⁹ Ivi, pp. 264-266.

I paesi europei più importanti cercarono di riprodurre lo schema impostato dagli Stati Uniti con l'Arabia Saudita, sfruttando i loro legami storici con i paesi della regione. I paesi arabi, da parte loro, comunicarono la necessità che l'Europa mantenesse aperti i canali diplomatici²¹⁰. A metà anni 70, l'importanza del Medio Oriente per il mercato britannico crebbe sensibilmente, sia in termini assoluti, sia in proporzione al valore totale della bilancia commerciale. Le crisi petrolifere e la crescita del prezzo del greggio ebbero una forte influenza in questo aumento, dato che fece salire i costi delle importazioni di petrolio dal Medio Oriente e fornirono ai paesi produttori ingenti quantità di denaro da utilizzare nei mercati europei, anche per l'acquisto di armamenti. Come detto, il maggior beneficiario fu l'Arabia Saudita, primo tra i paesi esportatori dell'area, seguito da Iran e Kuwait. In particolare il Regno Unito contribuì alla creazione della Royal Saudi Air Force. Sorprendeva che nessuna compagnia britannica avesse una partecipazione nell'ARAMCO, mentre ne avevano nell'Iran Consortium e nella Kuwait Oil Company. C'erano tuttavia delle collaborazioni tra la partner americana di ARAMCO e il governo britannico, che riguardavano lo stabilimento delle attività di distribuzione in territorio britannico e l'appalto per l'esplorazione e lo sfruttamento dei giacimenti del Mar del Nord. Lo scambio commerciale raddoppiò anche con Oman, Abu Dhabi, Egitto e Iraq, su cui si concentrerà il resto del capitolo²¹¹.

Le forniture a paesi esteri di equipaggiamento militare da parte del Regno Unito erano regolate dall'OPD (Overseas and Defence Policy committee) (74) 27, che non faceva riferimento specifico tanto alle armi, in senso stretto, quanto a personale ausiliario e mezzi per l'addestramento. All'interno del NENAD (Near East and North Africa Department) della Difesa si poneva grande cautela nello stabilire i criteri per la concessione di accordi di questo genere sia perché si stavano superando i traumi della guerra del '73, sia per la guerra curda in Iraq²¹². Nello specifico della vendita di armi a Israele e ai paesi arabi, il governo britannico era solito seguire cinque considerazioni:

- L'equilibrio tra le parti (Israele e paesi arabi)
- La fornitura di armi dovrebbe riguardare esclusivamente materiale per la difesa
- Ridurre la durata della corsa alle armi tramite aumento del livello di sofisticatezza delle armi a disposizione delle parti in causa
- Evitare forniture che possano facilitare l'acquisizione di potenza nucleare per i paesi riceventi
- Evitare di diventare fornitore esclusivo di armi per una delle due parti²¹³

Il commercio di armi, soprattutto di veicoli blindati, era significativo, soprattutto con Giordania, Kuwait, Libia e Iraq. Con quest'ultimo, le affinità nel campo militare erano storiche. Inoltre, nonostante fosse il blocco sovietico ad armare principalmente l'Iraq, il paese aveva dato chiari segnali di voler diversificare le fonti di acquisizione delle armi e si apriva quindi all'Occidente. L'esercito iracheno era organizzato secondo linee guida britanniche, seguiva tecniche proprie dell'esercito britannico e molti degli ufficiali avevano compiuto il loro addestramento nel Regno Unito.

L'Iraq aveva interrotto le relazioni diplomatiche nel dicembre 1971, accusando il Regno Unito di collusioni con gli iraniani, avendo favorito questi ultimi nella presa di Tunbs e Abu Musa durante la loro ritirata. Questo era considerato un episodio di un più grande piano che prevedeva la sostituzione dell'imperialismo occidentale con quello iraniano, evitando che zone strategiche

²¹⁰ *UK/Iraq relations*, 8 febbraio 1976, in NA, FCO 57/582.

²¹¹ F. Brenchley, *Britain and the Middle East: Economic History, 1945-87*, cit., p. 258.

²¹² *Defence sales to Iraq*, 5 marzo 1976, in NA, FCO 8/2790.

²¹³ M. Phythian, *The Politics of British Arms Sales Since 1964: To Secure Our Rightful Share*, op. cit., p.188.

finissero in mani arabe. Questo sentimento era stato esacerbato anche dai continui problemi u introiti e diritti che riguardavano l'IPC. I britannici mantennero in Iraq solo una sezione di interesse, protetta da bandiera svedese. Proseguirono comunque le relazioni economiche e l'acquisto di greggio da parte britannica. Dopo la crisi petrolifera, nel 1974, un incontro tra Saddam Hussein, al tempo vicepresidente, e l'ambasciatore francese, rese evidente la volontà irachena di riprendere il dialogo con il Regno Unito²¹⁴.

Il Regno Unito, a sua volta, vedeva una grande opportunità nella possibilità di riaprire i canali diplomatici e commerciali con l'Iraq. La vendita di articoli militari era ritenuto il mezzo più adatto per aprire a futuri i legami commerciali. La situazione economica in cui versava il Regno Unito era un'altra ragione per cui il legame con l'Iraq era considerato auspicabile, soprattutto in seguito alle crisi petrolifere, considerato il potenziale del paese arabo in termini di prodotto nazionale lordo e produzione petrolifera. Il mercato di armi faceva altresì da traino ad altre attività collaterali quali le esercitazioni e l'istruzione. Dal punto di vista politico, era stato superato l'ostacolo rappresentato dalla disputa con i curdi con l'accordo di Algeri del 75 e, nello stesso anno l'Iraq aveva risolto le dispute con l'Arabia Saudita, che aveva poi mediato con la Siria per il problema dei confini nell'Eufrate. Anche con il Kuwait la situazione era migliorata, ma Londra doveva valutare le possibili reazioni di quest'ultimi in caso di avvicinamento all'Iraq. Permaneva l'intransigenza verso i negoziati con Israele e si presupponeva che Baghdad finanziasse movimenti terroristici in Libano, Oman e nel Golfo. Furono selezionati per la vendita, a questo fine, gli Hawk e i Lynx, rispettivamente aereo ed elicottero per l'addestramento, più veicoli blindati. Articoli che, nell'ottica britannica, non avrebbero modificato sensibilmente la capacità bellica dell'Iraq. Soprattutto, dovevano essere pezzi in uso da tempo nell'esercito britannico²¹⁵. Questo era dovuto al fatto che, nonostante fossero diminuiti in numero, i tecnici sovietici erano comunque presenti nel territorio iracheno e avrebbero potuto avere accesso alla tecnologia britannica. In quel periodo, nei primi mesi del 1976, si dissero interessati alla vendita di equipaggiamento militare anche Italia, Jugoslavia e Francia. L'offerta dei francesi non fu considerata troppo conveniente, per la mancanza di *know-how transfer* e assistenza tecnica²¹⁶. Il Regno Unito, quindi, organizzò una visita a Baghdad, e fu stabilito che ogni richiesta irachena sarebbe stata valutata singolarmente, quindi non fu stabilito nessun accordo generale ad ampio spettro²¹⁷. Successivamente, gli iracheni chiesero un emendamento all'articolo di cui sopra, chiedendo un rifornimento continuo di armamenti, che comprendesse anche elementi non menzionati nel contratto, che il governo britannico rigettò²¹⁸. Il 2 marzo le rappresentanze dei due paesi firmarono un memorandum d'intesa in cui il Governo britannico si faceva garante della qualità e dell'equità del prezzo delle forniture garantite delle compagnie britanniche fornitrici di armi²¹⁹. Poco tempo dopo le parti discussero anche circa la vendita di attrezzatura per la creazione di uno stabilimento per la produzione di tetrile che il Regno Unito fornì alla Jugoslavia che, a sua volta, lo avrebbe spedito in Iraq. Il tetrile, seppur noto esplosivo, non avrebbe modificato l'equilibrio delle forze tra arabi e palestinesi. Inoltre era facilmente sostituibile e i britannici erano convinti che gli iracheni non ne avrebbero fatto un uso bellico senza un preciso permesso da Londra²²⁰.

1.11 Gli Stati Uniti alla fine degli anni 70

²¹⁴ *Resumption of diplomatic relations with Iraq*, 9 maggio 1974, in NA, FCO 57/582.

²¹⁵ *Defence sales to Iraq, Draft paper OPD (76)*, 28 gennaio 1976, in NA, FCO 8/2790.

²¹⁶ *Info, FCO, Paris for counsellor aviation and defence*, 24 febbraio 1976, in NA, FCO 8/2790.

²¹⁷ *Sales to Iraq*, 13 gennaio 1976, in NA, FCO 8/2790.

²¹⁸ *Defence sale Memorandum of Understanding*, 17 febbraio 1976, in NA, FCO 8/2790.

²¹⁹ *Memorandum of understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Iraq, relating to major British defence procurement by the government of the Republic of Iraq*, 2 marzo 1976, in NA, FCO 8/2790.

²²⁰ *Tetryl plant for Iraq*, 26 marzo 1976, in NA, FCO 8/2790.

Il 9 agosto 1974, Nixon rassegnò le dimissioni da Presidente degli Stati Uniti, carica assunta dal suo vice presidente Gerald Ford (1974-1977). Kissinger mantenne la carica di segretario di stato e consigliere per la sicurezza nazionale. In ambito atlantico, a Ford si deve il merito di aver ricucito definitivamente i rapporti con la Francia, sfruttando la sua caratteristica abilità nello sfruttare la diplomazia personale. Nel dicembre del 1974, nell'isola di Martinica, nelle Antille francesi, Ford incontrò Giscard d'Estaing, alla presidenza dal maggio '74, e, grazie all'ottima intesa che venne a crearsi, i due concordarono sulla necessità di dialogo, costante e forte, tra i due paesi, come base per superare le tensioni che resistevano sin dal periodo gaullista. Durante l'incontro nacque l'idea di un meeting annuale tra i consiglieri economici dei due presidenti. Infine i due programmarono la convocazione di una conferenza tra produttori e consumatori di petrolio, previo un accordo tra le maggiori potenze consumatrici²²¹.

Ford si fece promotore di un graduale riorientamento della politica mediorientale, in seguito al parziale fallimento della *shuttle diplomacy* condotta fino al precedente marzo da Kissinger, soprattutto a causa dall'ostinazione e dalla scarsa lungimiranza mostrata da Israele. La politica attuata dagli Stati Uniti ebbe come risultato più importante gli accordi di Camp David del 1978-1979, che suggellarono la pace tra Israele ed Egitto. Durante l'accordo noto come Sinai II, Israele rinunciò i campi petroliferi di Abu Rudeis e Ras Sudr e si ritirò verso est dei passi di Mitla e Giddi. In queste zone, che divennero dei cuscinetti, furono inviati i caschi blu dell'Onu, mentre l'Egitto riaprì il Canale di Suez, chiuso sin dal 1967. Dopo qualche tensione, ci fu il riavvicinamento, forte, tra Stati Uniti e Israele, con forniture militari e finanziamenti²²².

A Ford succedette Carter (1977-1981), il quale, oltre al noto impegno nel campo dei diritti umani, comprese l'importanza di creare condizioni adeguate per affrontare le necessità legate alle questioni energetiche e bilanciare la crescita interna di petrolio che le fonti statunitensi non erano in grado di soddisfare. Gli shock petroliferi avevano disturbato l'ordine internazionale, portando alla redistribuzione globale della ricchezza. Tra il 1973 e il 1977, l'OPEC aumentò di 600 volte i suoi profitti, per circa 140 miliardi di dollari, muovendo la ricchezza dai paesi consumatori, sia industrializzati come il Giappone e l'Europa occidentale, sia dal Terzo Mondo. In misura minore fu intaccata la ricchezza statunitense. Era pur vero che circa la metà di quei profitti, furono depositati in banche europee e, soprattutto, statunitensi. Tuttavia, l'afflusso di petrodollari portò gli Stati Uniti a eliminare ogni tipo di restrizione al flusso di capitale e spinse gli alleati europei a fare altrettanto. La crescente importanza del settore finanziario fu, quindi, guidato dalle crisi strutturali che afflissero le economie dei paesi occidentali²²³. L'importazione di petrolio negli Stati Uniti durante il 1977 e la prima metà del 1978 eccedette in volume non solo le importazioni dei precedenti anni, ma anche la necessità nominale del paese, a indicare la volontà di creare una riserva strategica in grado di supportare le necessità statunitensi nel caso di nuove crisi petrolifere. Il petrolio immagazzinato proveniva da Arabia Saudita, Nigeria e Iran, con il primo a fornire la quantità maggiore. Affinché il piano avesse successo, era necessario rispettare tre condizioni: un'adeguata e ininterrotta fornitura di petrolio, il mantenimento del livello dei prezzi costante, e un'assicurazione che tenesse a riparo in caso di ritiro del deposito dei surplus negli *States*²²⁴. Carter riuscì a creare una sorta di leadership a quattro teste con Callaghan, primo ministro britannico, Giscard d'Estaing, presidente francese, e

²²¹ Y. Mieczkowski, *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s*, University Press, Kentucky, 2005, p. 300.

²²² S. Yaqub, *The Weight of Conquest: Henry Kissinger and the Arab Israeli Conflict*, in pp. 242-245, in .F. Logevall, A. Preston (a cura di), *Nixon in the World, American Foreign Relations, 1969-1977*, op. cit.

²²³ M. Nolan, *The Transatlantic Century: Europe and United States, 1890-2010*, op. cit., p. 286.

²²⁴ J.B. Kelly, *Arabia, the Gulf and the West*, op. cit., pp. 262-263.

Helmut Schmidt, cancelliere tedesco, per creare un'intensa collaborazione nei problemi condivisi dalle potenze occidentali²²⁵.

Successivamente il Presidente Carter avrebbe modificato la politica energetica, che espose durante un messaggio televisivo del 10 aprile 1979, ponendo chiaramente l'energia tra le priorità nazionali. Il discorso toccava i temi della sicurezza delle forniture, del risparmio e del rincaro del petrolio²²⁶. Carter aveva deciso di inviare privatamente tramite l'ambasciata americana a Londra il suo discorso programmatico al primo ministro britannico Callaghan (1976-1979), che definì "coraggiosa" la nuova politica statunitense, oltre che chiaramente diretta a realizzare quanto concordato l'anno precedente nel forum dell'Agenzia internazionale. Il fulcro della proposta enunciata da Carter era l'assunzione di responsabilità quale principale consumatore di energia al mondo, che, considerata la situazione internazionale, avrebbe agito per ridurre la quantità di petrolio importata a 300 milioni di tonnellate all'anno entro il 1985, al fine di ridurre la pressione sul prezzo e sulle forniture. Nella dichiarazione di risposta, Callaghan espresse la volontà britannica di collaborare con gli Stati Uniti²²⁷. Le sue proposte riguardavano anche l'applicazione di una tassa, la *Crude Oil Windfall Profit Tax Act*, che avrebbe colpito i guadagni delle compagnie petrolifere derivanti dagli aumenti improvvisi del petrolio dovuti alle decisioni dell'OPEC. Più precisamente, nella misura del 50% sulla parte del prezzo sul petrolio importato che superava il prezzo del petrolio allo sbarco, quindi compreso dei dazi sull'importazione²²⁸. Questa misura era meno incisiva di quella prevista nella precedente proposta, l'*equalization tax* presentata dal presidente nel 1977, e rifiutata dal Congresso. Gli introiti fiscali sarebbero stati reinvestiti dal governo in ricerca e sviluppo di fonti alternative come energia solare, combustibili sintetici e carbone. Si chiedeva anche alle compagnie di aumentare la produzione per accrescere le riserve di petrolio e sfruttare maggiormente le riserve di petrolio presenti in Alaska e quelle di gas e carbone. Si proponeva un graduale, dove possibile, trasferimento dal petrolio al gas, lo stanziamento di 165 milioni di dollari per lo stoccaggio del petrolio nelle regioni del nordest e nelle Hawaii²²⁹.

Carter nelle sue memorie dichiarò che l'aumento del prezzo interno del petrolio era inteso come stimolo per la produzione e incoraggiamento alla conservazione, ma per funzionare avrebbe dovuto essere controllato e presentato ai consumatori in maniera graduale, per difenderli dagli effetti dell'aumento²³⁰. I britannici comunque avevano considerato la proposta del presidente Carter la più completa tra quelle dei suoi predecessori, il cui elemento comune era il tentativo di diminuire la quantità di petrolio importata, un obiettivo che fino a quel momento nessuno era stato in grado di realizzare²³¹. Gli ultimi mesi del suo mandato coincisero con gli scossoni portati dal 1979 al sistema internazionale, sia per via della seconda grande crisi petrolifera, sia per la caduta del sistema che gli Stati Uniti avevano architettato per garantire la sicurezza nella regione mediorientale a partire dal 1971, in seguito alla ritirata britannica. La politica dei due pilastri aveva infatti perso l'apporto dell'Iran dopo la rivoluzione di Khomeini. L'invasione dell'Armata Rossa in Afghanistan pose fine al periodo di distensione.

Nel 1979, parve ripetersi, quindi, quanto visto 6 anni prima, quando il sistema internazionale dovette affrontare una nuova crisi petrolifera. La British Petroleum commissionò uno studio sulla

²²⁵ T. Petersen, *Anglo-American Policy toward the Persian Gulf, 1978–1985: Power, Influence and Restraint*, Sussex Academic press, 2007, p. 23.

²²⁶ *Carter energy programme*, aprile 1979, in NA, PREM 16 2289.

²²⁷ *President Carter energy's statement*, 6 aprile 1979, in NA, PREM 16 2289.

²²⁸ *The tax world*, aprile 1979, in NA, PREM 16 2289.

²²⁹ *Carter energy programme*, aprile 1979, in NA, PREM 16 2289.

²³⁰ T. Petersen, *Anglo-American Policy toward the Persian Gulf, 1978–1985: Power, Influence and Restraint*, op. cit., p. 25.

²³¹ President Carter's energy message to Congress, 29 aprile 1977, in NA, PREM 16 2289.

situazione relative alle forniture di greggio. La ricerca si intitolava: «Petrolio: ancora crisi. Un messaggio pessimistico sull'atteso declino delle forniture di petrolio»²³². La sicurezza delle forniture di greggio era ormai divenuto uno dei temi dominanti delle organizzazioni che si occupavano di sviluppo, crescita economica e cooperazione allo sviluppo, tra cui il G-7 e l'OCSE. Al tempo, la percezione prevalente era che il prezzo del petrolio sarebbe salito e le forniture, viceversa, sarebbero calate. Questo era stato confermato dal *trend* seguito dal prezzo del greggio, che era diminuito tra il 1975 e il 1978, riducendo la capacità d'acquisto dei paesi produttori. Nei fatti, la crisi non portò tagli alla produzione, ma il prezzo del greggio salì, fino a raddoppiare²³³. Conseguentemente, salì la tensione internazionale. Al 10° incontro della Lega Araba, riunita a Tunisi dal 20 al 22 novembre 1979, fu raccomandato ai paesi produttori di petrolio (Iraq, Libia, Arabia Saudita, Emirati, Qatar e Kuwait) di versare annualmente circa 3.550 milioni di dollari ai paesi impegnati in prima linea (Siria, Giordania, OLP)²³⁴. Nel settembre dello stesso anno, l'invasione di truppe irachene in Iran dava inizio a una guerra decennale tra i due paesi, che avrebbe coinvolto indirettamente anche i paesi occidentali. Il problema dell'approvvigionamento petrolifero fu reso ancora più attuale dal lento sgretolamento del sistema bipolare²³⁵.

1.12 Politica energetica britannica alla fine degli anni 70

*Energy policy cannot be constructed in isolation. There is constant interaction at many points between energy policy and other areas of Government policy. The environmental and interaction with industrial, social, economic, and other policies*²³⁶.

Nei primi anni 70, le stime del governo britannico avevano indicato le riserve del Mar del Nord adeguate a garantire l'autosufficienza energetica del Regno Unito a partire dal 1980 e, addirittura, ad eccederle nel caso del petrolio. Il fatto che il Regno Unito diventasse un paese produttore ed esportatore spinse il ministro saudita del petrolio, lo sceicco Yamani, a prospettare l'ingresso di Londra nell'OPEC. Se, da un lato, questo invito fu necessariamente valutato dal governo britannico per la potenziale occasione di lavorare insieme e influenzare gli altri paesi produttori, dall'altro, oltre che essere improbabile, furono considerate le diversità di interessi e di grado di sviluppo economico, e fu valutato come potenzialmente dannoso per le alleanze con CEE e OCSE²³⁷. Nel frattempo, l'OPEC aveva imposto con sempre maggior vigore la forza di chi deteneva le riserve energetiche indispensabili al mondo occidentale, comunque legato al petrolio che scorreva a basso costo dal Medio Oriente. Con la crisi che seguì la guerra dello Yom Kippur, i governi occidentali dovettero affrontare la crescita dei prezzi del greggio e il conseguente trasferimento di potere d'acquisto ai paesi produttori. Questa situazione contribuì a una rapida caduta dell'attività economica mondiale tra il 1974 e il 1975, con un abbassamento della domanda di petrolio, che fece crescere le scorte dei paesi produttori, che poi tornò ai livelli pre-crisi nel 1977. In questo modo, i governi dei paesi consumatori dovettero considerare il petrolio importato come fonte marginale di energia della propria economia, nel senso che colmava la differenza tra la domanda di energia e le fonti domestiche. Ogni forma addizionale di energia equiparabile a una tonnellata di petrolio prodotta o risparmiata riduceva di una tonnellata il petrolio importato. In questo modo il prezzo del petrolio stabilito dai paesi produttori costituiva il parametro attraverso il quale tutte le fonti

²³² The Emirates Centre for Strategic Studies and Research, *Gulf, Oil and Gas. Ensuring Economic Security*, I. B. Tauris, Abu Dhabi, 2007, pp. 33-35.

²³³ F. Brenchley, *Britain and the Middle East: Economic History, 1945-87*, cit., p. 262.

²³⁴ B. Khader, *L'Europa e il mondo Arabo, le ragioni del dialogo*, op.cit., p. 60.

²³⁵ The Emirates Centre for Strategic Studies and Research, *Gulf, Oil and Gas. Ensuring Economic Security*, op. cit., pp. 33-35.

²³⁶ *Energy policy: draft green paper*, in NA, AB 48 1700.

²³⁷ *The UK and OPEC*, in NA, 1974, POWE 63/1229.

energetiche del mondo dovevano essere valutate. E questo era vero anche per il regno Unito, che avrebbe bilanciato importazioni ed esportazioni di energia con prezzi stabiliti dal sistema mondiale²³⁸. Il Regno Unito si basava su statistiche dell'OCSE e della Cia per le valutazioni sulla disponibilità futura di greggio.

FREE WORLD ENERGY SUPPLY AND DEMAND 1985 AND DEMAND FOR OPEC OIL
(mtoe)

	D/energy (central case)	OECD ¹	CIA ²	WAES ³ (scenario D - low growth)
Assumed economic growth in OECD area	4.3% 1975-85	4.8% end 1974 end 1985	4.2% ⁴ 1975-85	3.1% 1977-85
Non-Communist World				
Energy Consumption	5935	6128		5475
Energy Supply (excluding OPEC oil)	4356	4356		3795
Net Oil Imports	1579	1772	1925-2125	1680
Net Communist Oil Imports	- 40	- 40	175-225	-
OPEC Oil Exports	1539	1732	2100-2350	1680
OPEC Oil Consumption	208	208	250-200	140
Residual and increase in stocks	42	25	-	-
Demand for OPEC Oil (abpd)	1789 (35.8)	1965 (39.3)	2350-2550 (47.0-51.0)	1820 (36.4)

1 OECD, "World Energy Outlook", January 1977, reference case.
2 Central Intelligence Agency, "International Energy Situation", April 1977.
3 Workshop on Alternative Energy Strategies, "Energy: Global Prospects 1985-2000".
4 Excludes Australia and New Zealand.

Previsioni di OCSE e CIA sulla disponibilità futura di petrolio²³⁹.

Le previsioni differivano tra loro per il maggior pessimismo espresso dalla CIA rispetto all'OCSE. Esse non modificarono, a ogni modo, le politiche energetiche dei paesi consumatori, che mirarono a diminuire la dipendenza dalle importazioni di greggio dai paesi produttori²⁴⁰.

Il governo Heath (1970-1974), convinto dalla crescente tensione atlantica acuita dalla gestione del problema mediorientale, aveva deciso di creare, nel gennaio 1974, il Dipartimento dell'Energia (DoEn), sotto la guida del Segretario di Stato per la Difesa, Lord Carrington. Il nuovo dipartimento nasceva come un ministero politico, più che tecnico, ed era responsabile del coordinamento della politica energetica del paese, e della supervisione per la gestione efficiente delle riserve del Mar del Nord e dei programmi di ricerca relativi alle industrie energetiche sotto controllo statale (carbone, gas, elettricità). Inoltre, era incaricato nelle aree di sviluppo e ricerca per gli usi civili dell'energia nucleare, sotto il controllo della UKAEA (United Kingdom Atomic Energy Authority), che faceva

²³⁸ *Energy policy, draft green paper*, in NA, AB 48/1700.

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ *Ibidem*.

capo al DoEn, e sviluppo di fonti di energia alternative²⁴¹. Lord Carrington insistette affinché l'Offshore Supplies Office (OSO), agenzia governativa con competenze e supporto all'industria britannica nel Mar del Nord, fosse spostata dal Dipartimento dell'Industria a quello dell'Energia, accrescendone l'importanza politica²⁴².

Quando, nel giugno 1974, il governo aveva annunciato un programma per il risparmio energetico, l'aveva sostenuto con la creazione di un Consiglio consultivo, che promuovesse un consumo energetico più efficiente, e di una commissione per la ricerca e lo sviluppo. Il Consiglio era coadiuvato nella sua azione da rappresentanti delle industrie nazionali, delle compagnie petrolifere, da accademici²⁴³. Il governo fronteggiava un periodo di crisi economica, caratterizzato da disoccupazione e inflazione, e cercava di riformare i sindacati. Si decise, quindi, di sostituire le politiche energetiche di breve durata e scarsa incisività degli anni precedenti con una strategia di medio termine, con risultati tuttavia modesti. Risultava evidente la necessità di adattamento e di lavorare sull'equilibrio dei prezzi dei combustibili e dello sfruttamento dell'energia nucleare. Infatti, la pianificazione di una strategia di quindici anni con obiettivi fissi e previsioni rigide di fette di mercato per combustibile avrebbe rappresentato un grave rischio, considerata la mutevolezza del quadro internazionale²⁴⁴. La filosofia tenuta dal dipartimento era basata su due considerazioni fondamentali:

-avere il minimo rimpianto, nel senso che venivano seguite delle rotte che avevano degli elementi di sicurezza che ne giustificava la scelta

-flessibilità, cioè si mantenevano sotto osservazione delle alternative per poter cambiare nel caso di necessità²⁴⁵.

Nel 1976 furono generate delle previsioni su cui basare il lavoro del governo. Si prevedeva che la domanda di petrolio sarebbe rimasta al di sotto della soglia di capacità produttiva; i livelli di produzione del greggio, benché fossero preventivate delle fasi di restrizione, non avrebbero causato una contrazione della produzione tale da sottrarre alle raffinerie britanniche le quantità di greggio necessarie; il greggio del Mar del Nord avrebbe sostituito i tipi greggio di pari qualità. Infine, si prevedeva una fase di stabilità del Medio Oriente, che fu totalmente smentita dalle guerre intraprese dall'Iraq di Saddam Hussein²⁴⁶. Si stabilì che la futura politica energetica britannica dovesse essere improntata sull'efficienza e il risparmio, quindi il governo avrebbe dovuto incoraggiare l'uso dei carburanti più grezzi ed economici per la maggior parte degli usi, per riservare quelli di qualità superiore per necessità superiori. Nel passato questa politica era stata distorta dalla possibilità di acquistare il petrolio a basso costo, che avevano reso il carbone e l'energia nucleare meno appetibili dal punto di vista economico²⁴⁷. Ora il Regno Unito era l'unico paese che intendesse espandere la produzione di carbone, dato che la Germania perseguiva una politica di mantenimento, resa complicata da una netta diminuzione della domanda. L'Olanda aveva interrotto le estrazioni nel 1974, mentre Francia e Belgio avevano recentemente dismesso le proprie industrie. I costi di produzione britannici erano i più bassi all'interno della Comunità, anche se si poteva acquisire carbone dall'esterno del Mercato europeo a costi ancora più bassi²⁴⁸.

²⁴¹ *Executive, advisory and international bodies on research and development*, agosto 1977, in NA, AB 48/1700.

²⁴² M. Jenkin, *Britain Industry and the North Sea, State Intervention in a Developing Industrial Sector*, The MacMillan Press LTD, Londra, 1981, pp. 79-80.

²⁴³ *Executive, advisory and international bodies on research and development*, agosto 1977, in NA, AB 48/1700.

²⁴⁴ *Supplementary brief for Secretary of State's lunch with Chloride Management Board*, 7 novembre 1974, in NA, POWE, 63/1229.

²⁴⁵ *Energy policy review document, Analysis and commentary*, 7 marzo 1977, in NA, AB 4979.

²⁴⁶ *Balance of Payment forecast*, 1975, in NA, POWE 63/1229.

²⁴⁷ *A U.K. Energy Policy*, 20 marzo 1974, in NA, AB 4979.

²⁴⁸ *Implications for different UK industries of Membership of European Community*, 10 ottobre 1978, in NA, EG 1449.

Conseguentemente, il gas naturale e il petrolio del Mar del Nord, di alta qualità, sarebbero stati considerati come combustibili *premium*, con un tasso di esaurimento controllato e uso limitato di tariffe speciali. Il prezzo del petrolio sarebbe stato comunque stabilito seguendo gli orientamenti mondiali. Anche il Regno Unito considerava fondamentale il ruolo giocato dall'Arabia Saudita nell'abbassamento del prezzo del greggio e questo, tra le altre cose, era alla base dei rapporti commerciali intrattenuti anche con il Regno Unito. Il rincaro del petrolio veniva considerato fonte di grande preoccupazione dai paesi occidentali, poiché non solo poneva i paesi consumatori nella posizione di debito verso i produttori, ma innescava una reazione a catena il cui effetto più probabile era il cosiddetto *beggar-your-neighbour-policy* che consisteva nella riduzione delle relazioni commerciali con un altro paese, al fine di bilanciare le perdite dovute all'acquisto del petrolio²⁴⁹. L'energia nucleare era destinata alla produzione di energia elettrica, con il costo più economico. Infine, la valorizzazione del carbone mirava, nel lungo termine, a creare un possibile sostituto del gas²⁵⁰. Queste decisioni seguivano le raccomandazioni fatte dalla Commissione europea agli stati membri, seguendo quattro direttrici fondamentali:

- risparmio energetico
- sviluppo di risorse comunitarie (carbone, idrocarburi, fonti alternative)
- energia elettrica di origine nucleare.
- utilizzo del carbone nelle industrie e centrali elettriche²⁵¹.

Fu utile al fine della raccolta di informazioni e dell'opinione generale tenuta dai paesi consumatori la Conferenza per la Cooperazione Economica Internazionale di Parigi (dicembre 1975-giugno 1977) che comprese una commissione sull'energia e permise ai governi dei paesi sviluppati e in via di sviluppo. Il confronto fu intenso e utile, permise di capire l'impossibilità di affidarsi completamente agli idrocarburi, che grandi sforzi dovrebbero essere compiuti per cercare, sviluppare e sfruttare risorse energetiche differenti. Lo sforzo economico che ciò avrebbe implicato sarebbe comunque stato giustificato dai risultati in termini di stabilità dell'economia mondiale, crescita e sviluppo²⁵².

Le riflessioni, i ragionamenti e i progetti dibattuti in quegli anni si concretizzarono nei *green paper energy policy* del 1977, i primi documenti ufficiali prodotti da un governo britannico, quello del laburista James Callaghan (1976-1979), in materia energetica sin dal 1967, poi rivisti con leggere modifiche nella versione del 1978. La versione conclusiva apportava qualche piccola modifica a quella dell'anno precedente, introducendo una misura che riguardava il risparmio energetico e stabiliva la scelta definitiva del reattore che avrebbe fornito la base per il terzo programma nucleare. Fu espressa anche la necessità in termini di addestramento del personale per l'applicazione di queste misure. Fondamentalmente, il *green paper* dava seguito alle decisioni discusse negli anni precedenti, di cui si è dato conto nel capitolo, aprendo, in misura maggiore al dibattito pubblico sulle questioni, alla ricerca, quindi, del consenso necessario²⁵³. Introduceva il concetto di sostenibilità, in una fase di cambiamento radicale nella sostituzione della fonte energetica primaria mondiale, come mai avvenuto in passato. Quando il carbone sostituì il legno e poi il petrolio rimpiazzò il carbone, la motivazione era nelle maggiori prestazioni garantite dal nuovo carburante e non, come in questa occasione, dalla improvvisa mancanza di rifornimenti della fonte energetica. L'intenzione britannica era quella di prepararsi al futuro in maniera lungimirante,

²⁴⁹ *World and Uk economic prospects*, 19 febbraio 1975, in NA, AB 4979.

²⁵⁰ *A U.K. Energy Policy, some general themes and guidelines of pricing policy*, 30 maggio 1974, in NA, AB 4979.

²⁵¹ *Summary of decision of the 573rd meeting of the Council of the European Communities (energy)*, 27 marzo 1979, in NA, EG 1449.

²⁵² *Energy policy, draft green paper*, in NA, AB 48/1700.

²⁵³ L.F. Pearson, *The organization of the Energy Industry*, The Macmillan press ltd, Londra, 1981, p. 189.

non di affrontare una crisi presente. Investimenti importanti, a questo fine, erano stati compiuti per lo sfruttamento del carbone e dell'energia nucleare, dove la conoscenza accumulata negli anni permetteva al Regno Unito di avere conoscenze sufficienti per la scelta di reattori da utilizzare. Contemporaneamente all'impegno per rendere produttivi i giacimenti del Mar del Nord²⁵⁴.

Il politico britannico laburista Tony Benn ne scrisse l'introduzione, auspicando un graduale spostamento del potere e ricchezza ai lavoratori e ricordando come non avesse senso creare un modello per i successivi 20 anni, considerata la mutevolezza dei scenari nel campo energetico, ponendo nella mani della Commissione sull'energia il proseguimento di questo dibattito, citando due sindacalisti, a espressione del tentativo che il governo stava compiendo di mediare con le unioni sindacali: Frank Chapple dell'Electrical, Electronic, Telecommunications and Plumbing Union (EETPU), considerato un modernizzatore, e Joe Gormley, del National Union of Mineworkers (NUM)²⁵⁵. Durante la creazione del documento finale, furono numerose le proposte, che riguardavano, ad esempio, la manipolazione dei prezzi per garantire l'utilizzo dell'energia elettrica, all'interno dello schema che prevedeva la suddivisione tra energie *premium* e non. Grande importanza veniva dato allo sviluppo dell'industria nucleare, nella misura di 40 stazioni da 40 gigawatt entro il 2000, come base per la produzione elettrica, che avrebbe avuto come concorrente principale il gas (non tassato), mentre il carbone e il petrolio avrebbero rappresentato i carburanti costosi. Questo obiettivo, visto come fin troppo ambizioso, fece storcere il naso ai detrattori dell'energia nucleare (oggi sono 7 centrali, altrettante ormai chiuse)²⁵⁶. Considerando gli aspetti più prettamente di politica internazionale, il documento considerava, nella prospettiva di lungo termine, il ruolo britannico nello scenario mondiale. Il Regno Unito era membro della CEE, dell'OCSE, dell'IEA, delle Nazioni Unite. Questo significava vivere in continua interazione con gli altri stati e considerare gli elementi di lungo termine, quando, dal punto energetico, i britannici sarebbero stati nuovamente importatori di energia, era necessario.

1.13 Il Regno Unito e la politica energetica comunitaria

Con l'ingresso del Regno Unito nella CEE, era aumentata la necessità di coordinare le proprie politiche energetiche con gli altri stati membri. Il 10 ottobre del 1978 il Dipartimento del Commercio commissionò uno studio approfondito sui possibili effetti della *membership* comunitaria sul funzionamento dei settori industriali britannici. In precedenza, il Dipartimento dell'Energia aveva regolarmente inviato dei *report* sull'argomento, ma nel dicembre 1973, poco dopo l'ingresso ufficiale nella CEE, aveva interrotto questa pratica. Ora, al termine del periodo di transizione, quando tutte le tariffe per il commercio intra-comunitario erano state sollevate, una nuova ricerca venne commissionata. Redatta tra il 1978 e il 1979, affermava che la politica energetica europea, inevitabilmente incentrata sul petrolio, considerato non solo il periodo di crisi affrontato, ma anche la crescente dipendenza dei paesi membri e l'aumento dei consumi, si era limitata essenzialmente nell'adozione di un sistema per il monitoraggio delle importazioni del greggio, sui piani per l'importazione e sui progetti nel settore degli idrocarburi, uniti accordi sullo stoccaggio delle scorte. Era stata, in altre parole, la semplice somma delle politiche dei suoi stati membri. Sostanzialmente, la Comunità aveva ricoperto un ruolo supplementare a quello degli stati membri, nel rispetto delle differenti necessità di ognuno di loro²⁵⁷. Dei progressi, dal punto di vista della definizione di una strategia più completa e realmente comunitaria, furono compiuti tra il 1978 e il 1979. Nel maggio 1978 la Comunità si accordò per finanziare progetti per la ricerca e lo

²⁵⁴ *Energy policy, draft green paper*, in NA, AB 48/1700.

²⁵⁵ *Ibidem*.

²⁵⁶ *BNF comments on the green paper*, 27 giugno 1978, in NA, AB 48/1700.

²⁵⁷ *The Community Policy on oil, Membership of the European Communities: Implications for the UK oil Industries*, in NA, EG 1449.

sfruttamento di fonti di energia rinnovabili²⁵⁸. Fu regolata la materia relativa al gas e la parte del documento redatto dal Dipartimento di Energia fu reso pubblico. In esso si stabiliva che a parte le normali direttive e regole, la Comunità non imponeva condizioni che avrebbero modificato il funzionamento di questo settore, che, con 14 milioni di clienti, rappresentava il più grande in Europa, con 100mila persone impiegate in questo campo che, nel biennio 1977-1978, aveva garantito ricavi per 2500 milioni di sterline. Al contrario, le regole comunitarie avevano portato almeno tre importanti benefici, sotto forma di finanziamenti. Un prestito di 93,5 milioni di sterline dalla Banca di Investimento Europea aveva consentito la costruzione del sistema di distribuzione e trasmissione del gas in Scozia; un secondo prestito di 1,6 milioni di sterline dal Fondo di sviluppo regionale europeo aveva consentito la creazione di strutture in aree in via di sviluppo; infine, 1,45 milioni di sterline dal Fondo sociale europeo per sostenere i costi dei training a favore del personale impiegato nell'industria e l'arruolamento di ingegneri della distribuzione²⁵⁹. In caso di nuove situazioni di emergenza, la CEE affiancava alla scelta di tenere un livello minimo di scorte di petrolio, quantificato in 90 giorni di autonomia rispetto al totale consumato nell'anno precedente, la regolamentazione delle quantità di petrolio di provenienza comunitaria che era possibile esportare all'esterno del Mercato Comune. Una parte riservata all'amministrazione e non all'uso pubblico faceva riferimento all'art. 34 del Trattato di Roma, che imponeva restrizioni nelle esportazioni ad altri stati membri. Tuttavia, nel caso della British Gas Corporation (BGC), che si occupava della vendita del gas britannico, non furono imposte limitazioni. Il Regno Unito rispettava questi parametri senza difficoltà. Durante la Conferenza di Brema, tenuta il 6-7 luglio 1978, il Consiglio europeo annunciò l'adozione di due obiettivi fondamentali per il 1985:

- a) la riduzione della dipendenza dalle importazioni di petrolio nella misura del 50%
- b) la limitazione delle importazioni nette dalla Comunità.

Successivamente, durante il consiglio europeo di Parigi del 12-13 marzo 1979, il limite all'importazione di greggio fu fissato al livello delle importazioni dell'anno precedente, cioè 500 milioni di tonnellate, circa 25 milioni meno di quanto preventivato a Brema. La necessità di stabilire delle misure più precise e stringenti era collegata alla nuova crisi portata dalla rivoluzione di Khomeini in Iran. In realtà questa misura, presente solamente negli allegati tecnici fu lasciata in sospeso per l'opposizione della Francia, la cui Presidenza aveva enfatizzato l'importanza delle politiche nazionali²⁶⁰. Nel comunicato finale della Conferenza di Parigi (12-13 marzo 1979) il Consiglio espresse l'intenzione di aumentare il livello di sostenibilità, attraverso lo sfruttamento più efficiente degli idrocarburi e del carbone, e di finanziare la ricerca per lo sviluppo delle energie rinnovabili²⁶¹. I paesi della CEE consumavano circa il 20/25 % dell'energia del mondo non comunista. Di questa, nel 1974, il 60% era importata. Germania, Olanda e Regno Unito producevano energia oltre le necessità domestiche, ma solo l'ultima poteva garantirsi l'autosufficienza. Un altro problema era legato al costo di produzione. Relativamente al carbone, il costo di produzione britannico era il doppio di quello statunitense e australiano, quello tedesco costava ancora di più. Riguardo al petrolio, nel Mar del Nord, un barile costava al Regno Unito circa dai 3 ai 9 dollari al barile, in Arabia Saudita solo 20 centesimi. Solamente gli alti costi del greggio coprivano i costi dell'estrazione ma solo perché l'OPEC aveva fissato un prezzo del greggio molto alto, ben oltre i costi di produzione²⁶².

L'ingresso nella CEE, secondo il Dipartimento dell'Energia britannico, non aveva causato

²⁵⁸ *EEC Demonstration Projects*, 13 marzo 1979, in NA, EG 1449.

²⁵⁹ *Implications of membership of European Community, the Gas industry*, 8 gennaio 1979, in NA, EG 1449.

²⁶⁰ *Energy Objectives relating to Oil, Membership of the European Communities: Implications for the UK oil Industries*, 18 maggio 1979, in NA, EG 1449.

²⁶¹ *European Council Communiqué*, Paris 12-13 marzo, 1979 in NA, EG 1449.

²⁶² *Energy policy, draft green paper*, in NA, AB 48/1700.

grandi cambiamenti nell'industria britannica. Vi erano, certamente, state alcune misure specifiche che avevano portato a delle modifiche, come la tariffa esterna comune, le direttive che riguardavano la conservazione e la libertà di *establishment* nella esplorazione e produzione²⁶³. Nel 1978, il Regno Unito aveva 12000 impiegati, offshore, nella produzione e esplorazione, 18600 nella raffinazione e 27200 nella distribuzione. 53 milioni di tonnellate erano prodotte nella zona marina del Regno Unito (UKCS), principalmente il Mar del Nord, per 3.000 milioni di sterline. Le politiche comunitarie non avevano praticamente effetti su questi lavoratori e questa produzione. Le regole riguardavano, invece, il mantenimento di riserve petrolifere equivalenti all'ammontare di petrolio utilizzati mediamente in 90 giorni dell'anno precedente, da cui andava detratto il 15% di petrolio di produzione interna. Il Regno Unito non incontrava difficoltà a rispettare questi parametri. Dopo la crisi del 1973 fu introdotta anche una misura che interveniva qualora sorgessero difficoltà nell'approvvigionamento di greggio o di suoi derivati per uno o più stati membri, che avrebbe portato a un intervento del Consiglio per una risposta unitaria da parte della Comunità. Una misura cui il Regno Unito si era adattato con una legge del 1976 (Energy Act)²⁶⁴. L'industria statale britannica del gas, che dava occupazione a circa 100.000 persone, era la più importante d'Europa, con vendite annuali per circa 2.500 milioni di sterline. Come per altri articoli commerciali, non c'erano nei trattati europei delle regolamentazioni precise. Fondamentalmente, le risorse naturali fornivano al Regno Unito un ruolo preminente all'interno della CEE nel settore energetico. Una posizione di relativa forza, che per Londra significava la possibilità di influenzare le strategie e le decisioni in questo campo ma anche la responsabilità di fornire una certa sicurezza a tutti gli stati membri. In quest'ottica, il coinvolgimento di compagnie comunitarie nello sfruttamento dei giacimenti del Mar del Nord era considerato dai britannici un elemento positivo. Infine, in caso di crisi, l'appartenenza alla CEE avrebbe costituito un vantaggio per la sicurezza delle risorse energetiche²⁶⁵.

Il Regno Unito, nel 1980, definiva la sua strategia energetica solo leggermente differente da quella degli altri stati membri. Le riserve di petrolio e gas naturale britanniche era raffinate solo per 1/3 nel proprio territorio, mentre un uguale quantità nel resto dell'Europa. La combinazione di controllo dell'esaurimento delle scorte e aumento dell'esplorazione per cercare nuovi giacimenti, come aveva sottolineato anche il segretario di stato britannico, avrebbe consentito di estendere la disponibilità di petrolio britannico negli anni '90, aiutando il raggiungimento degli impegni fissati dalla CEE, contenuti nella dichiarazione Venezia del giugno precedente, tra cui il 40% di dipendenza da petrolio importato (il Regno Unito era già arrivato al 43%)²⁶⁶. La Commissione europea, presieduta da Roy Jenkins e con François-Xavier Ortoli agli affari economici e finanziari, al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi in campo energetico, presentò delle proposte di politica economica al Consiglio, relative soprattutto al sistema di tassazione e prezzi²⁶⁷. Si intendeva, cioè fornire agli stati membri strumenti di politica economica e sostegno finanziario per raggiungere gli obiettivi prefissati di politica energetica²⁶⁸. In seguito al meeting di Venezia, a conclusione del Consiglio europeo, le linee guida stabilite prevedevano un maggiore supporto per l'attività condotta dalle organizzazioni internazionali quali Fondo Monetario e Banca Mondiale nel riciclaggio dei petrodollari, con attenzione anche ai paesi in via di sviluppo non produttori di petrolio, come già la Comunità faceva tramite la convezione di Lomé. Si cercava di migliorare il rapporto con i paesi in via di sviluppo tramite prestiti e finanziamenti che migliorassero le loro condizioni di vita. Si spingeva affinché si favorisse la più grande spinta possibile per gli investimenti nel campo energetico, si favorisse il nucleare, si stimolassero gli investimenti per la

²⁶³ *Implications of membership of European Community, the Gas industry*, 10 ottobre 1978, in NA, EG 1449.

²⁶⁴ *Ibidem*

²⁶⁵ *Energy policy, draft green paper*, in NA, AB 48/1700.

²⁶⁶ *Uk energy policy*, 1980, in NA, FCO 30 43/60.

²⁶⁷ *Energy and economic policy*, 16 ottobre 1980, in NA, FCO 30 43/60.

²⁶⁸ *Explanatory memorandum on European Community document*, 1980, in NA, FCO 30 43/60.

conservazione e lo sviluppo di nuove fonti energetiche. Un accento fu posto sull'importanza della tassazione e, quindi, dei prezzi. Il messaggio di fondo era che la politica dei prezzi doveva mirare a dare ai consumatori il giusto messaggio sul futuro costo dei combustibili, sostenendone il costo reale²⁶⁹. Il governo britannico valutò in maniera positiva la maggior parte dei suggerimenti dati dalla Commissione, compresa la proposta che riguardava la possibilità di influenzare il costo del petrolio, che veniva preferita alle sovvenzioni statali tramite aumento della spesa pubblica²⁷⁰. Pur considerandola, in qualche modo, un'incursione in materia di normale competenza degli stati, il governo britannico ne condivideva il messaggio di fondo e l'idea di armonizzare i criteri di determinazione del prezzo tra gli stati membri²⁷¹. Il governo britannico stava già lavorando in questo senso e affrontava una certa pressione per questa scelta. Se, quindi, era possibile utilizzare la scelta comunitaria come una sorta di scudo, non veniva, tuttavia, completamente accettata l'idea di considerare le modifiche nella tassazione relativa ai prodotti energetici solo ed esclusivamente in vista di obiettivi definiti dal Consiglio nella relativa materia senza tenere adeguatamente conto degli obiettivi di politica fiscale. Questi sforzi venivano chiesti agli stati membri e la Comunità contribuiva allo stesso modo. Nel 1979, i finanziamenti avevano toccato i 1580 milioni di dollari, cui ne sarebbero seguiti altri 50-100 nei primi anni '80²⁷².

La Commissione suggerì anche di affiancare alla strategia che prevedeva una riduzione delle importazioni di greggio, una ricerca più incisiva di migliori relazioni diplomatiche e commerciali con i paesi produttori. Inoltre, auspicava maggiori investimenti nell'energia elettrica prodotta con il nucleare, risparmio energetico e uso del carbone. Per quanto riguardava l'azione concertata dei paesi consumatori nel gruppo coordinato, il Regno Unito collaborava con l'IEA e la Comunità Europea tuttavia cercando di evitare il conflitto con i paesi dell'OPEC che poteva portare a ritorsioni. Il possibile risultato era un ripetersi di quanto visto nella Conferenza CLEC del 1975 in cui i paesi OPEC avevano concentrato le loro richieste sulla creazione di un nuovo ordine economico mondiale piuttosto che su questioni prettamente energetiche²⁷³.

La Germania era il primo paese importatore di petrolio britannico con 10 milioni di tonnellate l'anno, quasi il doppio dell'anno precedente, che rappresentavano 1/4 del totale di petrolio esportato dalla BNOB (British National Oil Corporation). La Germania acquistava direttamente dalla BNOB petrolio per le sue due raffinerie, la maggior parte per la VEBA (a partecipazione statale), il resto per la URBK (privata). Queste erano, tra le corporation, le uniche non multinazionali presenti nella CEE. Altre multinazionali compravano il greggio del Mar del Nord, quali la belga Petrofina e l'americana Conoco. Il resto del petrolio veniva venduto per uso in suolo britannico. Quando il governo britannico presentò le proprie rimostranze verso la tassazione iniqua cui era sottoposta dalla CEE, il petrolio fu uno degli strumenti utilizzati per esprimere le proprie ragioni. Il contributo del petrolio del Mar del Nord all'economia britannica poteva essere misurato tramite il reddito pro capite, ritenuto uno dei sistemi di misurazione più efficaci della ricchezza di un paese. Questo mostrava come il Regno Unito avesse il terzo più basso reddito pro capite nella CEE e nonostante ciò fosse il primo contribuente. Il paese era sostanzialmente basato su manifattura, commercio ed era, sostanzialmente, un consumatore di petrolio. Come risultato, prezzi più alti di greggio avevano effetti depressivi sull'economia britannica, anche se il Regno Unito era meno esposto di altri paesi ad eventuali nuove crisi energetiche, pur non essendo ancora un esportatore netto²⁷⁴.

²⁶⁹ *Energy and economic policy*, 16 ottobre 1980, in NA, FCO 30 43/60.

²⁷⁰ *Preparation for December financial council*, 4 dicembre 1980, in NA, FCO 30 43/60.

²⁷¹ *Energy and economic policy*, 16 ottobre 1980, in NA, FCO 30 43/60.

²⁷² *Financial council*, 15 dicembre 1980, in NA, FCO 30 43/60.

²⁷³ *Co-ordinating Group, Energy and Economic Policy, a communication from the Commission to the Council*, 10 ottobre 1980, in NA, FCO 30 43/60.

²⁷⁴ *Community budget and UK oil*, 11 aprile 1980, in NA, FCO 30 4361.

2. Stati Uniti, Regno Unito e l'industria petrolifera irachena

2.1 Il graduale interesse delle potenze occidentali per l'Iraq

Alla fine del 1700, il Regno Unito aveva progressivamente stabilito la propria presenza nella regione nota come Mesopotamia. Terra di collegamento e frontiera, considerata necessariamente da controllare, direttamente o per procura, per l'importanza strategica che rivestiva, aveva gradualmente testimoniato l'arrivo dei britannici impegnati in scali navali, uffici postali, comunità missionarie, magazzini commerciali e, infine, residenze diplomatiche, situate nel Mar Rosso, nel Mar Arabico e nel Golfo Persico. A partire dal 1830, imprese britanniche avevano investigato la possibilità di viaggiare con battelli a vapore sull'Eufrate e, con l'inaugurazione del Canale di Suez nel 1869, l'obiettivo primario era divenuto l'apertura del commercio verso l'Oceano Indiano. L'Iraq faceva parte del Golfo Persico e gli agenti diplomatici erano presenti nel territorio. Il Console si trovava a Bassora, ma faceva capo al Console residente a Baghdad, che, a sua volta, faceva rapporto all'ambasciatore britannico a Costantinopoli, che, infine, riferiva a Londra. Nonostante il collegamento con la madrepatria, la regione irachena in questa fase era controllata e seguita in prospettiva indiana. Il Console residente a Baghdad, era infatti anche un ufficiale del Servizio Politico indiano, il personale del governo del dipartimento d'India, con fedeltà al governo indiano. Questo era giustificato dall'importanza che la regione rivestiva come area di congiunzione tra continenti, tramite gli stretti turchi e il canale di Suez. I britannici, infatti, che governavano l'India e controllavano l'Aden, guardavano a nord, al Golfo Persico, soprattutto come garanzia per la sicurezza dei propri possedimenti e delle rotte²⁷⁵. Questa situazione non si modificò nemmeno quando gli interessi britannici in Mesopotamia si espansero. Al tempo i britannici consideravano ottimale, nonostante i propri interessi nella regione, la sopravvivenza dell'impero Ottomano, garanzia di integrità, che avrebbe significato anche tenere lontani gli interessi francesi, russi e tedeschi²⁷⁶.

Le mire sull'area crebbero ulteriormente dopo la notizia delle prime perforazioni di pozzi petroliferi, avvenuta a Baku nel 1870, che suscitò il grande interesse delle maggiori potenze²⁷⁷. Nel 1908, il petrolio fu scoperto anche in Persia, e l'attenzione dei paesi europei si concentrò allora su tre province dell'impero Ottomano, che corrispondono a Mosul, Baghdad, e Bassora, ovvero l'attuale Iraq²⁷⁸. Tedeschi e francesi furono attratti da chiari segnali geologici che indicavano la presenza di petrolio, soprattutto nelle zone di Qayarah, Kirkuk, Pulkanah and Heet²⁷⁹. La Germania, per le proprie necessità commerciali, inviò delle navi nel Golfo e, tramite la Anatolian Railway Company (ARC) (Anatolische Eisenbahn) e la Deutsche Bank, avviò la costruzione della ferrovia che intendeva unire Berlino e Baghdad, che avrebbe soddisfatto i progetti del sultano Abdul Hamid II²⁸⁰. Sin dal 1871, infatti, gli ottomani erano interessati alla realizzazione di una ferrovia che connettesse Istanbul e Baghdad. Il Regno Unito, il Belgio, l'Olanda e gli Stati Uniti, prima dello scoppio della Prima guerra mondiale, cercarono di offrire protezione all'Impero Ottomano e

²⁷⁵ J.A. DeNovo, *American Interests and Policies in the Middle East, 1900-1939*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1968, p. 5.

²⁷⁶ R. Spector Simon, E.H. Tejirian, *The Creation of Iraq, 1914-1921*, Columbia Uni press, New York, 2004, pp. 8-9.

²⁷⁷ R.J. Zedalis, *The legal dimension of Oil and gas in Iraq Current reality and future prospects*, Cambridge University press, New York, 2009, p. 4.

²⁷⁸ C. Mallat, *Iraq, Guide to Law and Policy*, Wolster Kluwer, New York, 2009, p. 281.

²⁷⁹ G. Anaz, *Iraq and Gas Industry in the Twentieth Century*, Nottingham University Press, Nottingham, 2012, p. 8.

²⁸⁰ V. Strika, *La Guerra Iran Iraq e la Guerra del Golfo, quadro regionale e internazionale, Le prospettive di pace*, Napoli, Liguori editore, 1993, pp. 25-26.

ottenere concessioni dalla Sublime Porta²⁸¹. Bruce Glasgow rappresentava la società anglo americana J. G. White and Co., che, nel 1909, per prima si interessò per avere delle concessioni relative alla costruzione di una ferrovia. Tuttavia, fu il Generale americano Chester Colby ad avere la meglio, offrendo migliori condizioni agli ottomani e garantendosi, nel marzo del 1908, la concessione per la costruzione di una ferrovia che avrebbe collegato Alessandretta (Iskenderun) ad Aleppo. Nell'agosto del 1909 questa concessione venne rinnovata dal nuovo governo, con condizioni maggiormente vantaggiose, sia per l'estensione della ferrovia, sia per la possibilità di sfruttare i minerali, petrolio compreso, eventualmente trovati su entrambi i lati dei binari, sino a 20 km di distanza. Questa concessione assumeva ancora più importanza nel contesto delle scoperte di petrolio fatte a Kirkuk e Mosul²⁸².

Nell'estate del 1911, Winston Churchill si convinse delle intenzioni bellicose della Germania e della sua crescente potenza navale. Decise così di invertire completamente la rotta della propria politica, che fino a quel momento aveva inteso privilegiare la spesa interna per programmi sociali a discapito dell'industria navale. Quando Churchill fu nominato Primo Lord dell'Ammiragliato si convinse di seguire il suggerimento dell'ammiraglio, ormai in pensione, John "Jacky" Fisher, e decise di convertire l'alimentazione della flotta britannica, nello specifico di cacciatorpedinieri e sottomarini della Royal Navy, dal carbone alla nafta, per garantire alle proprie navi maggior velocità ed efficienza²⁸³. Questa scelta fu inizialmente contestata, dato che il Regno Unito possedeva nel Galles grandi riserve di carbone e nessuna di petrolio, ma Churchill la portò avanti comunque. L'ammiraglio si convinse della necessità non solo di controllare i campi petroliferi, ma anche le compagnie che si accaparravano i diritti di esplorazione. L'olio persiano poteva dirsi già in mani britanniche, attraverso l'Anglo Persian Oil Co (APOC), e il governo britannico era intenzionato ad ottenere lo stesso in Iraq. L'Anglo Persian era un gruppo, guidato da William Knox D'Arcy, che aveva ottenuto una concessione dallo Shah di Persia per cercare petrolio nella regione di Khuzistan. Lo trovò nel maggio 1908, a Masjidi Sullaiman, 130 miglia sopra il fiume Karun. Unendo gli sforzi con la Burma Oil Company crearono la famosa Anglo-Persian Oil Company (APOC), l'attuale British Petroleum (BP). Sfruttando le difficoltà finanziarie dell'APOC, Churchill chiese di intavolare dei negoziati che sfociarono in un accordo, che vedeva il governo britannico acquisire il 51% dell'APOC per 2,2 milioni di sterline. L'Accordo venne approvato dal ministero il 13 maggio 1914 e ratificato dal parlamento il 17 giugno successivo²⁸⁴.

Le superpotenze iniziarono a sfidarsi, alla ricerca della garanzia di importanti e ricchi giacimenti. Molto attivi erano i tedeschi, i cui interessi erano portati avanti dalla Deutsche Bank. Nel 1912 un nuovo gruppo entrò in scena, la Turkish Petroleum Company, di cui facevano parte la Deutsche Bank (25%), la Royal Dutch/Shell (25%) e la Turkish National Bank, che, a dispetto del nome, era sotto controllo britannico²⁸⁵. Nel 1913, il Regno Unito ottenne dallo sceicco Shaykh Mubarak la firma su un accordo segreto per lo stabilimento di un protettorato britannico in Kuwait (1914), che era legato a Bassora da un altro accordo firmato nel 1899 per i successivi 25 anni (1899) e consentiva ai britannici delle spedizioni per le esplorazioni nell'area²⁸⁶. Nel marzo 1914 i governi di Germania e Regno Unito concordarono, con il contributo del Foreign Office britannico,

²⁸¹ G. Çetinsaya, *The Ottoman Administration of Iraq, 1890-1908*, Routledge studies on Middle East, Londra, 2006, pp. 36-39.

²⁸² G. G. Gruen, *The Oil Resources of Iraq: Their Role in the Policies of the Great Powers*, in R. S. Simon e E. H. Tejirian (a cura di), *The Creation of Iraq, 1914-1921*, Columbia University Press, New York, 2004, p. 111.

²⁸³ E.J. Dahl, *Naval Innovation, From Coal to Oil*, «*Joint Force Quarterly*», Winter 2000-2001, pp. 50-56.

²⁸⁴ S. Schama, *A history of Britain, v. 3, 1776-2000, the Fate of Empire*, BBC books, Londra, 2002, pp. 327-328.

²⁸⁵ M.B.A. Latif, B.M. Almulhim, *Middle East Oil, a Redistribution of values arising from the oil industry*, University Press of America, Inc, Maryland, 1991, pp. 145-147.

²⁸⁶ S. Khairallah, *Railway Networks of the Middle East to 1948*, in T. Philipp, B. Schäbler (editors), *The Syrian Land: Processes of Integration and Fragmentation: Bilād Al-Shām from the 18th to the 20th century*, op. cit., pp. 80-82.

affinché i rappresentanti del governo turco e di quello tedesco si unissero in una strategia unificata di ottenimento e sfruttamento delle concessioni, cercando di imporre comunque il predominio britannico. Le parti della TPC si misero d'accordo per portare avanti lo sfruttamento del petrolio dell'Impero Ottomano solo ed esclusivamente attraverso la TPC stessa. Per riconciliare gli interessi tedeschi e britannici (oltre ad altri gruppi di interesse) furono portati avanti trattative tra il gruppo di D'Arcy e la TPC. Il risultato di queste negoziazioni fu un accordo chiamato "Arrangements for Fusion of the Interests in the TP Concessions of the D'Arcy Group and the TPC", conosciuto come il Foreign Office Agreement, firmato il 19 marzo 1914 da rappresentanti del governo tedesco, britannico, dalla National Bank of Turkey, dalla Anglo Saxon Petroleum Co (sussidiaria della Royal Dutch Shell), dalla Deutsche Bank e dal Gruppo D'Arcy²⁸⁷. L'Anglo-Persian Oil Co aveva il 50%, Deutsche Bank e Shell, 25% ciascuna²⁸⁸. Il 19 giugno 1914 gli ambasciatori di Germania e Regno Unito si rivolsero al Gran Visir turco, chiedendo la concessione di sfruttamento relativa ai territori di Mosul e Baghdad, ottenendo una risposta positiva. Era il 28 giugno, lo stesso giorno in cui l'Arciduca austriaco Francesco Ferdinando fu assassinato in Bosnia. La seguente catena di avvenimenti portò allo scoppio della Prima guerra mondiale. La collaborazione anglo tedesca per lo sfruttamento del petrolio terminò immediatamente²⁸⁹.

Allo scoppio della Prima Guerra mondiale, Francia, Russia e Regno Unito, uniti nell'Intesa, discussero della spartizione dell'Impero Ottomano. La Russia puntava al sovvertimento della "antica regola", ovvero ottenere il controllo della navigazione negli Stretti, al tempo ad esclusivo appannaggio degli ottomani. I russi volevano aperta la via verso il Mar Mediterraneo, oltre a varie concessioni territoriali in Armenia e all'accesso ai luoghi sacri in Palestina, per proteggere le popolazioni cristiano ortodosse. Francesi e britannici riconobbero queste rivendicazioni alla Russia nell'Accordo di Costantinopoli (marzo 1915). Tuttavia, con lo scoppio della rivoluzione bolscevica, la Russia uscì dal conflitto mondiale e la nuova leadership comunista, atea per ideologia, non nutrendo alcun interesse verso i luoghi sacri, rinunciò anche alle altre pretese. Nel 1916, Regno Unito e Francia raggiunsero un accordo per la spartizione del Vicino e Medio Oriente (Accordi Sykes- Picot)²⁹⁰. La Francia avrebbe preso il controllo sui territori che corrispondono all'attuale Libano e Siria, su cui vantava "diritti storici", sia per ragioni legate alla protezione della popolazione cristiano maronita del Libano, sia per ragioni economiche, legate all'industria serica. Il Regno Unito invece, incaricò una Commissione che definì gli obiettivi di guerra legati al Medio Oriente, in base agli interessi britannici: protezione delle rotte verso l'India, sicurezza postbellica degli investimenti, commercio nella regione. Seguendo queste direttive, il Regno Unito espresse l'intenzione di controllare i territori che oggi corrispondono ad Israele, Territori Occupati, Iraq e Giordania²⁹¹.

Queste scelte si sarebbero rivelate preziosissime dal punto di vista petrolifero. L'ammiraglio Sir Edmond Slade, nel 1916, aveva espresso al governo britannico la necessità di assicurarsi il controllo della Mesopotamia, del Kuwait, del Bahrein e dell'Arabia. Nel luglio 1918 espresse lo stesso concetto con ancora maggior forza in un documento intitolato "La situazione del petrolio nell'Impero britannico". Il 31 luglio 1918, Sir Maurice Hankey, ministro del consiglio di guerra, analizzò una cartina del Medio Oriente insieme a Sir Slade, segnando tutti i punti in cui si presupponeva ci fossero riserve di petrolio, soprattutto vicino alla zona di Mosul. Successivamente, un memo che racchiudeva tutte le considerazioni sulle necessità di avere il controllo di quelle aree fu consegnato al segretario di stato, Arthur Balfour. Il controllo del petrolio iracheno e iraniano

²⁸⁷ G. Anaz, *Iraq and Gas Industry in the Twentieth Century*, op. cit., p. 11.

²⁸⁸ *Ivi*, pp. 12-13.

²⁸⁹ *Ivi*, p. 13.

²⁹⁰ Sykes - Picot Agreement, text, at: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/sykes.asp

²⁹¹ R. Spector Simon, E.H. Tejirian, *The creation of Iraq 1914-1921*, op. cit., p. 22.

divenne uno dei primi obiettivi di guerra²⁹². Per assicurarsi il raggiungimento di questo obiettivo Mosul fu presa in seguito all'armistizio firmato con i Turchi il 30 ottobre del 1918²⁹³. Negli anni finali della Guerra, dopo un periodo in cui il suo Primo Ministro George Clemenceau espresse disinteresse per la materia, crebbe l'importanza del petrolio iracheno anche per la Francia. Inizialmente l'accordo Sykes- Picot prevedeva che la parte a nord-est della provincia di Mosul, compresa la città, andassero alla Francia. Al tempo dell'accordo, i britannici, che consideravano la salvaguardia dell'India, gioiello nella Corona, come vitale, intendevano creare a Mosul una zona cuscinetto, retta dai francesi, che separasse il confine tra inglesi e russi. Tuttavia, dopo l'armistizio dell'11 novembre 1918, che pose fine alla Grande Guerra, britannici e francesi ridiscussero i termini dell'accordo Sykes Picot. Il successivo 1 dicembre, David Lloyd George e Georges Clemenceau si incontrarono a Londra, discussero di come rinegoziare l'accordo senza però mettere nulla per iscritto e senza avvisare i rispettivi ministri degli esteri. I successivi incontri portarono solo a scontri e incomprensioni che vennero risolte solo nel 1920, alla Conferenza di Sanremo, che decretò le rispettive aree di influenza dei due paesi. Il seguente 24 aprile venne firmato un accordo che stabiliva gli interessi nell'area, la possibilità di costruire oleodotti, raffinerie e altre strutture e la reciproca esenzione su tasse e tariffe di esportazione. La Francia si garantì il diritto al 25% delle azioni della TPC, ovvero avrebbe rilevato la quota detenuta dai tedeschi prima del conflitto. In cambio la Francia fece cadere le proprie pretese su Mosul²⁹⁴. La Francia acconsentì affinché nell'accordo fosse presente il suo impegno per la costruzione di due sistemi di oleodotti, che collegassero la Mesopotamia all'Iran e portassero il petrolio nei porti del Mediterraneo. Infine, per andare incontro alle aspirazioni nazionalistiche degli iracheni, fu consesso loro, nell'art. 8 dell'accordo, il diritto di acquisire, senza costi, il 20% della partecipazione nelle azioni della compagnia, la TPC, stabilita per lo sfruttamento e lo sviluppo delle risorse petrolifere²⁹⁵.

I successivi problemi del Regno Unito con la Turchia, che riguardarono il confine turco-iracheno, furono dibattuti, nel 1923, durante la Conferenza di Losanna²⁹⁶. Nella speranza di ottenere appoggio alle rivendicazioni contro gli inglesi per la sovranità di Mosul, la Grande Assemblea Nazionale Turca stabilì, il 10 aprile 1923, una concessione nella provincia alla compagnia americana Ottoman American Development Corporation. Nonostante il disappunto di francesi e britannici, il segretario di stato statunitense, Charles Evans Hughes, presentò l'accordo come una vittoria della politica della Porta Aperta. Chester aveva cercato questa concessione sin dal 1908. La sua Ottoman American Development Company, una corporation della New Jersey, l'aveva ottenuta il 10 marzo 1910, ma la richiesta, mandata al Parlamento Turco nel 1911, non era stata ratificata. Il successo di Chester era destinato a rimanere effimero, a meno che Mosul, sotto occupazione militare britannica, non fosse tornato sotto sovranità turca. La Società delle Nazioni accolse le osservazioni britanniche relative all'importanza di includere Mosul nel nuovo stato iracheno. Questo successo, importantissimo, sarebbe stato usato dalla TPC e dal governo di Londra per abbassare le richieste irachene in sede di trattativa con la TPC. Il Trattato del 5 giugno 1926 stabilì le nuove frontiere e concedeva ai turchi il 10% delle entrate derivate dal petrolio di Mosul per i successivi 25 anni²⁹⁷.

Il progetto franco-britannico aveva, quindi, trovato realizzazione con gli accordi di pace della

²⁹² G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, The Bodley head, Londra, 2011, pp. 5-6.

²⁹³ I. Rutledge, *Enemy on the Euphrates: The Battle for Iraq, 1914-1921*, Saqi Books, Londra, 2015, p. 185.

²⁹⁴ G. G. Gruen, *The Oil Resources of Iraq: Their Role in the Policies of the Great Powers*, in R. S. Simon e E. H. Tejirian (a cura di), *The Creation of Iraq, 1914-1921*, op. cit., pp. 114-116

²⁹⁵ M.B.A. Latif, B.M. Almulhim, *Middle East Oil, a Redistribution of values arising from the oil industry*, op. cit., pp. 145-147.

²⁹⁶ G. G. Gruen, *The Oil Resources of Iraq: Their Role in the Policies of the Great Powers*, in R. S. Simon e E. H. Tejirian (a cura di), *The Creation of Iraq, 1914-1921*, op. cit., pp. 114-116

²⁹⁷ Ivi, pp. 120-122.

Conferenza di Parigi (1919-20). L'articolo 22 del Trattato Istitutivo della Società delle Nazioni, l'organismo ideato dal Presidente americano Woodrow Wilson per la risoluzione pacifica delle controversie, introdusse il sistema dei mandati, grazie al quale Francia e Regno Unito ottennero il controllo e la tutela sui territori ex province dell'Impero Ottomano, i cui confini furono stabiliti dalle potenze europee²⁹⁸. Il Regno Unito, come previsto, ottenne Palestina e Mesopotamia, mentre alla Francia andarono Siria e Libano (e Cirenaica). Dal punto di vista energetico questo significava che il Regno Unito avrebbe avuto via libera per lo sfruttamento dei pozzi petroliferi. Rimanevano esclusi gli interessi statunitensi²⁹⁹. Washington mise in dubbio la validità delle concessioni fatte in Iraq alla TPC.

Questo portò a una disputa transatlantica all'indomani dell'accordo di Sanremo. Gli americani rivolsero le proprie rimostranze direttamente al segretario di stato britannico, affermando che l'accordo in questione avrebbe creato *de facto* un monopolio franco-inglese sul petrolio delle aree del mandato. Questo accordo infatti escludeva deliberatamente gli Stati Uniti dal partecipare alle operazioni della TPC, sulla base del fatto che Washington non avesse dichiarato la guerra alla Turchia e non avesse dimostrato interesse agli accordi di pace, non presentandosi a Sanremo. Gli americani, scoperto l'accordo, reagirono prontamente. Inviarono una nota al governo inglese, ricordando loro di aver aiutato i britannici e i francesi a vincere la guerra ed aver ricevuto in cambio l'esclusione dagli accordi sul petrolio dall'area dei mandati. I britannici risposero che gli americani avevano una posizione di dominio nel petrolio mondiale, controllandone l'82%, a dispetto del 4,5% britannico. Seguirono negoziati ad alti livelli, con gli americani che spingevano sulla base della Porta Aperta, politica inaugurata da John Hay, segretario di stato statunitense nel 1899, in seguito allo stabilimento di sfere di influenza occidentali e giapponese in Cina. Hay chiese equità per tutte le nazioni che intendessero stabilire relazioni commerciali con la Cina. Gli americani ricordarono ai britannici di aver firmato l'accordo, e chiesero insistentemente di entrare a far parte della TPC. Inoltre, gli statunitensi affermarono di non considerare valida la concessione firmata nel 1914 dal Gran Visir, che invece sarebbe dovuta essere concessa dal nuovo governo del paese e propose di ricorrere all'arbitrato sulla questione di validità³⁰⁰. John Shuckburgh, del ministero coloniale e rappresentante del ministero degli esteri e del dipartimento petrolifero, analizzò le questioni il 16 gennaio 1922. Fu stabilito di evitare un confronto con gli americani, concedendo loro una quota della TPC. Seguirono negoziati tra TPC e Americani, che abbassarono la tensione tra i due paesi. La questione sarebbe andata per le lunghe, anche perché prima c'era da trovare l'accordo con l'Iraq³⁰¹.

Nel frattempo, la situazione irachena si evolse con lo stabilimento del re Faysal della dinastia hascemita, primo re per votazione popolare, e benedizione britannica, a guida del paese³⁰². Nei fatti, l'Iraq era controllato da Londra, per ciò che riguardava l'amministrazione interna, la politica estera, gli affari economici e le concessioni su importanti minerali e il petrolio³⁰³. L'Iraq fu quindi creato e modellato dal Regno Unito, che demarcò i suoi confini e introdusse le caratteristiche dello stato moderno³⁰⁴. Iraq, che significa sponda intera di un grande fiume, nel 1921 contava 2.849.282 abitanti, di cui 2.206.192 arabi, 499.336 curdi, 80.908 persiani, 60.493 turcomanni e 87.488 ebrei. Erano presenti delle importanti divisioni religiose: 2.640.700 musulmani, di cui 1.492.015 sciiti,

²⁹⁸ R. Spector Simon, E.H. Tejirian, *The creation of Iraq 1914-1921*, *op. cit.*, p. 22.

²⁹⁹ *Memorandum of agreement at San Remo*, 24 aprile 1920, Frus, United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, *Energy crises, 1969-19674*, pp. 655-658.

³⁰⁰ G. Anaz, *Iraq and Gas Industry in the Twentieth Century*, *op. cit.*, pp. 17-18.

³⁰¹ *Ivi*, p. 21.

³⁰² R.J. Zedalis, *The legal dimension of Oil and gas in Iraq Current reality and future prospects*, *op. cit.*, pp. 4-5.

³⁰³ G. Anaz, *Iraq and Gas Industry in the Twentieth Century*, *op. cit.*, p. 16.

³⁰⁴ G. Stansfield, *Iraq, People, History, Politics*, Polity Press, Cambridge, 2007, pp. 26-27.

che costituivano la maggioranza, e 1.131.685 sunniti, 87.488 ebrei, 78.792 cristiani³⁰⁵. La grande varietà presente nel territorio si traduceva in frequenti scontri e disordini. Nel 1920, subito dopo l'accordo di San Remo, il Regno Unito decise di demandare il governo e l'amministrazione al potere locale e agire semplicemente da controllo. Londra inviò più volte la sua Royal Air Force per garantire l'ordine. In quel momento, l'Impero britannico era vastissimo, e il costo per mantenerlo unito, pure, sia per l'amministrazione di tutti i territori, sia per la nascita di numerosi movimenti nazionalisti che richiedevano sforzi da parte del governo centrale per contrastarli³⁰⁶.

2.2 L'accordo con la TPC del 1925

Il 5 settembre 1923, il governo iracheno guidato da Abdul Muhsin al- Sadoon, nominò un comitato di esperti, incaricato di discutere i termini della convenzione richiesta dalla TPC. Dopo aver studiato il caso, il comitato propose che la concessione non comprendesse Bassora e che il periodo di concessione non superasse i 60 anni, invece dei 99 richiesti. L'accordo sulla durata fu raggiunto a 75 anni di concessione. Alcune raccomandazioni inviate dal governo iracheno non furono prese in considerazione. Esse riguardavano la possibilità di avere degli introiti legati alla produzione, piuttosto che averlo prefissato. Nonostante le proteste del governo iracheno, l'accordo fu sostanzialmente guidato dalla TPC. Grazie al lavoro di E.H. Keeling, nominato dalla TPC come negoziatore con il governo iracheno, fu così redatta una bozza di proposta e il governo iracheno creò un nuovo comitato che portò avanti le trattative, a Baghdad, dal 2 novembre sino al dicembre del 1923. I negoziati andarono avanti, lasciando dei punti di discordia. C'è da notare che il governo iracheno, durante questi negoziati, era all'oscuro delle decisioni prese nella Conferenza di Sanremo del 1920, che concedevano al governo iracheno il diritto alla partecipazione nell'ordine del 20% nella proprietà della TPC se avesse deciso di farlo investendo nella compagnia stessa. Poi il governo in carica si dimise, sostituito da un altro, con un nuovo primo ministro, Jaafar al Askari. Seguirono nuove trattative, che proseguirono dal dicembre 1923 a gennaio 1924.

Nel frattempo, mentre la TPC auspicava una soluzione veloce della trattativa con il governo iracheno, il ministero agli affari esteri, il ministero coloniale, l'alto commissariato e il Foreign Office chiedevano tempo, poiché erano presenti alcune questioni spinose sul tavolo negoziale, prima fra tutte la richiesta di partecipazione degli americani. Il 14 marzo 1925, si arrivò finalmente alla conclusione, con le firme sulla concessione con cui l'Iraq garantiva per 75 anni alla TPC il diritto esclusivo di esplorazione, prospetto, trivellazione, estrazione e trasformazione dei prodotti per la commercializzazione di petrolio, nafta, gas naturali, e il diritto di trasportare questi prodotti e i suoi derivati e la loro vendita, in cambio di un piccolo introito. Fino a questo momento l'esplorazione petrolifera non era incominciata, ma l'accordo aveva definito 24 punti di esplorazione in cui la compagnia avrebbe avuto il diritto di trivellare. Le prime ricerche iniziarono a Mosul e Kirkuk. Teoricamente, quindi, altri punti sarebbero potuti essere individuati e appaltati ad altre compagnie, un sistema che poteva risolvere il successivo ingresso delle compagnie americane, che, in via di principio, era stato accordato da britannici e francesi durante la conferenza di Losanna sulla Turchia, ma che ancora non aveva trovato ufficialità³⁰⁷. Nessuna menzione fu fatta all'art. 8 dell'accordo di San Remo, mentre fu inserito, nell'art. 34, una formula che garantiva la partecipazione irachena nella proprietà delle azioni della TPC nel momento in cui la compagnia stessa avesse deciso di offrire delle quote tramite offerta pubblica. Le compagnie negarono sempre l'esistenza di ogni tipo di legame tra la concessione del 1925 e l'accordo di Sanremo del 1920. Essi

³⁰⁵ V. Strika, *La Guerra Iran Iraq e la Guerra del Golfo, quadro regionale e internazionale, Le prospettive di pace, op. cit.*, p. 42.

³⁰⁶ *Ivi*, p. 44.

³⁰⁷ D. Styan, *France and Iraq: Oil, Arms and French Policy-Making in the Middle East*, I. B. Tauris, Londra, 2006, p. 25.

affermarono che tutte le parti coinvolte nei negoziati erano a conoscenza di quanto stabilito nel 1920, che la partecipazione dell'Iraq alle azioni della compagnia furono discusse in queste fasi, ma la decisione finale fu quella di garantire al paese concessionario una quota fissa di introiti, piuttosto che una partecipazione nelle quote della compagnia. Inoltre, la possibilità di acquisire le azioni della TPC era legata alla decisione della compagnia stessa di vendere le proprie azioni al pubblico. Ma, dato che questa possibilità non era prevista, nessuno fece caso a questa possibilità³⁰⁸. Questo sarebbe stato uno dei motivi di futuro attrito tra il governo iracheno e la TPC. Nella concessione, inoltre, il garante si riservava il diritto di nominare il direttore del Consiglio di amministrazione delle compagnie concessionarie. Il direttore avrebbe avuto stessi diritti e privilegi degli altri membri, ma aveva il diritto di inviare rappresentanti per monitorare il lavoro svolto dalla compagnia nel paese. Tuttavia, nessun iracheno avrebbe potuto interferire con le scelte e le strategie della compagnia³⁰⁹. Nessuna tassa o dazio potevano essere imposte alla TPC, la sua proprietà, i suoi privilegi o gli impiegati, escluse quelle solitamente previste nel campo industriale (art. 27). La compagnia aveva il diritto di importare, senza il pagamento di dazi, tutti i materiali, strutture e macchinari necessari per le attività di esplorazione, trivellazione, raffinazione, conservazione e trasporto del petrolio (art. 28). I dipendenti della TPC, esclusi gli operai semplici, non potevano essere giudicati, in caso di crimini, dalle autorità locali. La compagnia, infine, aveva la libertà di creare altre compagnie sussidiarie sotto il proprio controllo (art. 33)³¹⁰. Negli anni successivi, furono insistenti le richieste di applicazione dell'art. 8, tramite inserimento di un memorandum nell'accordo del 1925. Il governo chiedeva, inoltre, in qualità di paese concedente, la modifica dello statuto affinché fosse possibile aprire al pubblico l'acquisto di azioni della TPC³¹¹. Grazie a due ulteriori contratti, garantiti nel 1930, i diritti della TPC coprivano l'intero territorio iracheno. Considerato che le negoziazioni avvenivano tra il governo di un paese occupato e la compagnia del paese che occupava, tramite mandato, era evidente che gli accordi fossero inevitabilmente sbilanciati. L'accordo strategico fu firmato qualche giorno dopo la scoperta del gigante Baba Gurgur, vicino a Kirkuk, nel 1927. L'alto commissario per l'Iraq, Sir Henry Dobbs, inviò un memorandum per avvisare il proprio governo affinché non ordinasse il ritiro delle truppe dall'Iraq, una soluzione che Londra aveva considerato, perché la scoperta di immense quantità di petrolio non avrebbe più consentito di abbandonare ora il paese senza subire danni gravissimi per gli interessi britannici³¹².

La moderna storia dell'Iraq si può dire che iniziò con questo accordo, che sarà poi oggetto di numerose modifiche negli anni. Nel 1930 furono create dalla compagnia principale, come previsto dalla concessione, alcune sussidiarie e affiliate, allo scopo di coprire meglio il territorio iracheno. La scoperta di altri giacimenti vicino a Kirkuk, consolidarono la posizione della TPC. Dal 1934, il petrolio scoperto iniziò a essere trasportato da un oleodotto che dalla città di Haditha si divideva, portandone una parte nel porto libanese di Tripoli, per poi scorrere nella Siria francese, e un'altra nella città al tempo sotto mandato britannico della Palestina, Haifa. Quest'ultima parte portava successivamente il greggio attraverso il territorio, anch'esso sotto controllo britannico, della Giordania. Il livello delle esportazioni non era alto. Nonostante le attese, la TPC ritardò la produzione di petrolio in grande scala sino al 1940. Il possibile motivo di ciò è da ricercare nella volontà di regolare in maniera più oculata la produzione totale dell'area e, quindi, il prezzo del greggio, considerate che il potenziale dell'intera regione era altissimo. Solo tra il 1938 e il 1940, l'Iraq iniziò a trasportare petrolio a livelli più elevati, circa 550000 barili al giorno, che poi calarono

³⁰⁸ M.B.A. Latif, B.M. Almulhim, *Middle East Oil, a Redistribution of values arising from the oil industry*, op. cit., pp. 144-147.

³⁰⁹ *Ivi*, pp. 145-147.

³¹⁰ *Ivi*, pp. 135-136.

³¹¹ *Ivi*, pp. 145-147.

³¹² G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, op. cit., pp. 6-7.

nel corso della Seconda Guerra mondiale per via della chiusura alla navigazione del Mediterraneo. Nonostante la firma dell'accordo, tutte le questioni relative al petrolio, cioè la produzione, la costruzione di raffinerie e il sistema per calcolare gli introiti per l'Iraq, erano fonte di continui attriti tra il governo e la compagnia³¹³.

La questione del sistema relativo alla concessione di *revenues* era difficoltosa per almeno due motivi. La TPC, come spiegato, era una compagnia con uno statuto che prevedeva esclusivamente le azioni mirate alla produzione e al trasporto, mentre erano le compagnie, quali le future British Petroleum e la Royal Dutch Shell ad occuparsi della vendita del greggio e a ricavare, di conseguenza i profitti. La seconda difficoltà era da ritrovare nel fatto che coloro che negoziarono l'accordo del 1925 per conto della TPC erano stati molto attenti a evitare formule che chiarissero i termini con cui l'Iraq avrebbe ottenuto i propri guadagni relativi agli introiti, le tasse e i profitti, in quanto paese concessionario dell'accordo. Nei fatti, si ritiene possibile che, sino al momento della nazionalizzazione dei campi petroliferi e di gas, la TPC, le sue sussidiarie e le società affiliate, avessero evitato di produrre di proposito grosse quantità di petrolio e avessero addirittura bruciato il gas presente, oltre ad aver evitato di costruire le raffinerie³¹⁴.

Successivamente, si affrontò la questione dell'ingresso nella TPC delle compagnie americane, rappresentate dalla Standard Oil of New Jersey (SONJ). Le tasse imposte dal governo iracheno avrebbero riguardato la TPC, le sue proprietà e gli impiegati come quelle imposte ad altre industrie presente nel territorio iracheno³¹⁵. Fondamentalmente, francesi e britannici accordavano sugli aspetti positivi che l'ingresso statunitense avrebbe comportato. Prima di tutto, avrebbe garantito legittimità all'accordo franco-britannico e la partizione della regione. Secondariamente, assicurava alla TPC che non avrebbe dovuto rivaleggiare con le compagnie statunitensi per lo sfruttamento del petrolio iracheno. Una clausola, prevedeva, infatti che i partecipanti all'accordo non potessero concorrere tra di loro non solo per il petrolio iracheno, ma anche per tutto quello compreso nei territori dell'ex impero ottomano³¹⁶. Gli americani decisero di accettare il principio del cosiddetto *mutual-denial* all'interno dell'area in questione, che stabiliva di fatto la creazione di un cartello monopolistico del petrolio. Era un accordo che sicuramente violava la Open Door Policy, ma nessuno ebbe l'ardire di obiettare³¹⁷. In conclusione, dopo anni di trattative, si arrivò alla creazione della Near East Development Corporation (NEDC), che rappresentava gli interessi delle compagnie americane e, successivamente, a un accordo, firmato a Ostend, in Belgio, il 31 luglio 1928, che prevedeva una suddivisione delle quote della TPC, che nell'ottobre del 1928, sarebbe diventata Iraq PC (IPC), nella seguente modalità: il 23,75% all'Anglo Persian, lo stesso alla Shell, alla CFP e, infine, l'ultimo 23,75% al gruppo di compagnie statunitensi, nell'accordo conosciuto come della "Linea Rossa"³¹⁸. Fino agli anni '50, era evidente la presenza di un oligopolio, imposto dalle compagnie petrolifere, insieme alla complicità dei rispettivi governi, che regolavano la fornitura del greggio attraverso una serie di accordi che prevedevano la suddivisione dei mercati. L'accordo della Linea Rossa era uno di questi, probabilmente il primo e il più noto. Esso imponeva clausole alle compagnie affinché lavorassero in collaborazione, evitando la competizione, attraverso lo sfruttamento del petrolio dell'ex impero ottomano³¹⁹. Successivamente, gli accordi di questo tipo avrebbero trovato l'opposizione sempre più forte dei paesi garanti della concessione.

³¹³ R.J. Zedalis, *The legal dimension of Oil and gas in Iraq Current reality and future prospects*, op. cit., pp. 6-7.

³¹⁴ Ivi, p. 7.

³¹⁵ G. Anaz, *Iraq and Gas Industry in the Twentieth Century*, op. cit., p. 21.

³¹⁶ D. Styan, *France and Iraq: Oil, Arms and French Policy-Making in the Middle East*, op. cit., p. 25.

³¹⁷ G. Anaz, *Iraq and Gas Industry in the Twentieth Century*, op. cit., pp. 22-23.

³¹⁸ Red Line agreement, at: www.state.gov/r/pa/ho/time/id/88104.htm

³¹⁹ M.A. El-Gamal, A. Myers Jaffe, *Oil, Dollars, Debt and crises, the global course of Black Gold*, Cambridge, op. cit., p. 26.

2.3 L'indipendenza dell'Iraq e i nuovi diritti petroliferi

Il Regno Unito supportò la richiesta di indipendenza che il governo iracheno inoltrò alla Società delle Nazioni, che fu riconosciuta il 3 ottobre 1932. Successivamente all'Iraq fu anche accordata la *membership* nella Società³²⁰. I rapporti tra Regno Unito e Iraq, comunque, non si interruppero. Il 30 giugno 1930 al termine del mandato, fu firmata una stretta alleanza tra i due paesi. Venivano previste consultazioni in materia di politica estera e su argomenti di importanza comune. Il governo iracheno si faceva carico della responsabilità per il mantenimento dell'ordine interno. In caso di disputa tra Iraq e stato terzo, Iraq e Regno Unito avrebbero discusso per ricercare in maniera comune una soluzione pacifica. In caso di guerra i due paesi avrebbero discusso le misure di difesa. Al Regno Unito venivano assicurate due basi aeree, una a Bassora, l'altra a Ovest dell'Eufrate più altre zone per lo stazionamento di truppe britanniche, che non intendevano indicare un'occupazione³²¹. All'alba della Seconda Guerra mondiale, la costruzione di raffinerie a Tripoli (1939) e Haifa (1940) fu ad esclusivo uso locale, dato che il trasporto di petrolio era ritenuto pericoloso. Al termine del conflitto, il trasporto di greggio e di altri prodotti raffinati fu riavviato. Quando, nel 1948, scoppiò la guerra in Palestina tra arabi e la nascente Israele, il trasporto di petrolio dall'oleodotto fino ad Haifa provocò una spinta all'aumento della produzione di greggio nelle regioni meridionali dell'Iraq, campi che, finalmente esplorati in maniera intensiva, avevano portato alla scoperta di interessanti giacimenti a Zubar in 1948, Rumalia e Bai Hassan in 1953 e Jambur in 1954. Da queste zone, il greggio poteva essere esportato direttamente dall'Iraq attraverso la città di Bassora, posta sul Golfo Persico, invece di dover passare attraverso la Siria prima di arrivare a Tripoli³²².

La seconda guerra mondiale ebbe un impatto meno drammatico nel Medio Oriente rispetto alla Prima, lasciando intatta la cartina politica della regione e senza portare conseguenze notevoli nel medio periodo, ma ebbe tuttavia un ruolo trasformativo, accelerando la fine dell'impero coloniale francese e britannico³²³.

Negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale, la popolazione irachena mostrò insofferenza verso la monarchia e l'industria petrolifera, entrambi guidati da Londra e simboli della dominazione straniera. Sorsero nel paese movimenti di opposizione, sia di tipo nazionalista, sia di tipo socialista. Il più importante era il Partito Comunista Iracheno, che, nel momento di massima popolarità, contava su circa 20.000 membri e su una rete di organizzazioni ausiliari, tra cui spiccava la Federazione dei giovani democratici iracheni (84.000 membri), la conferenza nazionale dell'associazioni contadini (250.000 membri) e la federazione generale dei sindacati (275.000). Negli anni '40 e '50, il Partito Comunista organizzò una serie di scioperi nelle industrie controllate dai britannici, tra cui quelle impegnate nel campo ferroviario, portuale e petrolifero. Quando l'IPC rifiutò di concedere ai lavoratori il permesso di creare dei sindacati, nel luglio del 1946, fu organizzato uno sciopero di 9 giorni a Kirkuk, interrotto dall'intervento della polizia. Ci furono altri scioperi, tra cui uno nel 1948, nella stazione di pompaggio K3, vicino a Haditha. I lavoratori chiesero con sempre maggior forza aumenti salariali e miglioramento delle condizioni, ma soprattutto l'indipendenza dal Regno Unito. Il livello di tensione salì e solo le forze armate riuscirono a evitare che gli scontri arrivassero sino alla capitale³²⁴.

Il governo iracheno mostrò la sua insoddisfazione alla IPC per le *royalty* ricevute, che al

³²⁰ L. Fawcett, *International Relations of the Middle East*, Second Ed, Oxford Uni Press, New York, 2009, p. 195.

³²¹ M. Khadduri, *Independent Iraq, 1932-1958, a study in Iraqi Politics*, Oxford Uni Press, 2nd ed., Londra, New York, Karachi, 1960, p. 311-313.

³²² R.J. Zedalis, *The legal dimension of Oil and gas in Iraq Current reality and future prospects*, op. cit., p. 7.

³²³ F. Halliday, *Il Medio Oriente. Potenza, politica e ideologia*, op. cit., pp. 141-142.

³²⁴ G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, op. cit., p. 9.

tempo ammontavano a 4 scellini d'oro per tonnellata di greggio prodotta ed esportata. Al tempo stesso il governo sollevò diverse altre questioni. La compagnia concessionaria non aveva garantito la costruzione di ambienti idonei alla formazione della forza lavoro locale impegnata nelle tre aziende e di una raffineria nel territorio iracheno. Si chiedeva maggior potere nella decisione relativa alla produzione, che invece era interamente nelle mani della compagnia. Il governo iracheno era, inoltre, consapevole che, prima della costruzione delle raffinerie a Tripoli e Haifa, nel 1939 e 1940, l'IPC avesse operato con una sola raffineria in suolo iracheno, che era sufficiente a soddisfare solo i 2/3 della domanda locale, per cui il resto del greggio veniva importato dalla raffineria iraniana di Abadan. La nazionalizzazione in Iran aveva provocato un'interruzione del flusso di petrolio, lasciando gli iracheni in una situazione di sofferenza. Infine, si chiese la nomina del direttore del consiglio di amministrazione. Nel 1950 l'Iraq iniziò a ottenere delle conquiste. Inizialmente raggiunse un accordo che portava i scellini d'oro garantiti per tonnellata di greggio da 4 a 6, un miglioramento che fu, tuttavia, criticato perché era apparso debole. Successivamente, Nuri al Said, a capo del governo, chiese un nuovo accordo che rispecchiasse la formula del "50-50" adottata dall'Aramco e dall'Arabia Saudita il 30 dicembre. L'Iraq Petroleum Company acconsentì a soddisfare la richiesta a partire dal 3 febbraio 1952, anche per le sue due sussidiarie che operavano nelle province di Mosul, la Mosul Petroleum Co., e a Bassora, Basrah Petroleum Co.³²⁵. Queste non solo raggiunsero l'accordo con l'Iraq per la condivisione degli introiti sulla base del 50-50, calcolato sui profitti netti delle operazioni eseguite dalle compagnie, ma fu stabilito che, se nell'area mediorientale, fossero stati conclusi accordi tra compagnie e paesi concessionari che avevano clausole più vantaggiose per i secondi, gli accordi tra Iraq e le due sussidiarie sarebbero stati adeguati. Nel frattempo, la IPC controllava anche una sussidiaria in Qatar, la Petroleum development Qatar, e una al confine tra gli stati della costa della Tregua e la costa araba, la Petroleum Development Trucial Coast³²⁶. Successivamente, l'IPC concesse anche la nomina di due membri dei consigli di amministrazione delle tre imprese ad esso legate. Nello stesso anno, divenne operativo un piccolo stabilimento, dove indipendentemente dalla IPC, lo stato iracheno raffinava piccole quantità di petrolio, per uso locale³²⁷. Al governo iracheno spettava inoltre il 12,55% della produzione netta, come parte della propria quota, che poteva vendere nel mercato internazionale, e il cui ricavato sarebbe stato reinvestito nella costruzione di infrastrutture³²⁸. Nel 1957, Iraq tentò di ritoccare le misure contenute nell'accordo del 1925 e del 1931, che includevano la richiesta di partecipazione al 20% nelle azioni della IPC, la rinuncia della concessione sui territori e le aree inesplorate e non sfruttate, maggiori opportunità di lavoro per il personale iracheno, un aggiustamento della percentuale 50-50 in favore dello stato iracheno, che chiedeva di partecipare al processo di determinazione del prezzo del greggio prodotto. Infine, si chiedeva di escludere il gas naturale dal controllo della concessionaria³²⁹. La richiesta del 20% della partecipazione nel possesso della Compagnia IPC, insieme alla garanzia dell'accordo per l'ottenimento del 50% del profitto, fanno da sfondo al principio della partecipazione statale, un caso unico nella storia dello sfruttamento di compagnie estere del petrolio iracheno. Queste richieste, presentate sin dall'accordo della concessione del 1925 all'IPC, sebbene non accolte, era legittime, essendo comprese negli accordi di Sanremo³³⁰.

Non solo l'Iraq, ma molti paesi produttori di petrolio erano in stato di continua negoziazione con le compagnie petrolifere. I contratti di concessione, erano stati firmati in un momento in cui i

³²⁵ C. Tripp, *A History of Iraq*, Cambridge University Press, New York, 2002, p. 128.

³²⁶ M.B.A. Latif, B.M. Almulhim, *Middle East Oil, a Redistribution of values arising from the oil industry*, op. cit., p. 141.

³²⁷ *Ivi*, p. 137.

³²⁸ C. Tripp, *A History of Iraq*, op. cit., pp. 128-129.

³²⁹ M.B.A. Latif, B.M. Almulhim, *Middle East Oil, a Redistribution of values arising from the oil industry*, op. cit., pp. 92-93.

³³⁰ *Ivi*, p. 134; p. 144.

paesi possessori dei giacimenti non erano in grado di imporre le proprie condizioni in sede di firma degli accordi e, quindi, non erano più accettabili. Tuttavia, i progressi furono molto lenti, dato che la posizione delle compagnie, dal punto di vista legale, era solida. Il potere economico e politico delle compagnie rese anche i governi cauti nell'agire. Se pure i giornali e le opposizioni politiche facevano già dei cenni alla possibilità di nazionalizzare il petrolio, i governi temevano la reazione delle compagnie e dei loro rispettivi governi, soprattutto dopo la vicenda che aveva coinvolto Mossadegh in Iran. Tuttavia, nella regione, il potere dei vecchi stati coloniali era in costante declino. In Iraq il problema era doppio, dato che il governo regnante era visto come rappresentante degli interessi britannici più che di quelli del popolo iracheno. La situazione peggiorò, da questo punto di vista, con la firma del Patto di Baghdad, che inseriva l'Iraq in un circuito di sicurezza occidentale, dato che era assimilabile a una estensione orientale del Patto Atlantico. E, fu considerato ancora peggio l'ingresso dell'Iraq al fianco del Regno Unito, della Francia e di Israele nella crisi di Suez del 1956. L'azione portata da Nasser in Egitto avrebbe influenzato le vicende dell'Iraq³³¹.

In questa fase, inoltre, l'Unione Sovietica stava lentamente abbandonando l'isolamento che Stalin le aveva imposto negli anni successive alla Seconda Guerra Mondiale. Nel settembre del 1956, la Cecoslovacchia, incaricata da Mosca, annunciò la vendita di armi all'Egitto e, più tardi, alla Siria. Questo tipo di attività fece aumentare, tra i paesi arabi, l'immagine e la popolarità dell'Unione Sovietica. Tra questi vi era l'Iraq, nonostante la legge irachena prevedesse pene civili e persino il carcere per i cittadini che trovati ad ascoltare i messaggi di Radio est Europa. Viceversa, era forte il sentimento anti britannico, al tempo sentito maggiormente di quello anti americano, per via della presenza di truppe e di basi sul territorio e della dipendenza politica ed economica del paese dal Regno Unito. L'ostilità nei confronti dei britannici aumentò ulteriormente in seguito all'invasione dell'Egitto nel 1956. Il fallimento dell'azione e la crisi internazionale che ne seguì, decretarono il declino dell'influenza britannica nell'area a favore degli Stati Uniti, che, inizialmente, proseguirono nel solco della politica tracciata dai britannici³³². Gli obiettivi fondamentali perseguiti da Washington nella regione rimasero simili a quelli precedenti: contenimento dell'espansione comunista, sicurezza degli approvvigionamenti petroliferi, sfruttamento dei mercati, sicurezza delle rotte marittime³³³.

2.4 La caduta della monarchia e la legge n. 80 del 1961

Il 14 luglio, 1958, il movimento dei liberi ufficiali all'interno dell'esercito iracheno, circondò il palazzo reale, a Baghdad, rovesciò il re Faysal II e lo uccise, insieme al resto della famiglia reale, riproponendo quanto accaduto 6 anni prima in Egitto. Era terminato il regno della dinastia Hascemita, che aveva retto il paese sin dagli anni '20, sotto il controllo britannico³³⁴. Il gruppo che prese il controllo non era, tuttavia, coeso e si divise sulla questione di seguire Nasser e unirsi alla Repubblica Araba Unita o meno. A prendere il controllo fu il generale al-Karim Qasim, che non ammirava Nasser e riteneva che l'ingresso nella RAU avrebbe indebolito la posizione dell'Iraq e la sua leadership. Al contrario, il suo rivale, Abd al-Salam Arif, avrebbe spinto per seguire il percorso opposto. Subordinato a Qasim, ottenne l'appoggio del partito Ba'ath, un movimento politico piccolo numericamente ma forte. Qasim, invece, era appoggiato dal Partito comunista iracheno, che

³³¹ G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, op. cit., p. 10.

³³² L. Fawcett, *International Relations of the Middle East*, op. cit., p. 54.

³³³ M. Sedgwick, *Britain and the Middle East*, pp. 5-6, in J. Covarrubias, T. Lansford (a cura di), *Strategic Interests in the Middle East: Opposition or Support for U.S. Foreign Policy*, op. cit., p. 5.

³³⁴ K. Osgood, *Eisenhower and regime change in Iraq, the United States and the Iraqi Revolution of 1958*, in D. Ryan, P. Kiely (a cura di), *America and Iraq, Policy making, intervention and regional politics*, Routledge contemporary security studies, Londra, 2009, p. 5.

era nato nel 1958. Washington, che seguiva da vicino la situazione, ritenne Qasim uno strumento non solo nelle mani del Cremlino, ma anche di Nasser³³⁵. Il giorno successivo al colpo di stato, Qasim incontrò l'ambasciatore britannico e quello americano ed espresse il desiderio di intrattenere relazioni amichevoli. Nel fare ciò, rassicurò che il suo governo non avrebbe bloccato il flusso di petrolio verso l'occidente e che la nazionalizzazione non rientrava nei suoi piani. Anche l'Unione Sovietica riconobbe il suo regime, che firmò un accordo di difesa con la RAU. Il 3 agosto, arrivò il riconoscimento di Londra e Washington³³⁶. Nasser sfruttò l'atteggiamento benevolo di Arif per ottenere influenza in Iraq, Qasim, percepita la minaccia, decise di emarginare Arif e poi di farlo arrestare, così come fece con altri esponenti del governo che riteneva simpatizzanti di Nasser, peggiorando le relazioni con il leader egiziano. Di conseguenza, i rapporti tra Qasim e il Partito comunista divennero più stretti e si concretizzarono in un accordo con l'Unione Sovietica per la fornitura di armi (1958). Così facendo, tuttavia, Qasim perse l'appoggio della parte dell'esercito vicina alle posizioni panarabe di Arif e Nasser. Decise a questo punto di sfruttare l'IPC per mobilitare la popolazione, provocando nuove dimostrazioni e proteste contro la compagnia petrolifera. A Washington scattò il primo campanello d'allarme, dato che la sensazione che l'Iraq stesse virando verso Mosca era sempre più evidente. Questa situazione portò a un'inattesa propaganda di Nasser, che attaccò Qasim e l'Unione Sovietica³³⁷.

Gli eventi portarono tensione tra i regimi mediorientali legati all'occidente, che si concretizzò nel dispiegamento di truppe britanniche e americane in Arabia Saudita, Libano e Giordania, le cui leadership temevano un contagio dell'ondata rivoluzionaria. A Washington si prese seriamente in considerazione la possibilità di invadere Baghdad e sostituire il governo di Qasim con uno filo occidentale. La necessità principale era quella di preservare l'accesso e lo sfruttamento delle risorse petrolifere presenti nella regione³³⁸. Qasim, in questa fase, appariva in occidente come un pupazzo nelle mani di Nasser e del Cremlino, e ciò che preoccupava era la possibilità che se l'Iraq fosse caduto completamente nelle mani di Mosca. Si temeva anche l'effetto domino, il contagio che avrebbe portato l'influenza sovietica ad espandersi anche in altri paesi. I britannici concordavano con lo scenario dipinto da Washington e comprendevano come la propria influenza in Iraq rischiasse di finire completamente, seguendo la tendenza negativa inaugurata con la crisi di Suez. A preoccupare maggiormente era il controllo delle risorse petrolifere, che potevano perdere insieme a quelle della Giordania e del Kuwait. Harold Macmillan (1957-1963) propose un attacco armato congiunto, in modo da ridefinire l'intero assetto della regione, ma trovò l'opposizione di Eisenhower, che non riteneva ci fossero le condizioni per un'azione militare in questa fase. Il rischio era quello di non aver i poteri costituzionali per portare avanti una guerra che sarebbe stata difficile da spiegare anche all'opinione pubblica³³⁹. Inoltre, non si poteva trascurare l'effetto che un intervento armato avrebbe avuto nella regione e nell'economia della Guerra Fredda³⁴⁰.

L'amministrazione Eisenhower decise di supportare Nasser, e non Qasim, con un prestito da 100 milioni per migliorare le condizioni del Canale di Suez, ottenendo attenzione da parte del leader egiziano, che si voltava ora a occidente per trovare supporto. I britannici non erano convinti, ma decisero di collaborare. I discorsi di Nasser contro il comunismo avevano grande eco e ottenevano un riscontro in termini di sostegno che sarebbe stato impossibile per i paesi occidentali. Queste azioni portarono definitivamente Qasim nelle mani di Mosca. Nel marzo del 1959, nella città di Mosul, ufficiali nazionalisti dell'esercito, che lavoravano per Nasser, complottarono una rivolta

³³⁵ G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, op. cit., 2011, pp. 11-13.

³³⁶ K. Osgood, *Eisenhower and regime change in Iraq, the United States and the Iraqi Revolution of 1958*, in D. Ryan, P. Kiely (a cura di), *America and Iraq, Policy making, intervention and regional politics*, op. cit., p. 11.

³³⁷ *Ivi*, pp. 11-12.

³³⁸ *Ivi*, p. 7.

³³⁹ *Ivi*, pp. 9-10.

³⁴⁰ *Ivi*, p. 6.

contro Qasim, che, tuttavia, riuscì a domare la rivolta con l'aiuto dei sovietici ed eliminare i ribelli. Ci furono altri tentativi di colpo di stato, che portarono sempre più Qasim nel campo sovietico. L'Iraq decise di uscire dal Patto di Baghdad, ricevendo importanti prestiti da Mosca³⁴¹. Gli Stati Uniti guardarono con attenzione sempre crescente alla situazione del paese, timorosi che anche Siria e Kuwait potessero seguire. Decisero di modificare il proprio atteggiamento nei confronti della leadership irachena e la soluzione dell'eliminazione di Qasim rimase bloccata³⁴². D'altra parte, fino a quando gli interessi petroliferi dell'occidente venivano rispettati, non si riteneva necessario intervenire direttamente.

Qasim, che dopo il colpo di stato aveva assicurato gli occidentali di non voler nazionalizzare la compagnia, chiese, tuttavia, una rinegoziazione dei termini della concessione. I negoziati si protrassero per oltre due anni, senza risultati significativi. Il territorio di Khanigin, una piccola area chiamata "Territori trasferiti", situata nelle vicinanze del confine con l'Iran, era stata data in concessione all'Anglo-Persian Oil Company nell'agosto del 1925. Furono avviati dei negoziati, nel 1957, in cui il governo iracheno chiedeva che il territorio fosse escluso dalla concessione poiché mai esplorato. Il governo iracheno aveva quindi espresso la volontà di sfruttare i giacimenti presenti in quel territorio insieme alla cooperazione di altri investitori stranieri³⁴³.

Nel luglio del 1960, Qasim pubblicò il registro degli incontri avuti con i rappresentanti dell'IPC, al fine di provocare nella popolazione una reazione contro la compagnia, che ottenne. Non solo, altri paesi, quali l'Arabia Saudita, il Kuwait, il Venezuela, l'Iran, decisero di reagire a quelli che venivano avvertiti come soprusi da parte delle compagnie petrolifere e decisero di dar seguito a questa protesta durante un meeting tenuto a Baghdad, in cui i paesi decisero di creare un'organizzazione che permettesse loro di coordinare in maniera più efficace e funzionale le richieste alle compagnie. Nacque l'OPEC³⁴⁴. Due mesi più tardi, il governo di Qasim presentò una serie di richieste all'IPC e, l'11 dicembre 1961, la legge numero 80 fu approvata. Lo scenario dell'occidente e delle compagnie petrolifere nel Medio Oriente era destinata a cambiare radicalmente. L'Iraq aveva deciso di espropriare il 99,5% della concessione dell'IPC, senza compensazione eccetto per quella relativa ai campi che stavano producendo³⁴⁵. La seguente confisca delle aree fu seguita da un'altra legge, la numero 11 del febbraio 1964, che stabiliva una compagnia di stato, l'Iraq National Oil Co. (INOC) per lo sfruttamento delle aree sequestrate. A differenza di quanto non avvenuto nel 1953 nell'Iran di Mossadegh, l'Iraq aveva confiscato solo le terre in cui la produzione non era in corso. Così facendo, evitò di rimanere senza profitti. L'articolo n. 2 della legge stabiliva gli obiettivi della compagnia, che includevano la gestione di tutti le procedure dentro e fuori dall'Iraq, lo stabilimento di compagnie singole o in consorzio, la partecipazione nella proprietà delle compagnie concessionarie operanti in Iraq, la negoziazione e la firma dei contratti con compagnie straniere impegnate nelle suddette attività. Nel frattempo, l'IPC avrebbe tenuto quanto in suo possesso, ma questo non bastò a placare le proteste, che sfociarono nella richiesta di un arbitrato internazionale³⁴⁶.

³⁴¹ K. Osgood, *Eisenhower and regime change in Iraq, the United States and the Iraqi Revolution of 1958*, in D. Ryan, P. Kiely (a cura di), *America and Iraq, Policy making, intervention and regional politics*, op. cit., pp. 12-13.

³⁴² H. Patomäki, *From Power-Balancing and Collective Security to a Pluralist Security Community in the Middle East*, p. 76, in J. Calleja, H. Wiberg, S. Busuttil (a cura di), *The Search for Peace in the Mediterranean Region, Problems and Prospects*, op. cit.

³⁴³ M.B.A. Latif, B.M. Almulhim, *Middle East Oil, a Redistribution of values arising from the oil industry*, op. cit., p. 34.

³⁴⁴ On the topic: I. Skeet, *Opec, Twenty-five years of Prices and Politics*, Cambridge Uni Press, New York, 1988.

³⁴⁵ V. Marcel, *Oil Titans, National Oil Companies in the Middle East*, op. cit., p. 27.

³⁴⁶ M.B.A. Latif, B.M. Almulhim, *Middle East Oil, a Redistribution of values arising from the oil industry*, op. cit., p. 34.

Gli effetti sul mercato petrolifero internazionale furono immediati. Crebbe la domanda di petrolio, e l'Iraq aumentò i suoi profitti, seppur per breve tempo. Successivamente, le compagnie impegnate nello sfruttamento del petrolio mediorientale decisero di diminuire la produzione in Iraq, per punire il governo Qasim, mentre la aumentarono negli altri paesi, in modo da soddisfare le richieste del mercato. Dal 1961 al 1968 la produzione petrolifera in Iraq crebbe di 165 milioni di barili all'anno, mentre l'Iran di 601, l'Arabia Saudita di 574, il Kuwait di 323. La produzione continuò, il governo aveva degli introiti, ma questi non erano paragonabili a quelli degli altri paesi produttori della regione mediorientale. Questo lasciò Qasim in una posizione politica precaria³⁴⁷.

2.5 La fondazione dell'INOC

Qasim morì durante il colpo di stato organizzato dal partito Ba'ath nel febbraio del 1963. Furono numerosi i sospetti su un possibile coinvolgimento della CIA, come dichiarato anche da Re Hussein di Giordania³⁴⁸. Il mondo occidentale accolse la notizia con soddisfazione e il nuovo governo ottenne subito il riconoscimento degli Stati Uniti, che offrirono anche contratti per la fornitura di armi. Il partito Ba'ath, che significa rinascimento, era stato fondato in Siria negli anni '40 su un'ideologia basata primariamente sull'unità della nazione araba e seguiva un orientamento socialista. La sua presenza in Iraq risaliva agli anni '50, quando, tuttavia, non godeva di un supporto di massa. Era organizzato con cellule e mirava ad acquisire il potere con la forza. Il partito comunista, che invece godeva di grande sostegno, pareva essere il pericolo più grande per la stabilità del partito Ba'ath, che di conseguenza eseguì arresti e omicidi ai danni dei comunisti. Riguardo al rapporto con l'IPC, non fu caratterizzato da scontri, ma, considerata la popolarità della legge 80, il partito non era intenzionato ad abrogarla³⁴⁹. L'esperienza al governo del partito Ba'ath, si interruppe dopo pochi mesi. Un altro colpo di stato, guidato da Arif (1963-1966), il 18 novembre 1963, che il partito Ba'ath aveva nominato presidente, per via della sua popolarità, rimosse il rappresentante del Ba'ath, al-Bakr. Da questo momento Arif prese il controllo, che avrebbe conservato fino alla sua morte, nel 1966, quando gli succedette il fratello, Abd al-Rahman Arif (1966-1968).

Dal punto di vista petrolifero, Arif portò avanti una seconda ondata di nazionalizzazioni. In questo contesto, fu decisa, nel febbraio 1964, la creazione dell'Iraq National Oil Company (INOC), direttamente sotto il controllo del governo. Tariq Shafiq fu nominato direttore della compagnia. L'INOC adottò una politica di diversificazione dei mercati e dei contratti di sviluppo, favorendo particolarmente l'Unione Sovietica e la Francia, che fornirono all'Iraq armi, aiuto e tecnologia³⁵⁰. L'INOC avrebbe guidato l'industria petrolifera nelle aree che Qasim aveva reclamato. Il problema principale per l'Iraq era che, ad anni di distanza dall'emanazione della legge n. 80, il paese non aveva trovato compagnie straniere con cui collaborare, tanto era forte l'influenza delle "Sette Sorelle". Il paese stava attraversando una fase di declino economico e il governo pensò a qualche forma di accomodamento con l'IPC. Fu Shafiq ad essere incaricato di portare avanti i negoziati con una compagnia che nessun iracheno amava. Tuttavia, il problema era stata la pianificazione della legge n. 80, che aveva riportato l'Iraq indietro³⁵¹. I negoziati con l'IPC iniziarono nel 1964 e, nel giugno 1965, dopo 115 meeting si trovò un accordo. L'IPC era pronto ad accettare la legge n. 80 e, in cambio, il governo iracheno si impegnava a raddoppiare i territori dati in concessione. Questi territori comprendevano l'area nord della Rumalia, tra i più interessanti tra i territori ancora

³⁴⁷ G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, op. cit., pp. 11-13.

³⁴⁸ K. Katzman, *Iraq: Post Saddam Governance and Security*, CRS, Washington, 2009, p. 1.

³⁴⁹ G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, op. cit., pp. 11-13.

³⁵⁰ V. Marcel, *Oil Titans, National Oil companies in the Middle East*, op. cit., p. 27.

³⁵¹ G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, op. cit., p. 13-15.

inutilizzati. L'IPC acconsentì a garantire anche un tasso minimo di produzione, nuove regole e tariffe portuali. Significativa anche la decisione di creare una *joint venture* con la nuova INOC, che, nei piani, avrebbe aumentato la capacità produttiva irachena³⁵².

Nell'agosto del 1967, il governo iracheno passò la legge n. 97, progettata per ottenere due obiettivi primari. Il primo era una specificazione delle aree destinate all'INOC per lo sfruttamento e lo sviluppo di giacimenti. All'INOC erano assicurati i diritti esclusivi di sfruttamento delle aree non soggette alla concessione a favore dell'IPC, sotto la legge n. 80. Il secondo punto stabiliva regole generali nel caso di associazione con investitori stranieri. L'INOC non poteva garantire concessioni se non contestualmente all'autorizzazione del governo e, in ogni caso, le concessioni non dovevano andare a discapito della proprietà statale del petrolio e delle altre riserve presenti nel suolo iracheno a favore di enti stranieri³⁵³. Nel settembre del 1967, il governo iracheno promulgò la legge n. 123, che emendava la n. 11 del febbraio 1964, con cui era stata creata l'INOC, che ora aveva lo status di ente corporativo, piena competenza nell'esplorazione, trivellazione, produzione, trasporto, raffinazione e distribuzione del petrolio e degli altri prodotti. Conseguentemente, l'INOC era ora autorizzata a stabilire delle compagnie sussidiarie o a stipulare collaborazioni con altre³⁵⁴. Questo sarebbe accaduto, per esempio, il 3 febbraio 1968, quando la compagnia francese ERAP (Enterprise des Recherches et d'Activités Pétrolières), che in futuro sarebbe confluita in TotalFina e, successivamente, in TotalFinaElf, iniziò i lavori in Iraq, dopo aver stipulato un contratto con l'INOC. Secondo le clausole previste dall'accordo, l'ERAP avrebbe finanziato l'esplorazione e la produzione di petrolio come azienda a contratto con l'INOC. Se durante questa ricerca, avesse scoperto petrolio in quantità tali da renderlo sfruttabile sul mercato, l'Iraq l'avrebbe rimborsata³⁵⁵. E l'INOC avrebbe avuto la proprietà sul greggio scoperto. L'equipaggiamento e le installazioni usate, sarebbero rimaste a disposizione per il proseguo delle operazioni di estrazione. Il 50% del petrolio sarebbe andato al governo iracheno, che le avrebbe utilizzate come riserve nazionali. L'Iraq avrebbe venduto all'ERAP il 30% del petrolio prodotto al prezzo stabilito nel contratto. L'INOC avrebbe, infine, potuto usufruire dell'assistenza della compagnia francese per la vendita di una certa quantità di greggio. Alla fine del quinto anno, comunque l'INOC aveva rilevato la gestione delle operazioni relative al petrolio³⁵⁶.

La tensione tra i paesi arabi e l'occidente crebbe ancora durante la guerra dei sei giorni, nel 1967. L'Iraq decise di chiudere le relazioni diplomatiche con gli Stati Uniti in seguito all'aiuto prestato ad Israele durante la guerra. Crebbe, intanto, nel paese, la forza del partito Ba'ath, che sfruttò la via panaraba per accrescere i propri consensi.

2.6 Il partito Bath al potere

Nel 1968, il colpo di stato organizzato dal partito Ba'ath pose fine a un periodo turbolento, in seguito al quale l'Iraq sarebbe stato governato a lungo dal Consiglio del Comando Rivoluzionario. Tra il 1971 e il 1972, l'Iraq si mosse con decisione per completare la nazionalizzazione di tutte le operazioni dell'IPC nel paese, ufficializzando la decisione con l'adozione della legge n. 69 (giugno 1972), che, tuttavia, non si applicava alle sussidiarie e alle affiliate della IPC, ovvero la Basra Petroleum Company (BPC) e la Mosul Petroleum Company (MPC). In segno di solidarietà con l'Iraq, il governo siriano nazionalizzò gli oleodotti della IPC che passavano attraverso il suo

³⁵² *Ibidem*.

³⁵³ M.B.A. Latif, B.M. Almulhim, *Middle East Oil, a Redistribution of values arising from the oil industry*, op. cit., pp. 257-260.

³⁵⁴ *Ivi*, p. 259.

³⁵⁵ *Ivi*, p. 167.

³⁵⁶ *Ivi*, p. 259.

territorio. L'INOC firmò diversi accordi con altri paesi, non solo appartenenti al Patto di Varsavia, ma anche occidentali, come l'Italia, la Spagna, l'India³⁵⁷. Le attività intraprese dal governo iracheno ricevettero il supporto dell'OPEC, che, tramite risoluzioni e indicazioni date agli altri membri, assicurava che avrebbe agito in maniera da frustrare ogni tentativo di boicottare le attività intraprese³⁵⁸.

Gli iracheni, che dovevano consolidare il potere e accrescere la propria popolarità, crearono una combinazione tra populismo petrolifero e sete di sangue. Nel 1970, Tariq Shafiq fu accusato di vendere petrolio iracheno fuori dal paese senza l'autorizzazione governativa e condannato a morte. Shafiq, tuttavia, si trovava all'estero e riuscì a salvarsi. Egli descriveva l'IPC come un'enclave economica in Iraq, un corpo straniero dentro il corpo iracheno. Il governo preparò il terreno per la nazionalizzazione. Nell'aprile del 1972, la produzione di petrolio aumentò, grazie all'assistenza tecnica fornita dai sovietici. L'amicizia tra i due paesi fu suggellata da un accordo firmato nel 1972, che garantiva cooperazione. Dal punto di vista sovietico, l'accordo mirava a eliminare l'influenza occidentale dal paese. Sfruttando le conoscenze acquisite in anni di lavoro con gli esperti britannici, l'IPC rese la propria industria petrolifera in grado di aumentare la produzione in maniera costante e notevole. Tra il 1972 e il 1979, la produzione passò da 1.5 a 3.5 milioni di barili al giorno. Dal 1972 al 1977, le squadre di esplorazione irachene scoprirono nuovi giacimenti valutabili in circa 6 miliardi di barili all'anno. Liberatosi della presenza straniera, il prodotto interno lordo pro capite iracheno passò da \$1.745 nel 1970 a \$4.083 nel 1980, aiutato sia dal generale aumento del prezzo del greggio, sia dall'aumento nella produzione. La piena cooperazione che caratterizzò il rapporto tra i due paesi e l'aiuto per sfruttare i propri possedimenti, devono essere inquadrati in questo ordine di idee. L'Iraq raggiunse il picco di produzione nel 1980, 3.8 mb al giorno³⁵⁹. Nel frattempo il mercato del petrolio si era chiuso, rafforzando il potere nelle mani dei governi, dato che le compagnie non avevano riserve da utilizzare per sopperire alla produzione. I manager dell'IPC decisero di tagliare la produzione a Kirkuk, nel marzo 1972. Dopo circa due mesi il governo iracheno diede un ultimatum, chiedendo di aumentare la produzione nelle successive due settimane. L'IPC non prese la minaccia seriamente, ma, il 1 giugno 1972, il governo ordinò la nazionalizzazione della compagnia. Le sussidiarie furono nazionalizzate in un secondo momento, tra il 1972 e il 1975. Una scelta dovuta alla volontà irachena di costruire la propria posizione gradualmente, senza incorrere in rappresaglie³⁶⁰. L'Unione Sovietica sostenne la volontà irachena, promettendo protezione contro i poteri stranieri³⁶¹.

Il regime, ancora insicuro della propria posizione, considerata l'instabilità che aveva caratterizzato gli anni '60, investì pesantemente in modo da garantire alla popolazione una più equa distribuzione della ricchezza. Furono realizzate infrastrutture, favoriti investimenti nell'agricoltura, nell'industria e fu stabilito un sistema di welfare generoso. D'altra parte, il partito cercò di eliminare le opposizioni, tra cui il partito comunista, che aveva rappresentato la più grande minaccia durante la prima, breve, esperienza alla guida del paese. Con queste azioni, l'Iraq rischiava di raffreddare i rapporti con l'Unione Sovietica. Tuttavia, la corretta sensazione che Saddam Hussein aveva circa le azioni di Stati Uniti, Iran e Israele, volte a favorire il riarmo dei curdi del nord del paese, rendeva più complicata la possibilità di un avvicinamento a Washington piuttosto che un proseguimento delle relazioni positive con i sovietici³⁶². Su richiesta dello Shah, gli Stati Uniti

³⁵⁷ T.K. Öl ins Feuer, Internationale Waffengeschäfte im Golfkrieg, Orell Füssli, Zürich, 1988, pp. 44-46; 51-52; p. 55.

³⁵⁸ V. Marcel, *Oil Titans, National Oil companies in the Middle East*, op. cit., p. 27.

³⁵⁹ H. Cedeno, *The Development of the Iraqi Oil Production after the Nationalization: 1972-2003*, Köster, Berlino, 2008, p. 7.

³⁶⁰ G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, The Bodley head, Londra, 2011, p. 13-15.

³⁶¹ M.A. El-Gamal, A. Myers Jaffe, *Oil, Dollars, Debt and crises, the global course of Black Gold*, op. cit., p. 41.

³⁶² K.M. Woods, D.D. Palkki, and M.E. Stout, *The Saddam Tapes, The Inner Workings of a Tyrant's Regime, 1978-2001*, Cambridge University Press, New York, 2011, p. 18.

avevano deciso di finanziare i curdi, nel nord Iraq (maggio 1972). Inizialmente il presidente Nixon si era opposto, perché una crescita di importanza dei curdi poteva danneggiare anche l'Iran e la Turchia, paesi che avevano una forte minoranza nei propri territori. In questo momento, invece, cambiò la strategia. I finanziamenti arrivarono ai curdi tramite i canali iraniano e israeliano. Lo scopo era quello di indebolire la coesione interna degli iracheni. Dal 1972 al 1975, i curdi ricevettero 16 milioni di dollari, in aiuti segreti tramite la CIA, più altre somme fornite direttamente dall'Iran. Questo flusso si interruppe dopo la firma dell'Accordo di Algeri tra Iraq e Iran, nel 1975, che favorì la soluzione, a vantaggio dell'Iran, dei confini sullo Shatt al Arab, in cambio della reciproca non interferenza negli affari interni degli stati. Lo Shah, soddisfatto, decise di abbandonare la causa dei curdi, e lo stesso fece l'amministrazione Johnson³⁶³.

Oltre ai comunisti, anche il movimento Da'wa, la principale organizzazione politica islamica, fu oggetto di persecuzioni. Alla fine degli anni '70, il partito sentiva la propria posizione più sicura, e il potere finì nelle mani di un uomo forte, il vicepresidente Saddam Hussein, che, nel luglio 1979, divenne presidente³⁶⁴.

2.7 Atteggiamento statunitense verso l'Iraq del partito Ba'ath

Nel gennaio 1969 l'amministrazione Nixon si presentò con l'eredità di tre guerre: la parità conseguita dall'Unione Sovietica nella corsa ai missili strategici, la guerra del Vietnam ancora in corso, le ripercussioni del conflitto Arabo Israeliano del 1967. Considerati gli evidenti ostacoli, Kissinger sostenne che la politica del *balance of power* fosse l'unico percorso logico che gli Stati Uniti potessero seguire, poiché non c'era più spazio per l'ambiziosa agenda degli anni '60. Abbandonare la superiorità morale e il rigido anticomunismo erano diventate una necessità, accompagnato dalla preponderanza militare precedente. Non vi era stata, tuttavia, da parte di Nixon una riduzione della spesa militare. Il Vietnam aveva spezzato il *cold war consensus* e aveva avuto effetti debilitanti sulle capacità di intervento americano all'estero. Realismo e attenzione agli interessi nazionali erano la via da seguire. La via della distensione sarebbe stata mantenuta, finché possibile, ma così come il sospetto verso i sovietici. La dottrina Nixon si basava sull'aiuto ai poteri regionali, che poi avrebbero dovuto badare alla propria sicurezza. Un nuovo contenimento, a costi decisamente minori. Nel Medio Oriente e nel Golfo Persico, quindi, fu l'Iran ad avere il ruolo regionale preponderante e ciò facilitò l'ambizione nella regione dello Shah³⁶⁵. Gli Stati Uniti non avevano relazioni diplomatiche o consolari con l'Iraq nel 1969. In seguito al conflitto arabo israeliano del 1967 e alle accuse di Nasser di aver collaborato con Israele, l'Iraq aveva tagliato i ponti con gli Washington. Gli Stati Uniti vedevano l'Iraq come uno stato radicale arabo, vicino ai sovietici, come Siria ed Egitto. Gli Stati Uniti erano stati colpiti dal boicottaggio, e la disputa con la INOC aveva messo a rischio gli investimenti delle compagnie Mobil ed Esso. Durante gli anni '70, l'amministrazione Nixon avrebbe cercato un miglioramento delle relazioni, ma Kissinger, tuttavia, non avrebbe tolto il supporto a Israele, come invece veniva chiesto dall'Iraq³⁶⁶.

Dal 1969, il segretario di stato William Rogers (1969-1973) e il Dipartimento di stato aumentarono la sorveglianza sull'Iraq grazie al lavoro delle ambasciate statunitensi in Medio Oriente. Nel gennaio 1972, Rogers comunicò che erano aumentate le consegne di armi sovietiche all'Iraq. Washington lo interpretò più come un tentativo dell'Iraq di rafforzarsi internamente,

³⁶³ D. Ryan, P. Kiely, *America and Iraq, Policy making, intervention and regional politics*, Routledge contemporary security studies 2009, pp. 45-46.

³⁶⁴ G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, op. cit., pp. 18-22.

³⁶⁵ P. Kiely, *Through Distorted Lenses: Iraq and Balance of Power Politics, 1969-1979*, in D. Ryan, and P. Kiely, *America and Iraq, Policy-making, Intervention and Regional Politics (Contemporary Security Studies)*, Routledge, Londra, 2009, pp. 36-37.

³⁶⁶ Ivi, p. 38.

garantendo purghe contro gli oppositori del governo bathista di al-Bakr, che come sistema per rinforzarsi. Non veniva, insomma, considerata una vera minaccia regionale. Poi ad aprile dello stesso anno, l'Iraq firmò un trattato con l'Unione Sovietica della durata di 15 anni, che comprendeva la collaborazione militare, politica, economica e tecnica. Nemmeno questo accordo modificò l'opinione dell'amministrazione statunitense sull'Iraq. Il direttore della CIA, Richard Helms, sosteneva che l'Unione Sovietica intrattenesse buone relazioni economiche con gli iraniani e non le avrebbe messe a repentaglio provocando un conflitto tra Iran e Iraq. Era, tuttavia, pronosticabile un aumento dell'influenza sovietica nell'area del Golfo. Dopo questa firma, gli iracheni si sarebbero potuti sentire troppo sicuri e forti, provocando a loro volta la reazione dello Shah. Quindi, per Nixon e Kissinger, il trattato 1972 veniva considerato alla stregua di una fonte di disturbo dell'equilibrio dell'area, vitale per il rifornimento di petrolio. Veniva considerato opportuno vendere armi all'Iran, in modo da aumentare la sicurezza di quello che, nella visione di parte dell'establishment americano, era il paese che più contribuiva a mantenere l'equilibrio nella regione. D'altra parte, il vice segretario alla difesa, Kenneth Rush, preferiva rimanere più cauto, constatando l'imprevedibilità della situazione nella regione nel medio termine, e quindi consigliava di non "vendere troppo" agli iraniani. L'ambasciatore statunitense in Iran, Joseph Farland, considerata la concorrenza dei venditori di armi italiani, britannici e francesi, credeva che, finché l'Iran fosse stato in grado di spendere, sarebbe dovuto essere riarmato, perché diminuire i rifornimenti di armi significava perdere mercato. Dello stesso parere era Kissinger, quindi fu data carta bianca alla vendita di armi all'Iran³⁶⁷.

2.8 Strategia irachena negli anni successivi alla crisi del 1973

Nei mesi che seguirono la crisi petrolifera e l'imposizione dell'embargo, gli Stati Uniti avevano mostrato grande fiducia nel rapporto con i sauditi e, in misura minore, con l'Iran. Questi avvenimenti furono guardati con sospetto da Baghdad, che proseguì nell'opera di rafforzamento militare, possibile grazie alle grandi entrate che la vendita del greggio consentiva. Durante il secondo seminario sul petrolio, tenuto a Baghdad nel maggio del 1974, sotto gli auspici del Consiglio mondiale per la pace, e altre organizzazioni che riunivano paesi in via di sviluppo, l'argomento trattato principalmente riguardava i sistemi per migliorare la posizione decadente in cui versava l'Iraq dopo la nazionalizzazione dell'IPC e il blocco della produzione nei campi di Rumalia. Nonostante, durante la conferenza, fu suggerito di investire il surplus derivante dalla vendita del petrolio in altri paesi in via di sviluppo, l'Iraq fu protagonista di numerosi accordi con i paesi occidentali, come visto, i *barter deals*³⁶⁸. L'atteggiamento tenuto dall'Iraq sulla ribalta internazionale in tema di petrolio, cambiò nettamente. L'Iraq negoziava accordi per garantire il mantenimento di un alto livello di esportazioni di petrolio, per avere introiti nel minor tempo possibile³⁶⁹. Non solo i governi chiusero numerosi accordi con l'Iraq, come visto, per esempio, nei casi del Giappone e della Francia. Anche la Shell si trovò in una migliore posizione. In seguito alla nazionalizzazione della IPC, vi era stata una sorta di paralisi nelle operazioni di esplorazione e perforazione. Ora l'Iraq si mostrava pronto a cooperare anche con compagnie straniere che avessero la volontà di seguire le indicazioni Baghdad, non solo nel campo petrolifero, ma anche in altri settori, sulla base di una volontà di lavorare nel mutuo interesse. Da questo discorso, non erano

³⁶⁷ P. Kiely, *Through Distorted Lenses: Iraq and Balance of Power Politics, 1969-1979*, in D. Ryan, and P. Kiely, *America and Iraq, Policy-making, Intervention and Regional Politics (Contemporary Security Studies)*, op. cit., pp. 44-45.

³⁶⁸ *Second International Oil Seminar*, 7 novembre 1974, in NA, FCO 8/2324.

³⁶⁹ *Producer – consumer dialogue*, 31 maggio 1974, in NA, FCO 8/2324.

esclusi nemmeno gli Stati Uniti, che, tuttavia, avrebbero dovuto modificare la propria politica verso i paesi arabi³⁷⁰.

Durante la conferenza OPEC a Vienna, il 12-13 settembre 1974, il ministro del petrolio Hammadi spiegò durante un intervento la posizione tenuta dal proprio paese riguardo alla politica di scelta del prezzo del greggio:

La differenza tra il costo del petrolio prodotto liberamente e il prezzo medio a cui le compagnie acquistano il petrolio dai paesi produttori, assicura alle compagnie la possibilità di ottenere grandi profitti rivendendo il petrolio a un prezzo più basso di quello richiesto dai paesi produttori. Quindi le compagnie hanno la possibilità di ridurre il costo reale e portare pressione sulla struttura del prezzo, mettendo sul mercato grandi quantità di greggio a costo inferiore di quello di mercato. Questo sistema poneva le compagnie in una posizione di grande vantaggio. Era quindi necessario diminuire questa differenza, attraverso l'aumento del prezzo del petrolio ottenuto dai paesi produttori e tramite le tasse. Solo in questo modo le compagnie nazionali potevano giocare il proprio ruolo nel mercato internazionale³⁷¹.

Pochi mesi dopo, la concomitanza di prezzi più alti e presenza di surplus di petrolio nel mercato portò a una riduzione della differenza tra prezzo di mercato e costo del petrolio, un costo che fu pagato dalle compagnie. Risultò più difficile, tuttavia, per l'Iraq, aumentare la produzione di greggio³⁷².

Il petrolio giocò, infatti, un ruolo importantissimo nell'economia politica irachena. La crescita della produzione, seppur breve, stimolò la rivoluzione del 1958, creando un divario sempre più netto tra regnanti e sudditi, creando corruzione e fornendo ai nazionalisti il potente pretesto dello sfruttamento imperialista. La nazionalizzazione del 1972, seguita dalla prima grande espansione nella produzione, fornirono a Saddam Hussein e al partito Ba'ath i mezzi per costruire uno dei più autoritari e potenti stati del Medio Oriente³⁷³. A ciò contribuì la situazione internazionale creata in seguito alla crisi del 1973. Il desiderio di petrolio dei paesi occidentali si sposava con l'intenzione irachena di aumentare la produzione e, fino alla fine degli anni '70, il supporto sovietico fu significativo. L'assistenza esterna si presentò nella fornitura di armi, di credito agrario e di intelligence sia dal blocco occidentale, sia da quello sovietico. Questo era evidente anche nei forum internazionali, come le Nazioni Unite. Questo fu evidente quando il consiglio di sicurezza, sotto insistenza dell'inviato iracheno, Ismet Kittani, con la tacita accondiscendenza di Stati Uniti e Regno Unito, ritardò per giorni prima di esprimersi sull'inizio del conflitto tra Iraq e Iran e poi non insistette affinché l'Iraq tornasse, al termine del conflitto, ai confini prebellici³⁷⁴.

³⁷⁰ *Oil and the World*, gennaio 1974, in NA, FCO 8/2324.

³⁷¹ *Iraqi Minister's statement on oil prices*, 23 settembre 1974, in NA, FCO 8/2324.

³⁷² *Opec Ministerial meeting*, 27 settembre 1974, in NA, FCO 8/2324.

³⁷³ R. Springborg, *Oil and democracy in Iraq*, SOAS Middle East series, Londra, 2007, p. 7.

³⁷⁴ F. Halliday, *The Middle East in International Relations, Power, Politics and Ideology*, op. cit., p. 181.

3. U.S. and United Kingdom in the Iran-Iraq war

3.1 Scenario and origins of the Iran – Iraq war

The Iran-Iraq war (1980-1988) was one of a series of crises during an era of upheaval in the Middle East: Islamic revolution in Iran, occupation of the U.S. embassy in Tehran by militant students, invasion of the Great Mosque in Mecca by anti-royalist Islamists, the Soviet Union's occupation of Afghanistan, and internecine fighting among Syrians, Israelis, and Palestinians in Lebanon. The war followed months of rising tension between the Iranian Islamic Republic and the secular nationalist Iraq. Yet, just as the Iraqi revolution of 1958 had opened one chapter of conflict between the two states, so the Iranian revolution of 1979 initiated a new far bloodier phase. In the period between the accession of Khomeini to power, in February 1979, and the outbreak of the war, in September 1980, conflict developed along several frontiers, mutual denunciations of each government by the other, especially because it violated the core understanding of the 1975 Algiers Agreement, growing involvement of each side in the internal affairs of the other³⁷⁵.

Many theories, ranging from centuries-old religious, Sunni vs. Shia, and ethnic, Arab vs. Persian differences, and disputes between the two people to personal animosity between Iraq's President Hussain and Iran's Ayatollah Khomeini. Another theory identifies the main cause of the war as the Iraqi's leader personal ambitions. These range from the occupation of Iranian territories to the overthrow of the new revolutionary regimes, which would remove the threat of the spread of radical, universalist, Islamic fundamentalism and thus make Iraq the pre-eminent Arab and Gulf state, as well as the leading force within the Non-Aligned Movement. Complicating the ideological clash was Khomeini's personal antipathy towards the Ba'hist government³⁷⁶. The Iranians seem to have believed that, with the successful fall of the Shah and the rise of Khomeini, there was a favourable situation to extend their Islamic revolution to Iraq, given the large numbers of Arab Shi'ite Muslim and Kurds, in all over two-thirds of the population, whom they believed could support a rising against the secular state. Iraq, in 1979, looked with great importance at the Iranian revolution and its consequences. When Saddam Hussein became President, his strong personality led to a neat contrast with Iran. The old territorial dispute erupted anew as the two countries searched for and responded to opportunities to act against each other. However, initially Iraq made several attempts to resolve the dispute and reduce the tension by sending numerous diplomatic notes to Iran. Saddam Hussein met Iranian foreign minister, Ibrahim Yazdi, during the Non-Aligned summit and urged to undertake a revision of the 1975 agreement, concluded under special circumstances, in order to return some part of Shatt al-Arab to Iraq. All the attempts revealed unsuccessful and relations between the two deteriorated further after the assassination of top Iraqi leaders by pro-Iranian elements and the Iraq's execution of the Iraqi Shi'ite cleric. On September 4, 1980, Iran bombed the towns of Zurbatya, Khaniqin, and Naft Khanah from Zain al-Qaws, an area that the Algiers agreement had required be returned to Iraq. On September 9, Iraqi forces occupied Zain al-Qaws and Sayf Sa'd area. On September 17, Hussein publicly announced Iraq's abrogation of the Algiers agreement because of the Iranian violation of its provisions, specifically by not returning the specified land areas and supporting Kurdish rebels. Hussein sent a notice to Iran through the Iranian chargé d'affaires but the note remained unanswered for 39 days³⁷⁷. Saddam Hussein followed the typical Soviet strategy. First the Tudeh, the Communist Iranian party, broke the order (low level intervention) operating in the oil fields. That was where Iraq military attacked,

³⁷⁵ F. Halliday, *The Middle East in International Relations, Power, Politics and Ideology*, op. cit., pp. 180-181.

³⁷⁶ J.M. Abdulghani, *Iraq & Iran: The Years of Crisis*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984, p. 178.

³⁷⁷ E. Ghareeb, *The roots of crisis, Iraq and Iran*, in C.C. Joyner (ed.), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, Greenwood Press, New York, 1990, p. 34.

with slow military advance, until Iraqi troops were 65 km inside. Then Saddam Hussein announced he would have halted the operations. His aim was to rearrange the Shatt-al-Arab canal agreement in his favour, in order to secure oil exports. Then he wanted to divide Iran in five provinces, one of which would have been *Arabistan*, seen the Arab population living there replacing Khuzestan, an area that contained 90% of Iranian oil reserves. The idea of breaking Iran into many parts would have also favoured a Russian invasion, realizing an old Russian dream. But the population resisted the attack. Another aim was to provoke a revolt in Baluchistan, the area placed in the border between Iran and Pakistan. It was found an arsenal of weapons in the Pakistani embassy of Baghdad, with Russian made arms, ready to be sent to Baluchistan rebels. Breaking Iranian army would have created the favourable conditions for Iraq to invade and set its rule. Thereafter, Iraq's attention would have turned against the other rival of the region, Israel³⁷⁸.

Saudi Arabia was on Iraq's side during the war. Riyadh worried a U.S. intervention in Arabia to secure the oil fields. Iraq, at the same time, wanted to reduce its reliance on the Soviets and promised to fight them in case of invasion of Saudi Arabia. However, in February 1981, Gulf monarchies, namely Saudi Arabia, Kuwait, United Arab Emirates, Qatar, Bahrain, and Oman, established in Riyadh the Gulf Cooperation Council, in the concrete manifestation to pool their resources for sharing the goal of economic development, containment of internal subversion, and security against external threats³⁷⁹. Having consolidated his control of the Ba'ath Party, Saddam Hussein turned his attention to Iraq's Islamists. He feared a spread of the Islamic revolution that had taken over neighbouring Iran. Over 4.000 Da'wa members were arrested, and more than 200 killed. In April 1980, the regime decreed membership of Da'wa punishable by death. The Iran's Islamic revolution and Saddam Hussein assumption of the Iraqi presidency would have both changed the course of Iraq's history³⁸⁰.

When on September 22, 1980, Saddam Hussein launched its troops across Iranian border, in what Iraq saw as a pre-emptive attack in response to a heavy provocation and to deliver a fatal blow to Iranian military targets³⁸¹. He surely repudiated the Algiers Agreement, including the stipulations concerning the division of the Shatt al-Arab waterway, but it was no the frontier issue as such, so much as the broader political calculations, the threat which the Iranian revolution posed to Iraq on the one hand, the opportunity for Iraq to assert itself in the Gulf and in the Middle East as a whole, which would appear to have determined his course of action. Much has been made in subsequent years of who started the war. In the sense of who fired the first shot, in September 1980, this was certainly Iraq. But responsibility for the deterioration of relations in the preceding year and a half was as much Iran's as Iraq's³⁸². Plus, Iran had soon become a theocracy and traditionalist, while Iraq was secular and modernist. Different views and objectives that could not have been reconciled. Perfect time for attacking, when 12.000 high ranking officers and 10.000 from the army were in disarray, Iran did not have even a joint staff to coordinate the war strategy. The revolutionary regime was trying to establish the revolutionary guard corps, the Pasdaran. Iraq's Army was, vice versa, in jubilant mood. Iran was facing an economic crisis, since there was a complete cessation of the oil export, then resumed after the revolution but to a lower level than before³⁸³.

The period from 1980 to 1982 corresponds to the first phase of the war, with Iraqi occupation

³⁷⁸ H. Cedeno, *The Development of the Iraqi Oil Production after the Nationalization: 1972-2003*, op. cit., pp. 41-42.

³⁷⁹ On the topic see: Y. Qureshi, *Gulf Cooperation Council*, in «The Middle East», Vol. 35, n. 4, 1982; H.A. Rizvi, *Gulf Cooperation Council*, in «Pakistan Horizon», Vol. 35, n. 2, pp. 29-38, 1982.

³⁸⁰ G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, op. cit., p. 21.

³⁸¹ E. Ghareeb, *The roots of crisis, Iraq and Iran*, in C.C. Joyner (ed.), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, op. cit., pp. 34-35.

³⁸² F. Halliday, *The Middle East in International Relations, Power, Politics and Ideology*, op. cit., pp. 180-181.

³⁸³ H. Cedeno, *The Development of the Iraqi Oil Production after the Nationalization: 1972-2003*, op. cit., p. 11.

of significant part of western Iran and Teheran maintaining a defensive stance, both diplomatically and military. The international community responded to the mid-September 1980 attack with the U.N. Security Council resolutions calling for a ceasefire and for all member states to refrain from actions contributing in any way to the conflict's continuation. The Soviets, opposing the war, cut off arms exports not only to Iran, but to Iraq as well, which was its ally under the 1972 treaty (arms deliveries were anyhow resumed in 1982). In October, Gromyko's emphasis to U.S. Secretary Edmund Muskie (1980-1981) on the need for both superpowers to remain neutral sounded reassuring for the Western world³⁸⁴. In 1980, the U.S. broke off diplomatic relations with Iran following the Teheran embassy hostage crisis, while had already ended, when the Shah fell, previously massive military sales to Iran. Having broken off ties with Iraq during the 1967 Arab-Israeli war, Washington sought to reopen diplomatic channels with Iraq³⁸⁵.

The phase from July 1982 to January 1984 marked a period of major Iranian offensive on Iraqi territory. Conservative monarchies of Gulf such as Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia, and United Arab Emirates, worried about the Iraq-Iran war, established the Cooperation Council of the Arab Gulf States (CCAGS), better known as Gulf Cooperation Council³⁸⁶. Israel exploited the situation to invade Lebanon, in 1982³⁸⁷.

The third phase, from February 1984 to February 1987, known as the "tanker war" in the Persian Gulf, was characterized by the intensified use of bombs and missiles against civilian targets (the war of the cities) and the general stalemate, despite large and costly offensive, along frontlines of the fight.

The fourth phase, from March 1987 to July 1988, is what Iran refers as the period of American intervention. The coming into force of the UN –supervised cease-fire in August 1988 marked the beginning of the fifth phase of the war³⁸⁸. Following the July 1988 decision to accept the UN SC resolution n. 598, Iran main objective had been to end the imposed war with Iraq.

3.2 Saddam Hussein's Iraq and the United States

In 1972, Saddam Hussein, at that time in charge as Vice President, became the man of Moscow in the Middle East, destabilizing the area under the influence and military assistance from the Soviet Union. Following the treaty signed with Moscow, U.S. officials described Iraq a pro-Soviet country, radical Arab state, as Syria and Egypt³⁸⁹. In May of the same year, U.S. government strengthened its friendship with Iran when President Nixon and Secretary of State Henry Kissinger visited Shah Muhammad Reza Pahlavi in Teheran³⁹⁰.

Saddam Hussein's three main aims were Iran, Saudi Arabia, and, later, Kuwait. He worked to undermine Iran's government, sponsored Saudi opposition, and verbally and military attacked Kuwait. Besides enjoying the support of East Germany and Soviet Union, Saddam Hussein

³⁸⁴ *Iran/Iraq and the Gulf: call on Ambassador Komer*, in NA, FCO 8/3704, 14 ottobre 1980.

³⁸⁵ <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/>

³⁸⁶ J.A. Kechichian, *The Gulf Cooperation Council and the Gulf War*, in C.C. Joyner (a cura di), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, Greenwood Press, New York, 1990, p. 91.

³⁸⁷ E. Ghareeb, *The roots of crisis, Iraq and Iran*, in C.C. Joyner (ed.), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, op. cit., p. 36.

³⁸⁸ E. Hooglund, *Strategic and Political Objectives in the Gulf War, Iran's view*, in C.C. Joyner (ed.), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, Greenwood Press, New York, 1990, pp. 39-40.

³⁸⁹ P. Kiely, *Through Distorted Lenses: Iraq and Balance of Power Politics, 1969-1979*, in D. Ryan, and P. Kiely, *America and Iraq, Policy-making, Intervention and Regional Politics (Contemporary Security Studies)*, op. cit., p. 38.

³⁹⁰ K.M. Woods, D.D. Palkki, and M.E. Stout, *The Saddam Tapes, The Inner Workings of a Tyrant's Regime, 1978-2001*, op. cit., p. 18.

negotiated an agreement with the French Prime Minister, Jacques Chirac (1974-1976), for obtaining a nuclear reactor and weapons in exchange of oil deliveries to France through the Compagnie Française des Pétroles (CFP)³⁹¹. However, in 1973, moved by his will to increase oil production, Saddam Hussein declared ready to improve relations with the United States, which matched with U.S. desired to acquire Iraqi oil. The Middle East Department of the British Foreign and Commonwealth Office (FCO) signalled in March 1975 evidences of a possible Iraqi will to resume relations with the of U.S., following the warm reception of U.S. personalities, such as Mr Rockefeller, by Saddam Hussein. However, the presence of Kissinger in the U.S. administration was considered the main obstacle³⁹². In March 1974, talking about the radicals in Libya and Iraq, Secretary Kissinger stated that United States were hoping that the Egyptians would have taken care, to some considerable extent, of the ones in Libya, meaning that beginning of some non-publicized talks with some members of the Revolutionary Council in Libya. With respect to Iraq, the best Washington could do in 1974 was to isolate them—and there it would depend on Syria. If U.S. could get Syria into a disengagement with Israel, that would have effectively split them from Iraq³⁹³. But in facts, U.S. agriculture export to Iraq jumped from 1.6 mln dollars in 1972 to 32.7 mln dollars in 1973, and then 114.8 in 1974. Only political reasons were preventing Iraq to sign a favourable contract with United States, as its bid was considered the most interesting in technical and economic points of view³⁹⁴.

In the wake of this intentions, U.S. based companies, as Boeing and Brown e Root, signed agreements with Baghdad. U.S. attention on Iraq grew in December 1975, after Soviet influence in Egypt and Syria cut down. Diplomatic relations, though, kept cool, since Iraq was considered Soviet Union's friend and because of U.S. support to Kurds and Israel³⁹⁵. Nevertheless, Washington positively considered Iraqi actions in the region. Saddam Hussein met the Shah, showed open-mindedness toward Saudi Arabia, and borders with Kuwait in Algiers. Iraq moved toward Jordan and Egypt, which expected a dynamic role of Iraq in the region, due to the presence of Saddam Hussein, considered already the leader in the government, even if not officially. In Paris, December 1975, Kissinger met Iraqi foreign office minister, Sa'dun Hammadi, to talk about U.S. support to Kurds³⁹⁶. Saddam Hussein for the first time asked western countries to help him against Iran³⁹⁷. At the end of the 70's, Iraq conducted limited internal discussions about improving relations with the United States, but Saddam's initial belief that the United States had supported the Iranian revolution, including the removal of the Scià, and used Iran, and not only Israel, as a strategic weapon against Baghdad, limited his willingness to pursue better relations with Washington³⁹⁸.

Following a coup against General Hassan Al-Bakr, Saddam Hussein grew in importance, first appointing himself General and then, in 1979, becoming President of Iraq. He conquered Arab solidarity, in the Arab League, in 1980s, as Nasser's Egypt had been able to do in 1960s, by

³⁹¹ H. Cedeno, *The Development of the Iraqi Oil Production after the Nationalization: 1972-2003*, *op. cit.*, pp. 7-8.

³⁹² *U.S.-Iraqi relations*, in NA, FCO, F108/2544, March 24th 1975.

³⁹³ 345. *Secretary's meeting with oil company executives*, 29 marzo 1974, in FRU.S., United States Government Printing Office, Washington, D.C., 2011, Vol. XXXVI, Energy crises, 1969–1974, p. 958.

³⁹⁴ *Iraqi-U.S. relations*, 21 luglio 1975, in NA, FCO, F108/2544.

³⁹⁵ P. Kiely, *Through Distorted Lenses: Iraq and Balance of Power Politics, 1969-1979*, in D. Ryan, and P. Kiely, *America and Iraq, Policy-making, Intervention and Regional Politics (Contemporary Security Studies)*, *op. cit.*, pp. 47-48

³⁹⁶ D. Ryan, *From the tilt to the unintended transformation, The United States and Iraq 1975-1992*, in D. Ryan, and P. Kiely, *America and Iraq, Policy-making, Intervention and Regional Politics (Contemporary Security Studies)*, Routledge, Londra, 2009, p. 60.

³⁹⁷ O. Bengio, *Saddam speaks on the Gulf crisis, a collection of documents*, Graph Chen Press Ltd., Jerusalem, 1992, p. 21.

³⁹⁸ For detailed information on this topic, please consult P. Kornbluh, M. Byrne, *The Iran-Contra Scandal, The Declassified History*, The New Press, New York, 1993.

promulgating an Arab Charter, which stipulated that all littoral states of the Persian Gulf should protect their coastline. In his National Manifest, he condemned U.S. intention to establish bases in Middle East and criticized U.S.S.R. as well for its interventionism³⁹⁹. At the same time its state apparatus tried to subvert the political stability of the other countries of the area, by promoting subversion in Iran and Saudi Arabia and hinting at an attack on Kuwait during the period (1972-1980), until finally waging war against Iran in 1980⁴⁰⁰.

For Saddam Hussein, America was a “complicated country”, with confusing political process. Despite his efforts to learn, Saddam’s belief about the United States were frequently grossly inaccurate. In the decades before Iraq invaded Kuwait, United states’ support for Baghdad’s primary enemies, Israel, Iran, and its domestic opposition groups, had already irritated Iraqi leader⁴⁰¹. Iraq has changed several times its political attitude toward U.S.A. Washington had established a legation in Baghdad in 1931, which Iraq reciprocated in 1942. In 1946, both countries raised their legation to embassy status⁴⁰². For about twenty years, from 1967 to November 1984, the two countries did not have diplomatic relations⁴⁰³. In 1967, Iraq had cut off relations with the United States, after Nasser’s accusation of U.S. support for Israel during the Six-Day War, and Israeli strikes on Iraqi airfields. At that point, communications between the two countries were established only indirectly, by appointing American personnel in the Belgium embassy in Baghdad and Iraqi staff in the Indian embassy in Washington. By 1969, though, while Iraq kept three officials in Washington, no American was in Baghdad. Plus, Washington suffered economic and commercial afflictions, such as Iraq boycotted U.S. goods, a long dispute with Iraqi oil co-threatened Mobil’s and Esso’s investments, and U.S. planes were prohibited from flying over Iraqi sky. In years following the agreement with Moscow, anyway, Washington sought an improvement in its relations with Iraq. Kissinger refused to decrease U.S. support to Israel, though, and asked Iraq to reopen the diplomatic channels, since the decision to close it came from their side⁴⁰⁴. The government of Belgium served as protective power for the United States in Iraq. The U.S. Interest Section (U.S.INT) was staffed by the following American personnel: Principal Officer (PO) William L. Eagleton Jr., at the Bureau of Near Eastern Affairs from 1949 to 1988, in Iraq from 1980 to 1984, Deputy Principal Officer (DPO) Barbara K. Bodine, diplomat and later academic, ECO Robert Campbell, COM Hampton E. Brown III, POL Gene M. McGill, CON Robert W. Dry, ADM Richard H. Smyth, AGR Pitamber Devgon (resident in Damascus), PAO Walter White⁴⁰⁵. These people were ensured a privileged connection with Iraqi establishment during the war. Despite Saddam Hussein’s will to improve diplomatic relations with the United States already in 1980 and, again, in August 1982, this happened officially only following Tariq Aziz request in September 1984. As British sources stated at the end of 1980, Saddam Hussein had spent the last 18 months disengaging himself from the Soviets⁴⁰⁶. In this sense, some analysts did not give credit to the more constitutional and anti-American elements of his public rhetoric, as intended to gain internal and regional support.

³⁹⁹ H. Cedeno, *The Development of the Iraqi Oil Production after the Nationalization: 1972-2003*, op. cit., p. 40.

⁴⁰⁰ Ivi, p. 6.

⁴⁰¹ Saddam and His Senior Advisers Discussing Iraq’s Foreign Relations and the Policies of Various Countries, SH-Saddam Hussein Tapes (SHTP-A-000-670, 11 ottobre 1990, in K.M. Woods, D.D. Palkki, and M.E. Stout, *The Saddam Tapes, The Inner Workings of a Tyrant’s Regime, 1978-2001*, op. cit., pp. 16-17.

⁴⁰² *History of U.S.-Iraqi relations*, novembre 1984, in RA, NESA-ADR, Box 91689.

⁴⁰³ O. Bengio, *Saddam speaks on the Gulf crisis, a collection of documents*, op. cit., pp. 13-14.

⁴⁰⁴ P. Kiely, *Through Distorted Lenses: Iraq and Balance of Power Politics, 1969-1979*, in D. Ryan, and P. Kiely, *America and Iraq, Policy-making, Intervention and Regional Politics (Contemporary Security Studies)*, op. cit., p. 38.

⁴⁰⁵ Key officers of foreign service posts (Jan. 1982, Foreign Affairs Document and Reference Center, Pub. and Reproduction Division, p. 33, at: http://www.columbia.edu/cu/lweb/digital/collections/cul/texts/ldpd_6260645_001/pages/ldpd_6260645_001_00000047.html

⁴⁰⁶ *Iran/Iraq and the Gulf: call on Ambassador Komer*, 14 ottobre 1980, in NA, FCO 8/3704.

Nevertheless, Iraqi leaders' private comments suggest otherwise⁴⁰⁷.

On the other side, U.S. administration considered positively this opportunity. However, Iraq had moved away from radical, anti-western stand to strengthen its defence capabilities in face of Iran's continuation of the Gulf war. The attitude's change was induced by the fact that its supporters in the Arab world, as Jordan, Egypt, and Saudi Arabia were in friendly relations with the U.S. and the Soviets stopped weapons delivery on the outset of the war, to curry favour with Iran⁴⁰⁸. Iraq accepted U.S. neutrality in the war, and shared with Washington common objectives in the area, particularly concerning the stability in Middle East. Further positiveness to the event was added by Iraq's intention to resume relationship with Egypt and to support Jordan against security threats that was facing while working out an agreement with the Palestinians to negotiate with Israel⁴⁰⁹. The good state of the Iraq-Soviet relations would have diminished the perception of a "tilt" of U.S. position from neutrality in the Iran-Iraq war to pro Iraq standing⁴¹⁰. By accepting the Iraqi proposal, U.S. government would have also demonstrated that close U.S.-Israel ties were not a barrier to improved relations with even the harder-line Arabs. It represented also a message for Iran and other states that call for violent opposition to the United States, showing that this approach could stimulate U.S. cooperation with their adversaries⁴¹¹. While there was not any *quid pro quo* linked to the re-establishment of diplomatic relations, Iraq expected Washington to increase its effort in the arms embargo⁴¹².

3.3 U.S. attitude at the early stage of the Iran-Iraq war

U.S. policy during the Iran-Iraq war followed the principle of *divide et impera*, bases of its broader strategy in the Middle East, in which the activities were realized in order to keep a substantial balance of power between the parts at war, or making competitors weak, or by avoiding providing helps, or by adding strength to the weaker nation⁴¹³. U.S. administration pointed out this approach:

Since the outbreak of the war in 1980, we have recognized that victory by either side which could result in hegemony or dominant influence over the vanquished would seriously destabilize the Gulf region, led to further conflict, and threaten our security and energy interest in the region⁴¹⁴.

The late 1970s had witnessed a general, progressive diminishing of the American influence abroad, from Indochina in Asia to Nicaragua and Panama in Central America and, eventually, Iran in Middle East. In this last case, the stakes were extremely high, due to Iran's vast oil reserves. Washington had established its strategy since when they defended the Shah, Reza Pahlavi, and Western access to Iran's oil back in 1953. At that time, the CIA had organized a coup against

⁴⁰⁷ K.M. Woods, D.D. Palkki, and M.E. Stout, *The Saddam Tapes, The Inner Workings of a Tyrant's Regime, 1978-2001*, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁰⁸ *Meeting with Iraqi Deputy Prime Minister Tariq Aziz*, 21 novembre 1984, NESA-ADF, Iraq 1984, Box 91689.

⁴⁰⁹ *Visit of Iraqi Deputy Prime Minister and Foreign Minister Tariq Aziz*, 20 novembre 1984, NESA-ADF, Iraq 1984, Box 91689.

⁴¹⁰ *Iraqi request for call of the President and Announcement of Resumption of Diplomatic Relations*, 25 settembre 1984, in RA, NESA-ADF, Box 91689.

⁴¹¹ *Iraqi Minister's request to call on the President and Announce Resumption of Relations*, 26 settembre 1984, in RA, NESA-ADF, Box 91689.

⁴¹² *Tariq Aziz visit: why Iraq's decision to restore and what does it want from the U.S.?*, novembre 1984, in RA, NESA-ADF, Box 91689.

⁴¹³ H. Patomäki, *From Power-Balancing and Collective Security to a Pluralist Security Community in the Middle East*, p. 77, in J. Calleja, H. Wiberg, S. Busuttil (a cura di), *The Search for Peace in the Mediterranean Region, Problems and Prospects*, *op. cit.*

⁴¹⁴ *Iran-Iraq war: discussion of U.S. diplomatic strategy and plans*, 19 marzo 1984, in RA, MW, Box 4.

Mihammad Mussadegh, after his nationalisation of the oil's fields. The revolution led by Ayatollah Khomeini, who had returned from his French exile, drove the Scia into expatriation in January 1979 and Iran became an Islamic Republic, the first modern theocratic state⁴¹⁵. The United States that faced the Persian Gulf at the outset of the Iran-Iraq war was politically weak, first unable, or unwilling, to save the Shah, who left Iran in January 1979, then impotent in front of the seizure of the U.S. Embassy in Teheran and the taking of 54 American diplomats hostage, in November. The following month, the invasion of Afghanistan by Soviet troops significantly reduced its influence in the region. The oil market slackened over the course of the 1980. President Carter had inherited from the previous administration a unique and privileged relationship with the Iranian ruler. The strength and the speed with which Khomeini led the revolution in Iraq surprised both the Shah and the U.S. administration. Carter went through a humiliation in foreign policy: the overthrow of the Shah and the consequent loss of Iranian oil made Iraq growing in importance. The 1979 study entitled "Capabilities for Limited Contingencies in the Persian Gulf", opened with U.S. Defence Secretary Harold Brown (1977-1981) asking Pentagon official, Paul Wolfowitz, to examine where outside Europe the U.S. military might have to confront threats. Wolfowitz looked at the Gulf, since its oil resources were vital for United States. The most obvious potential threat was that an enemy could seize, destroy, and disrupt export terminals or shipping lanes, the key choke points for oil exports. The study primarily focused on possible Soviet Union intervention in the Gulf region. Just seven months later President Jimmy Carter warned the Soviet Union in his 1980 State of Union address in what lately became known as Carter Doctrine. An attempt to gain control of the Persian Gulf region would have been considered as an assault on the vital interest of the U.S.A. However, Wolfowitz identified Iraq as a concern. In his view, Iraq had preeminent military force, anti-Western attitudes, its dependence on Soviet Union for arms supplying and its willingness to foment troubles in other local nations. Iraq attacked Iran, in order to avoid Islam contagion, to annex Khuzestan, the province next to Basra which contained almost 90% of Iran's oil⁴¹⁶.

According to Gary Sick, from National Security Council, initial dismay about their apparent helplessness to influence either party was replaced by relief and optimism when new opportunities were open up by the Saudis decision to invite American protection in the form of AWACS (Airborne Warning And Control System). Even though U.S. remained a politically suspect friend, due to their ties with Israel⁴¹⁷. However, Sick did not believe that Soviet position had worsened. Their position in Iraq was slowly eroding before the outbreak of the war, but they still maintained a considerable leverage on the Iraqis, due to the Iraq's heavy previous dependence on Soviet military equipment. Their refusal to resupply would have irked the Iraqis but certainly warned them about a sudden switch toward the West. At the same time, they could exploit the situation to focus their attention on Iran. And anyway, the war had diverted a great deal of attention from Afghanistan⁴¹⁸.

President Carter had made clear the nation's interest in the region's oil and its fear of Soviet advances. The fact that Iraq and Iran attacked each other's oil facilities within days after the war began, combined with the latter's dominant position along the vital strait of Hormuz, still raised the prospect of yet another painful increase on the oil price. For over seventy years, the Persian Gulf had been a major focus of U.S. military planning. The competition with Germany for access to oil; the threat of a Soviet invasion in the last two decades of the Cold War; the fall of the Shah of Iran and the rise of Khomeinism; and concern over Iraq's hegemonic ambitions during the Saddam Hussein era all drove America's Persian Gulf policies and military posture. Defense Department's current posture in the Gulf followed President Carter's strategy, according to which any attempt by

⁴¹⁵ T. Bolstermann, *The 1970s, A New Global History, from Civil Rights to Economic Inequality*, op. cit., pp. 205-208.

⁴¹⁶ G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, op. cit., pp. 22-24.

⁴¹⁷ *Who gains from the Iran-Iraq war, Americans or Russians?*, 11 dicembre 1980, in NA, FCO 8/3704.

⁴¹⁸ *Ibidem*.

any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force⁴¹⁹. Carter's administration was committed to protecting vital energy assets in the Middle East in a State of Union address: American challenge in securing the region that his National Security Advisor Zbigniew Brzezinski termed an *arc of crisis*⁴²⁰.

The military side of Carter's doctrine, the Rapid Deployment Joint Task Force (RDJTF), was not formally created until March 1980 and even at that time it lacked the size and transportation needed to make it a serious instrument of policy⁴²¹. If Democrats had created it, the decision to make it operational came from the Republicans. Caspar Weinberg, Secretary of Defense, declared in April 1981 that the RDJTF would have had a separate regional command in Southeast Asia, where the United States faced major threats than in Europe and in Northeast Asia altogether. President Ronald Reagan allocated 17,5 billion in the fiscal year 1982 at this purpose. This led to a conversion of RDJTF on 1st January 1983, in the United States Central Command (CENTCOM), a military and geopolitical instrument to bring about the Carter doctrine and protect U.S. interest in Middle East⁴²². According to Zbigniew Brzezinski, National Security Adviser in President Carter's administration, America and Iraq wanted the same thing: a secure Persian Gulf. In April 1980, he stated that there was no fundamental incompatibility of interests between the United States and Iraq. In this way, despite those, like the Assistant Secretary of Defense, Richard Perl, who saw Iraqi Ba'ath regime as a pro-Marxist, pro-Soviet, leader of Arab radicalism and rejectionist, Iraq became an America ally and, in September 1980, felt somehow encouraged to attack Iran. This attitude was likely due, in large part, to the 1979 revolution in Teheran and the seizure of American diplomats as hostages⁴²³.

Nevertheless, when Reagan became President, Iraq grew suspicious. It looks interesting, in this regard, a communication sent from Eagleton concerning a meeting held on January 21th with the Iraqi chief of the first international department, Muhammad Said al-Sahhaf⁴²⁴. They talked about the Algiers agreement signed by U.S.A and Iran two days before, which ended the hostage crisis and established, among the others, the "return of Iranian assets". Eagleton suggested not to open the military pipeline to Iran, while money could be legally provided to Iran, since it would have been consistent with the neutrality policy. Eagleton stated that the Soviets did not open their military pipeline to Iraq, even though probably military equipment had reached the country anyway through different ways⁴²⁵. According to British officials, there was several implications to consider in case of a U.S. rapprochement with Iran. The extent to which the Americans were prepared to resume their role of arms supplier to Iran would have been crucial for Arab reaction. In particular,

⁴¹⁹ M. Gunziger, C. Dougherty, *Outside-In Operating from Range to Defeat Iran's Anti-Access and Area-Denial Threats*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2011, p. 2.

⁴²⁰ J. Morrissey, *The geoeconomic pivot of the global war on terror, U.S. Central Command and the war in Iraq*, in D. Ryan, and P. Kiely, *America and Iraq, Policy-making, Intervention and Regional Politics (Contemporary Security Studies)*, Routledge, London, 2009, p. 103.

⁴²¹ T.L. McNaugher, *U.S. Policy and the Gulf War, A Question of Means*, in C.C. Joyner (a cura di), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, Greenwood Press, New York, 1990, pp. 111-112.

⁴²² J. Morrissey, *The geoeconomic pivot of the global war on terror, U.S. Central Command and the war in Iraq*, in D. Ryan, and P. Kiely, *America and Iraq, Policy-making, Intervention and Regional Politics (Contemporary Security Studies)*, *op. cit.*, pp. 107-108.

⁴²³ B. Rubin, *The United States and Iraq: From Appeasement to War*, in A. Baram, B. Rubin (a cura di), *Iraq's road to war*, St. Martin's Press, New York, 1993, p. 256.

⁴²⁴ Meeting was set up with the acting foreign minister, Alwan, who replaced Hammadi during the trip of the latter in Saudi Arabia. Nevertheless, Alwan had already scheduled another meeting, so al-Sahhaf met the U.S. officials in his behalf.

⁴²⁵ *Secretary Muskie's message to Iraqi foreign minister*, 21 gennaio 1981, in RA, ES, NESAs, Box 37.

British assumed that Americans wanted to strengthen Iran to the point that would have prevented a clear-cut Iraqi victory⁴²⁶.

The Department of State sent a cable from State Secretary, Alexander Haig (1981-1982), to all Near Eastern and South Asian Diplomatic, in which delineated official U.S. arms export policy for Iran and Iraq as it stood in early 1981. The government position was to avoid taking sides in the effort to prevent widening the conflict, bring an end to the fighting and restore stability to the area⁴²⁷. In relatively short space of time, between 1974 and 1979, Soviet Union had lost its position as Iraq's major trading partner, while Western countries gained importance. Barter deals, as seen, played a fundamental role in this. Especially Soviet monopoly in the supply of military equipment to the expanding Iraqi armed force was eroded by Iraqi purchase of major weapons system from France. Furthermore, significant differences emerged in Iraqi and Soviet Union perceptions of regional issues, from the Horn of Africa to Afghanistan. Growing economic independence gave Saddam Hussein the ability to ensure the autonomy of the Iraqi political system under his own direction⁴²⁸.

Washington did not expect Iran to turn to Soviet Union in the short term, since assimilation of new types of equipment was a lengthy process, even though this was considered a concrete possibility in the long run, particularly in case of political disintegration⁴²⁹. Given this, the State Department suggested to provide West-licensed weapons to Iran through Pakistan or Turkey, also as a mean to have some leverage with Iranian leadership⁴³⁰. In that moment, United Kingdom, Spain, Italy, France, Germany, Brazil, Argentina, Chile, North Korea, China, South Africa, Eastern European countries, and Israel, were those believed to provide both combatants of arms, ammunition, and military technology. Separate mention deserved the role played by Israel. Shortly after the beginning of the Iran-Iraq war, the U.S. embassy in Ankara reports that Turkish ports have a backlog of goods awaiting transshipment to Iraq, and that a substantial amount of Israeli goods transit Turkey for "Islamic belligerents," including Israeli chemical products for Iran. It remarks on *Israeli acumen* in selling to both Iran and Iraq⁴³¹. Then, the State Department received an information from a source, according to which Israel would have refrained from selling arms to Iran while Americans were held hostage in Tehran. However, European arms dealers were providing it with weapons with or without government approval⁴³².

Secretary Haig met few times in 1981 Tariq Aziz, Revolutionary Command Council representative, considered the most important spokesman after Saddam Hussein, who was known to completely trust him since, being Christian, could not aspire to leadership. During these meetings, it was recognized Iraq's right to keep relations with the Soviet Union, but still opposing its influence in the area. Being Europe and United States technologically more advanced than Soviet Union, Iraq

⁴²⁶ *Implications of a U.S. rapprochement with Iran*, in NA, FCO 8/3704, 31 ottobre 1980.

⁴²⁷ <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/#docs>; *Military Equipment for Iran and Iraq*, 16 febbraio 1981,

⁴²⁸ S. Chubin, C. Tripp, *Iran and Iraq at War*, I.B. Tauris, Londra, 1988, p. 188.

⁴²⁹ *Discussion paper for February 3 meeting, Iran-Iraq war-Future U.S. steps*, febbraio 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq Jan-Jun 1982, RAC Box 2.

⁴³⁰ *Memorandum for General Schweitzer from Chris Shoemaker Iran-Iraq meeting*, 4 febbraio 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq Jan-Jun 1982, RAC Box 2.

⁴³¹ <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/#docs>; *Back Up of Transshipment Cargos for Iraq*, November 21, 1980, in National Security Archive Electronic Briefing Book No. 82, *Shaking Hands with Saddam Hussein: The U.S. Tilts toward Iraq, 1980-1984*, J. Battle (ed.) February 25, 2003.

⁴³² <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/#docs>; *Conversation with [Excised]*, December 12, 1980, in National Security Archive Electronic Briefing Book No. 82, *Shaking Hands with Saddam Hussein: The U.S. Tilts toward Iraq, 1980-1984*, J. Battle (ed.) February 25, 2003.

decided that building stronger ties with the former was more advantageous⁴³³. On February 19, 1981, President Reagan approved a memo, recommended by Haig the previous 30th of January, concerning the sale of Boeing civil aircrafts to Iraq, which Baghdad had requested already for a year⁴³⁴. At that time, the U.S. administration had avoided to consider the request because of Iraq's status as state sponsor of terrorism and this decision had led Lebanon and Kuwait to turn to European Airbus. Following the expulsion of the Palestinian terrorist Abu Nidal, Iraq was soon going to be removed from the lists of countries sponsoring terrorism and trade between the two significantly increased. Reagan decided to licence the sale under the Export Administration Act and economic considerations of the Department of Commerce concerning the importance of the deal for the North Africa and Middle East aircraft market, estimated at 10 billion dollars⁴³⁵. United States sold five Boeing transport planes to Iraq, which soon became a large market for U.S. agriculture export, supplying around 30% of its needs. All these sales were under U.S. government credit and subsidy program, totalling 1 billion dollars a year. Iraq was the second largest export loan recipient and seventh largest subsidy recipient, receiving about 4 billion dollars in the 1980s. More quietly, United States provided Iraq with satellite photographs of Iran's military position and operations⁴³⁶.

Brown and Root Services, U.S. private firm involved in the Iraqi market since the early 70's, received request from the Iraqi government after oil structured had been bombed. The firm asked U.S. government for guidance and attitude toward its involvement in this project. Brown and Root was finally given an informal permission to help Iraqi oil facilities restoration, since it was considered as a mean to ease the uncertainty in the oil market and reduce the pressure on Saudi Arabia. Anyway, no official assistance from the government was granted. State Department explained that help could be granted only in change of something (*qui pro quod*), inside a legal framework that, at that time, was missing⁴³⁷. Nevertheless, the Export license did not apply for military items, which were subject to national security control and followed the policy of not supply military equipment to any part involved in the conflict⁴³⁸. In particular, with regard of sale of non-U.S. origin weapons by other countries to Iran and Iraq, the State Department suggested not to take side, likely referring to United Kingdom and France, to favour the ceasefire and the stability of the region⁴³⁹. It is known that Iraq's resupply was possible through four French Mirage F-1 fighter, helicopters, and Alpha jet planes for Iraq's air force, and four frigates, six corvettes and a support ship for Iraq's navy by Italy, plus Franco-German anti-tank missile⁴⁴⁰.

3.4 The consequences of the Iran-Iraq war on the oil market

⁴³³ D. Ryan, *From the tilt to the unintended transformation, The United States and Iraq 1975-1992*, in D. Ryan, and P. Kiely, *America and Iraq, Policy-making, Intervention and Regional Politics (Contemporary Security Studies)*, op. cit., p. 60.

⁴³⁴ *Civil aircraft sales to Iraq*, Memo for the Secretary of State, 19 febbraio 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iraq 1981, RAC Box 2.

⁴³⁵ *Civil aircraft sales to Iraq, Memo for the President*, 30 gennaio 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iraq 1981, RAC Box 2.

⁴³⁶ B. Rubin, *The United States and Iraq: From Appeasement to War*, in A. Baram, B. Rubin (ed.), *Iraq's road to war*, op. cit., p. 257.

⁴³⁷ *Update on restoration on Iraqi facilities and SPR Purchases*, 26 febbraio 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iraq 1981, RAC Box 2.

⁴³⁸ *Nea Press Guidance, Iraq: the terrorist list*, 1 marzo 1982, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iraq 1981, RAC Box 2. 20131203321

⁴³⁹ *Military equipment for Iran and Iraq, from Secretary of State, Alexander Haig, to all the Near Eastern and South Asian (NESA) diplomatic posts*, febbraio 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq Jan-Jun 1982, RAC Box 2. 394/395

⁴⁴⁰ *Iraq-Iran conflict: update and U.S. views*, marzo 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iraq 1981, RAC Box 2. 396/397

Iraq owns among the oil largest reserves in the world. Its land contains 115 billion barrels of proven oil reserves, concentrated overwhelmingly, 65% or more, in the southern area. Estimates of Iraq's oil reserves and resources vary widely, however, given that not all the country has been explored yet. Some analysts have confidence that deep oil-bearing formations located mainly in the vast Western Desert region could yield large additional oil resources, estimated in possibly another 100 billion barrels or more. Anyhow, for decades Iraq offered great potential but little practical progress. Its political framework remained unstable and the scene of a major insurgency, and its energy development is experiencing the same level of problems that Iraq has experienced ever since the beginning of the Iran-Iraq war in 1980. When the war broke out, Iraqi oil was still going to U.S., France, and other European countries, so Iraq's economy was booming during the late 1970s. Production in the immediate pre-Gulf War I period, essentially IPC, in 1954 have run at the rate of approximately 30 million tons annually or 600000 bpd. In 1955 that number increased to 32.7 million tons for the year, or 650000 bpd. The 1956 Suez Crisis and Arab-Israeli War affected production negatively for both that year and the next. The year 1956 saw production of 30.6 million tons (600000+ bpd) and 1957 registered a serious decline to 21.36 million tons, or 427000 bpd. By 1958 the upward production trend has resumed, with 34,93 million tons, or 698000 bpd, produced. In 1959, there were 40.9 million tons of crude produced by IPC in Iraq, the equivalent of 818000 bpd. Obviously, improved recovery technology, increased production activity, and the sense within IPC that pressure on various fronts was building from the Iraqi government resulted in production jumping in 1960 to 47,5 million tons, or 950000 bpd. With the adoption of Law No. 80 in 1961, production over the preceding year increased only marginally to about 49 million tons or 980000 bpd, with the same being the case for 1962. Oil output had increased from 2 million barrels per day (mb/d) in 1973 to 2.7 mb/d in 1978 and picked at 3.7 mb/d in 1979, and the oil revenues had risen from \$1.8 billion in 1973 to \$10.8 billion in 1978 and \$21.3 billion in 1979, which represented a total increase of 97.2%⁴⁴¹. And Saddam Hussein, as said, wanted to annex Iranian south-west oil producing area⁴⁴². When the war broke out, crude oil production figures for the 1980 and 1981 ran in the neighbourhood of 2.5 mb/d⁴⁴³.

In the North, there are twelve developed oil field and one undeveloped. And one gas field in Anfal. In the South, seven developed oil fields and two undeveloped. South has more productive capacity and Iraq has one of the lowest development and production costs, but it does not have access to major ports like the other Gulf countries. Regarding the transportation system, Iraq has only one port in the South and limited facilities that have always represented an obstacle for the average oil productive capacity. The same thing applied to the productive capacity of norther fields, which is dictated by the limited capacity of the present pipelines passing to Syria and to Lebanon. Iraq exports most of its energy through pipelines, which run through the country for about 4400 miles, serving its oil and gas. In general, pipelines are high maintenance and require substantial sums of investments, besides being more vulnerable to sabotage and attacks, as the Iran-Iraq war would have proved⁴⁴⁴.

The original 12 inch pipelines were constructed by IPC in 1934 to carry crude oil from the Kirkuk fields to Haditha (East of Samarra) and then it branched off to Tripoli, Lebanon, and Haifa. In 1946 construction of parallel 16-inch pipelines was begun, and the branch of Haifa was almost operational when the 1948 conflict between Palestinians and would be Israelis, permanently shut down the Haifa line. In 1952 in order to take up the loss resulting from the closure of the Haifa

⁴⁴¹ K. Mofid, *The Economic Consequences of the Gulf War*, Routledge, Oxon, 1990, pp. 8-9.

⁴⁴² H. Cedeno, *The Development of the Iraqi Oil Production after the Nationalization: 1972-2003*, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁴³ *Ivi.*, p. 11.

⁴⁴⁴ A.H. Cordesman, K.R. Al Rodhan, *The Changing Dynamics of Energy in the Middle East*, Vo. 1 and 2, CSIS (centre of strategic and international studies, Praeger Security International, 2006, pp. 220-222.

branch, the branch into Syria toward Tripoli benefited from the addition of a new trunk line running to the Syrian central-coastal port of Banias. The Kirkuk-Banias/Tripoli pipeline, was first brought online in 1952, marking a significant moment of Iraqi oil industry. It was about 32-inch diameter, with 1.4 mb/d capacity. When operational, 450.000/600.000 b/d of Iraqi crude was exported to European markets through the Banias line, with the rest feeding Syria's Banias and Hums refineries and Lebanon's smaller Tripoli refinery. On and off in the two decades following the Iraqi nationalization of IPC in 1961, the Iraq-Syria-Lebanon (ISL) branch was shut down as a result of squabbles between Iraqi and Syrian authorities over various matters, including transit fees for Iraq's use of Syrian territory to reach access to export terminals on the Mediterranean, and nationalist sabotage. The ISL pipeline's capacity had increased over the years to easily carry 700000 b/d, with the potential to expand to 1.4 mb/d. In 1976 Iraq ceased pumping oil through the Kirkuk – Banias Pipeline. Oil flow through the pipeline resumed in February 1979, but again ceased following the Iraqi invasion of Iran in September 1980, making Syria the first Arab state to side with Iran. In March 1981, Iraq once again resumed pumping oil through the pipeline to Syria; however, when Syria concluded a deal with Iran to import significant volumes of crude oil, the pipeline was shut down in March 1982⁴⁴⁵. Syrian needs for crude over that period were met by shipments from both Saudi Arabia and Kuwait. From reports, portions of the ISL pipeline situated within Syria were put to use by Syrian authorities during that time to ship 360.000 b/d of its own crude output produced at Dair al Zur to refineries and terminals in Banias and, after some conversion, to carry natural gas to facilities at Homs. In 2000 relations between Iraq and Syria thawed sufficiently to permit a resumption of crude shipments along the ISL by 2001 at the rate of 200000 b/d⁴⁴⁶. In addition, a 90 km stretch of the line was converted by Syria to carry natural gas (to the fertilizer complex and refinery at Hums). Other constraints on using this line for Iraqi exports include: limited oil storage facilities at Banias; corrosion damage to unused portions of the pipeline in Syria⁴⁴⁷. Within the first few days of war, the Iraqi refinery of Basra, off loading facilities at Fao, Khor al-Amaya and Mina al Bakr, as well as the key K-1 pumping stations in the Kirkuk field in the north were put out of action. Thus, within a week of the outbreak of the hostilities, Iraq was forced to suspend virtually all its oil exports⁴⁴⁸. The Strategic Pipeline was constructed in 1975 for interregional transportation from Basra to join the Rumalia/Zubair fields with the Banias/Tripoli pipeline network at Haditha and reversibly the Kirkuk and northern fields with the southern export terminals. It comprised two parallel pipelines, both capable of transporting 700,000 b/d from Kirkuk south to the Arabian Peninsula⁴⁴⁹.

A new pipeline was commissioned in 1970 and connected Iraq and Turkish Mediterranean port city of Ceyhan (Iraq-Turkey Line or ITL), from Kirkuk, through Baiji to Ceyhan terminal on the Mediterranean, 900 km of length. It is the largest Iraq's crude oil export line, with a dual line. The first, completed in 1977, it is a 40-inch line, 1.1 mb/d (0.9 effective pre-war) capacity. The parallel line, finished in 1987, is 46-inch, with 0.5 mb/d to carry Basra regular export. Combined, they reach 1.6 mb/d. The lines were constructed and operated under the 27th August 1973 agreement between Iraq and Turkey, and within Turkey they are owned and controlled by the government-held company BOTAS. Collectively, the two lines are approximately 950 miles in length, with one

⁴⁴⁵ *The Kirkuk – Banias Pipeline*, in Pipelines International marzo 2011, http://pipelinesinternational.com/news/the_kirkuk_banias_pipeline/055366/#

⁴⁴⁶ H. Cedeno, *The Development of the Iraqi Oil Production after the Nationalization: 1972-2003*, op. cit., p. 11.

⁴⁴⁷ S.Z. Jassim, M. Al-Gailani, *Hydrocarbons*, in S.Z. Jassim, J.C. Goff (edited by), *Geology of Iraq*, Dolin, Prague and Moldavian Museum, Brno, 2006, p. 236.

⁴⁴⁸ H. Cedeno, *The Development of the Iraqi Oil Production after the Nationalization: 1972-2003*, op. cit., p. 38.

⁴⁴⁹ *The Kirkuk – Banias Pipeline*, in Pipelines International March 2011, http://pipelinesinternational.com/news/the_kirkuk_banias_pipeline/055366/#

having a transport capacity of 1.1 mb/p and the other a capacity of 480000 b/d⁴⁵⁰.

The U.S. State department appointed an Iran–Iraq working group for constantly monitoring both the internal situation of the contenders in the ongoing war and its consequences in the oil market. The first meeting was called on 3rd February 1981, and the attention was focused on the world oil export, which had suffered, after the outbreak of the war in September 1980, an initial cut-back of 3.8 mb/d with effects on both spot price, which rose to 40 dollars/barrel (d/b), and the stage price, increased at 2-4 d/b in OPEC official prices of December, reaching the 32 d/b⁴⁵¹. Iraq's oil export went from over 3 mb/d in 1979 to 1 mb/d in 1980⁴⁵². Nevertheless, oil stocks and increased production by other OPEC countries alleviated the impact⁴⁵³. Particularly, the Saudis produced a large part of the shut off output⁴⁵⁴. Oil production in Iraq was then concentrate in the north, with export limited to the Iraq-Turkey pipeline. The south hosted Iraq's major oilfield, with total capacity of 2 mb/d, among which Basra oil refinery alone accounting for 45% of the total capacity. The area was about 20 km from the border, with high risk of destruction in case of Iranian attack. Most of the equipment needed to repair Iraq's offshore terminals was already stockpiled in Bahrein. Iraq needed the permission from Damascus, though, to allow the Iraq-Syria pipeline to be restarted, so pumping oil through the system. In that case, Iraqi production could rise from the 750.000 b/d to the 1.5-2 mb/d and, consequently, the oil price could further decrease, pushing Saudi Arabia to keep its production at low level to defend the OPEC benchmark price of 34 dollars/b. At that point, Iraq could choose to decrease its production in exchange of more loans from other OPEC members⁴⁵⁵.

In February 1981, Iraq and Iran together were able to export only 1.4 mb/d, due to the reciprocal damage inflicted. Iran's and Iraq's choke points (export terminals, storage facilities, pump stations, and crude processing facilities) had been subjected to attacks since the beginning of the war. In particular, Iraqi aircrafts conducted several bombings between mid-September and October, targeting Iranian pumping station at Kharg island and of a multi-billion dollars petrochemical complex under construction at Bandar Khomeini⁴⁵⁶. Further damages to oil facilities, already considered from both sides as primary targets, were expected to increase the cost and time of returning at pre-war capabilities, with enduring negative effects on oil market⁴⁵⁷. It was believed that an extensive attack on terminals would have generated major complications in the market and a quick rise of barrels' price. Same situation could have happened if Saudis had suddenly decided to decrease the production⁴⁵⁸.

It was calculated that for each 1 million b/d net loss in oil supply for one year, oil prices would rise by about 8 dollars per barrel and the GNP growth in the OECD countries would fall by

⁴⁵⁰ M. Yassiri, *What Is Happening in Iraq?: The ABC of the Current Situation in Iraq*, Xlibris Corporation, Bloomington, 2006, p. 39.

⁴⁵¹ *Energy Emergency Preparedness – International Energy Policy Issue Requiring Decision*, 12 marzo 1984, in RA, MW, Box 4.

⁴⁵² P. Marr, *The Iran-Iraq War, The view from Iraq*, in C.C. Joyner (ed.), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, Greenwood Press, New York, 1990, p. 65.

⁴⁵³ *Discussion paper for February 3 meeting, Iran-Iraq war-Future U.S. steps*, febbraio 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq Jan-Jun 1982, RAC Box 2.

⁴⁵⁴ H. Cedeno, *The Development of the Iraqi Oil Production after the Nationalization: 1972-2003*, Köster, Berlino, 2008, p. 8.

⁴⁵⁵ *Possible outcomes and implications of the Iran-Iraq war, the Oil Factor*, pp. 6-7, 17 maggio 1982, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq Jan-Jun 1982, RAC Box 2.

⁴⁵⁶ *Iran-Iraq conflict update, the second year*, in RA, AT Iraq (settembre 1981- febbraio 1982), Box 3.

⁴⁵⁷ *Iraq-Iran conflict: update and U.S. views*, marzo 1981, p. 5, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iraq 1981, RAC Box 2. 400

⁴⁵⁸ *Memorandum for General Schweitzer from Chris Shoemaker Iran-Iraq meeting*, 4 febbraio 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq Jan-Jun 1982, RAC Box 2.

0.3 percent⁴⁵⁹. What kept the oil market stable and the situation manageable were, again, the 10 mb/d exported by Saudi Arabia, following the 1974 agreement that the Nixon administration signed with King Faysal. The overall situation improved in March. Iranian oil export was estimated in 1 mb/d, mostly from the Kharg island terminal, while Iraqi oil exports were about 0,6 mb/d, mostly carried by Turkish pipeline, while the Syrian pipeline to Banias, which had reopened in late February, was running at only a fraction of its maximum capacity (700.000 b/d). Both Iran and Iraq were importing refined products for their internal needs⁴⁶⁰. This scenario had been analysed by British planning staff right before the signing of the Algier agreement. In particular, due to the rapprochement between U.S. and Iran, Americans could have found themselves on the same side with Libyans and Syrians. The Saudis, despite having considerable reservation about the prospect of a clear-cut Iraqi victory, had supported Iraq since the beginning of the war and could have demonstrated their solidarity to Iraq by decreasing oil production to the pre-war level⁴⁶¹. However, in May oil export increased again: Iran produced 1.7 mb/d and exported 1.2 mb/d, while Iraq 700.000 to 800.000 b/d, about 600.000 through the Turkish pipeline, the remainder through the Syrian port of Banias. Acts of sabotage happened mostly at Iran's Kharg facilities but, in general, attacks were infrequent and without clear pattern. At this point of the war, from an oil market viewpoint, the situation was considered under control⁴⁶².

On April 1st, U.S. entrusted an Interagency Group, created to define major interest in regions, defined and discussed in a meeting held two weeks later. U.S. strategy was supposed to follow three fundamental aims:

1) free world access to Gulf oil. Us objective was to ensure uninterrupted flow of Persian Gulf oil to world market;

2) containment of Soviet expansionism in Southwest Asia, by preventing Soviet dominance of Iran, without reversing the trend in Iraq. This was meant to be achieved by promoting cooperation between Teheran and Pakistan, by mitigating the extreme anti-western of the Iranian revolution and allowing future normalization of U.S.-Iran relations;

3) good relations with other countries of the region, by discouraging export of Iranian revolution to other states of the area. Washington pursued the old balance of power strategy by seeking a stable balance of Arab and Iranian influence in the Gulf region⁴⁶³.

3.5 U.S. and Iraq strengthen their ties

Between April and May, U.S. interests section successfully worked to strengthen ties with Iraqi regime, progressively involving top rank officials from both sides in direct talks on stabilizing region and acquiring influence, so increasing the level of reciprocal understanding. According to the U.S. Interest Section (U.S.INT), at that time the United States found a greater convergence of interests with Iraq than at any time since the revolution of 1958. Deputy Assistant Secretary Morris Draper was sent to Baghdad on April 4, 1981, in what was the first visit by a senior department official since Phil Habib stopped by in 1977⁴⁶⁴.

⁴⁵⁹ *The Iran-Iraq war: Some oil Vulnerability Issues*, agosto 1983, in RA, MW, Iran-Iraq, RAC Box 4.

⁴⁶⁰ *Iraq-Iran conflict: update and U.S. views*, marzo 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iraq 1981, RAC Box 2.

⁴⁶¹ *Implications of a U.S. rapprochement with Iran*, 31 ottobre 1980, in NA, FCO 8/3704.

⁴⁶² *Iran-Iraq conflict update*, May 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq, Jan-Jun 1982, RAC Box 2.

⁴⁶³ *Interagency group on Iran*, 16 aprile 1981, in RA, box 9/705.

⁴⁶⁴ <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/#docs>; *Prospects for DAS [Deputy Assistant Secretary] Draper's Visit to Baghdad*, 4 aprile 1981, in National Security Archive Electronic Briefing Book No. 82, *Shaking Hands with Saddam Hussein: The U.S. Tilts toward Iraq, 1980-1984*, J. Battle (ed.) February 25, 2003.

In order to facilitate Draper's visit, Secretary of State Alexander Haig sent a personal message to Iraqi Foreign Minister Saadoun Hammadi, suggesting the importance of establishing exchange views, freely and on a systematic basis between the two countries⁴⁶⁵. Draper, who was joined by station PO Eagleton and DPO Barbara Bodine, met Iraqi foreign minister Hammadi on April 12, 1981 and handed off Haig's letter to him. Washington's strong interest in improving security and stability in the region met Hammadi's appreciation in terms of U.S. efforts in helping the peace process in the Lebanon crisis rather than approaching at the area on East-West terms exclusively. Hammadi stated that Soviets, by backing Palestinian issues, had gained influence in the area at U.S. expenses, because of its strong links to Israel. Only an American more balanced approach in terms of Arab-Israeli conflict would have helped Washington in regaining influence. Draper argued that the Camp David process significantly improved the Arab situation, since Egypt regained its territories. U.S. were also ready to help Saudi Arabia with the F-15 enhancement package, despite Israeli complaints. Saudi Arabia considered its relations with U.S. close and, after having lobbied the OPEC for price restraint and having acted to support stabilization in the region, the F-15 decision was a test for American loyalty⁴⁶⁶. Furthermore, U.S. sought close ties with Jordan, Lebanon, Morocco, Tunisia, Sudan, Egypt, besides Israel. And broaden relations and assistance program to key countries as Pakistan and Turkey. Iraq asked for improved economic and commercial relations and would have tested U.S. attitude in future⁴⁶⁷.

One week after the meeting, on April 20, Hammadi's letter to Haig opened a two-way correspondence between the U.S. secretary of state and Iraqi foreign ministers⁴⁶⁸. Following consultations in Washington, Eagleton, met Tariq Aziz. The establishment of a transmitter in Baghdad allowed Iraqi officials to communicate directly with the State Department in case of sensitive or particularly important message to convey⁴⁶⁹. Tariq Aziz traced the development of Iraqi foreign attitude from the pro-Western orientation under the monarchy to an anti-U.S. reaction thereafter and, finally, a balanced policy. Tariq Aziz, as ideologue and foreign policy spokesman, confirmed the idea that was circulating in the U.S. government, that Iraq was ready to reopen diplomatic relations with Washington if a new U.S. Middle East policy was ready to become more balanced. U.S.-Iraqi relations were then described as a door with two keys, one more precise referring to the relations between the two countries, the other to the broader U.S.-Arab relations. Both parties agreed in enhancing trade. In this respect, Tariq Aziz noticed that the cancellation of U.S. trade mission was considered negatively. He also expressed his concerns about West arms dealing to Iran, referring, in particular, to a recent selling of Augusta and Cobra helicopters by Italy, which U.S. officials explained as due to an agreement signed before the hostage crisis in Teheran⁴⁷⁰. Indeed, Barbara Bodine confirmed to Mohammed Saeed al-Sahhaf, head of the first international department, that the sale had been agreed before November 1979, as personally explained by Italian Ambassador Guido Scalici, making clear that and neither Italy or any other western countries were granted any special license to sell arms and equipment to Iran. Nevertheless, Scalici affirmed the

⁴⁶⁵ <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/#docs>; *Secretary's Message to Iraqi Foreign Minister*, 8 aprile 1981, in National Security Archive Electronic Briefing Book No. 82, *Shaking Hands with Saddam Hussein: The U.S. Tilts toward Iraq, 1980-1984*, J. Battle (ed.) February 25, 2003.

⁴⁶⁶ *Meetings in Baghdad with Foreign Minister Hammadi*, 17 aprile 1981, in RA, ES, NES, Box 37.

⁴⁶⁷ *Ibidem*.

⁴⁶⁸ <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/#docs>; *Letter to the Secretary from Iraqi Foreign Minister Hammadi*, April 20, 1981, in National Security Archive Electronic Briefing Book No. 82, *Shaking Hands with Saddam Hussein: The U.S. Tilts toward Iraq, 1980-1984*, J. Battle (ed.), February 25, 2003.

⁴⁶⁹ <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/#docs>; *Meeting with Tariq Aziz*, 28 May 1981, in National Security Archive Electronic Briefing Book No. 82, *Shaking Hands with Saddam Hussein: The U.S. Tilts toward Iraq, 1980-1984*, J. Battle (ed.) 25 febbraio 2003.

⁴⁷⁰ *Meeting with Tariq Aziz*, 1 giugno 1981, in RA, ES, NES, Box 37.

good economic ties that Italy had with both Iran and Iraq and its intention to keep them active, against U.S. request to follow U.S. instruction of neutrality⁴⁷¹.

June witnessed important events in both countries involved in the war. Iran faced hard domestic situation when, following disagreement with Ayatollah Khomeini, President Sayyed Abolhassan Banisadr left the country with the decisive support of the Air Force, while other party leaders were assassinated. Khomeini replaced Banisadr as commander in chief. Internal instability was seen in Washington as a contribution to disintegration of Iran, which could result in encouraging Soviets to capitalize internal divisions. On the other side, Soviet-Iraq relations became strained, as the Iraqi Ba'ath party, unlike in 1976, did not attend the Soviet Communist Party congress, in which Iraqi Communist Party condemned Saddam and the war⁴⁷². Haig claimed that Iraqis showed concern about Soviet imperialism in the Middle Eastern area.

Israel bombing of Iraq's nuclear facility on June 7th showed Iraq vulnerability, despite enhanced measures of defence⁴⁷³. Vice-president George Bush condemned Israeli attack and the day after, Eagleton was called by Iraqi foreign minister Hammadi, who exploited the preferential communication line to contact him before every other foreign minister, due to the special responsibility to maintain peace and justice that Iraq recognized now to the United States. Eagleton assured Hammadi that Washington had no knowledge of the attack and later Voice of America, the U.S.- funded broadcasting news condemned Israel. Eagleton commented Hammadi behaviour as the best Washington could hope for. He met Saddam Hussein's personal interpreter, on June 11th, who expressed satisfaction for U.S. support and decision to block the sale of F-16, warplanes used to bomb Iraq, to Israel⁴⁷⁴. Eagleton welcomed Iraqi intention to distance itself from Soviet Union and embrace a non-aligned position, which might have result in political advantage⁴⁷⁵. Then, on the 19th June 1981, U.S. and Iraqi delegates met in New York, in front of secretary general, Kurt Waldheim, concerning UN Security Council resolution number 487 on Israel air attack on Iraqi nuclear installations⁴⁷⁶. However, U.S. government decision to release the F-16 to Israel, one month after Israel had bombed of Iraq's nuclear plant, created concern in U.S. officials in Baghdad⁴⁷⁷. As the news came out during Revolutionary Festivity, embarrassing Saddam Hussein, British suggested Washington to withhold any official statement until July 18th⁴⁷⁸. Nevertheless, there was no serious repercussions on the positive trend in the relations between the two counties, as confirmed by Saddam Hussein itself during a press conference in July, when he publicly stated that U.S. diplomats in Baghdad would be treated as other diplomatic chief missions⁴⁷⁹. The opposite was true, as the overall relationship improved.

3.6 United Kingdom attitude towards Iraq

⁴⁷¹ *Sale of U.S.-license Equipment to Iran*, May 1981, in RA, AT Iraq, (January May 1981), Box 3.

⁴⁷² *Iraq-Iran conflict: update and U.S. views*, marzo 1981, p. 5, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESAs, Iraq 1981, RAC Box 2.

⁴⁷³ *Iran-Iraq conflict update*, agosto 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESAs, Iran-Iraq, Jan-Jun 1982, RAC Box 2.

⁴⁷⁴ The sale was only delayed.

⁴⁷⁵ *Conversation with Saddam Hussein's interpreter*, Maxim Zahawi, RA, KG, PAD, 1981-82, NESAs, RAC Box 2.

⁴⁷⁵ The sale was actually only delayed.

⁴⁷⁶ *Iraqi reaction to UNSC resolution and next steps*, 10 luglio 1981, in RA, ES, NESAs, Box 37.

⁴⁷⁷ Reagan asked Congress to reduce economic aid and military assistance to Israel, but Congress voted against the request, and approved the pre-Lebanon invasion levels of aid, which Reagan, then, approved. For further information on the topic, consult: W.H. Mott, *United States Military Assistance: An Empirical Perspective*, Greenwood Press, Westport, 2002, pp. 153-208.

⁴⁷⁸ *Release of the F-16's to Israel*, Message from Usint Baghdad to Secretariat, 29 luglio 1981, in RA, ES, NESAs, Box 37.

⁴⁷⁹ 335. *Chief visit*, September 30, 1981, in RA, AT (settembre 1981-febbraio 1982), Box 3 (90328).

In the 1980, Saddam Hussein invasion exposed three factors that dominated official perspectives on British interest in Iraq. First, anxiety for the consequences on the stability of the oil-rich Gulf state in case of Iranian victory, which had a strongly anti-western attitude. Second, Britain, as France, was determined to stuff arms down to the Middle East and change the policy guidelines to permit the supply. Third, as other western countries, UK wished to maximize civilian exports⁴⁸⁰.

Hence, Iraq was seen in the 1980 as a market with enormous potential. The previous year, the total exports amounted to 201 million pounds⁴⁸¹. British companies had been visiting Iraq for many years, and in increasing number since 1979, after the embargo had been lifted⁴⁸². Until 1979, British businessmen had been denied visas and Iraq boycotted British goods⁴⁸³. Now as the situation changed, the Department of Trade encouraged firms to come and find opportunities, not just in the framework of missions and consortia bids, but also in connection with tenders. Commercial dealings were conducted with Iraqis both by British firms and UK embassy. In this, Iraqis wished a working relationship in their own terms, so they create a favourable environment, though linking trade to political attitude⁴⁸⁴. The Committee for Middle East Trade (*Comet*) organized a successful mission visit to Baghdad, showing the great interest of the British companies for the Iraqi market. United Kingdom had lost in 1979 the Iranian market, so Iraq and its ambitious development plan was seen a great opportunity as an alternative but lucrative market for goods and technology and being the second oil producer in the Middle East. At that point, it was producing 3.7 mb/d, which were earning Iraq large surpluses in revenues⁴⁸⁵. However, there were few obstacles. The 95% of the market was under government control and the right to import was restricted to government organizations⁴⁸⁶. The major trade opportunity was linked to the Iraq development program, with planned investments of 17,7 U.S. billion dollars, 60% more than the previous year. British aim was to reach 10% of OECD exports to Iraq, which was also the average in Middle East⁴⁸⁷. The project of a new strategy in the region and to expand economic interests, foresaw the aim of increasing exports also to Saudi Arabia, from 8 to 10%. Margaret Thatcher aimed to follow the traditional British policies to forge close ties with moderate Arab states and exploit the valuable market for technology and armaments. In this sense, it pursued links with Saudi Arabia and the Gulf States, visited for the first time by a British Prime Minister in the Spring of 1981. Despite Israel concern, which was awoken by the Venice Declaration and followed by statements that linked European Community new attitude in the area relying in the “thirst of oil”, UK government sold arms to Arab countries that did not represent a threat for Britain. Pragmatism became a hallmark of the British policy in the Middle East⁴⁸⁸.

The British government aimed to create the right political conditions, even though convincing Iraqis that the colonial past had ended turned out to be a hard task. The Thatcher government warned the companies interested in working in Iraq to respect the local laws, since the Ba'ath regime ruled opposing the superpowers influence and according to very strict rules. Furthermore, the regime fought the internal opposition of the Shia community, the Kurds, and the Communists.

⁴⁸⁰ D. Keohane, *Security in British Politics 1945-99*, Macmillan press ltd, Londra, 2000, p. 91.

⁴⁸¹ *Seminar on Iraq*, 26 marzo 1980, in NA, FCO, 8/3719.

⁴⁸² Iraq embargo on UK good lasted from 1978 to 1979.

⁴⁸³ *Iraq*, 7 marzo 1980-2 aprile 1980, in NA, FCO, 8/3719.

⁴⁸⁴ *Anglo/Iraqi trade*, 2 aprile 1980, in NA, FCO, 8/3719.

⁴⁸⁵ *Comet/CIB seminar on Iraq, Suggested points for Mr Hurd to make in Opening address*, 16 aprile 1980, in NA, FCO, 8/3719.

⁴⁸⁶ *Ibidem*.

⁴⁸⁷ *Iraq*, 7 marzo 1980, in FCO, 8/3719.

⁴⁸⁸ A. Bermant, *Margaret Thatcher and the Middle East*, Cambridge University Press, New York, 2016, pp. 69-70; pp. 49-51.

Other than Israel and Egypt, Iraq was considered the strongest military power in the region, mostly supplied of weapons by Russia, but already searching for alternatives⁴⁸⁹. During a meeting, King Hussein and Thatcher discussed the orientation of Saddam Hussein's Iraq, which was now moving away from Soviets and looking for warmer ties with the West, also for acquiring arms⁴⁹⁰. The British Foreign Minister exploited contacts with firms that had been already involved in projects with Iraqi. The CJB (Constructors John Brown) and the others of the group, as John Brown Engineering (JBE), had been active in Iraq since 1976, working on oil installations, originally for the Basra Petroleum Company, and still involved in the area, working on a power station near Karkuk, building an under-water protection for dams against terrorist attacks, and projecting new pipelines. CJB and other similar companies were informed that the British Government had received reassurances from the Iraqi government for a participation in the reconstruction after the war with Iran⁴⁹¹. The meeting organized in February 1981 to prepare for the 1-15 October Baghdad International Fair, represented a great chance for sixty embassies to discuss and prepare for the event. The opportunity was exploited and led to the signing of several civil contract, among which, the most important were a 35-million-pound worth gas turbines installation (JBE) and a 53-million-pound worth contract for water treatment plant installation (Paterson Candy International), for a total hundred and seventy-five million pound contracts⁴⁹². In March 1981, local assembly of Hawk aircraft was tested for 2,3 million pounds by British Aerospace, to ensure the feasibility in the Iraqi hot weather. The whole project had an overall value of 1000 million pounds⁴⁹³.

And in this contest, the visit paid on 28th July 1981 by Tayeh Abdul Karim, Iraqi minister of oil and part of the Revolutionary Command Council, to United Kingdom was to confirm the willingness of Iraq to strengthen the commercial ties with London⁴⁹⁴. Karim was member of the inner circle of the Ba'athist party and had considerable influence also outside the immediate oil sector⁴⁹⁵. He met with officers of the Department of Trade, under the supervision of the head of the department of energy, Lord Carrington. The meeting was centred on the Iraqi will to resuming of collaboration the with the major British oil and gas companies, namely British Petroleum and Shell. Karim showed some proposals, saying Iraqi were seriously interested in rebuilding the oil installations damaged during the war, and he asked them for a quick reaction⁴⁹⁶. Iraqi had improved substantially the oil industry in the past years and British Petroleum expressed its regret not to be part of it⁴⁹⁷. At this regard, Mr Norton from BP asked the Foreign Office for advices about the relations between the government and Iraq, in particular about the opinion of agreements between the parts, receiving the green light to proceed, under the condition to strictly respect the agreement⁴⁹⁸. In Iraq INOC operated during the phase of extraction with its own rigs but also with the support of foreign companies, such as the Italian SAIPEM, the French CFP, the Dutch Rompetrol, and other companies from East Germany and Bulgarian⁴⁹⁹.

During a meeting with Mr Peter Holmes, managing director of Shell Trading International, while visiting Iraqi Director- general of Marketing and Transport of Oil for INOC, Ramzi Salman, discovered that Iraq had received in 1981 \$ 13 billion in loans by its neighbours, precisely \$2 billion

⁴⁸⁹ *Comet/CIB seminar on Iraq, Suggested points for Mr Hurd to make in Opening address*, in FCO, 8/3719, 16 April 1980.

⁴⁹⁰ A. Bermant, *Margaret Thatcher and the Middle East*, *op. cit.*, pp. 69-70; p. 60.

⁴⁹¹ *Constructors John Brown (CJB)*, 30 marzo 1981, in NA, FCO 4169.

⁴⁹² *UK/Iraq trade – Major contracts, new and potential*, 14 febbraio 1981, NA, FCO 4169.

⁴⁹³ *Iraq: Local Assembly of Hawk Aircraft*, 30 marzo 1981, in NA, FCO 4169.

⁴⁹⁴ *Visit by Iraqi Oil Minister*, 8 luglio 1981, in NA, FCO 4175.

⁴⁹⁵ *Visit by Iraqi Oil Minister, Tayeh Abdul Karim, 27/28 July 1981*, 8 luglio 1981, in NA, FCO 4175.

⁴⁹⁶ *Visit by Iraqi Oil Minister*, 7 luglio 1981, NA, FCO 4175.

⁴⁹⁷ *BP communique*, 12 giugno 1981, in NA, FCO 4175.

⁴⁹⁸ *Policy of BP*, 16 luglio 1981, in NA, FCO 4175.

⁴⁹⁹ *Oil*, 15 giugno 1981, in NA, FCO 4175.

from Kuwait, \$2 billion from UAE, and \$9 billion from Saudi Arabia and Qatar⁵⁰⁰.

3.7 Army supply to Iraq by Western countries

In August 1981, new attempt of the Non-Aligned Movement to bring peace in the region ran into the opposition of Iran's new President Mohammad Ali Rajai. Vice versa, Iraqi showed interest in the proposal. In while Baghdad signed new contracts with Italy, Brazil, Portugal, and France for arms supply, and received new supplies also from Soviet Union, Eastern European countries, Egypt, and China. Prior to the Iraqi invasion of Iran, there was an embargo on arms sales to the latter, imposed by President Carter in reaction to the taking of American hostages in Teheran. Soviet Union reduced its arms export to Iraq soon after its attack. This also created an opportunity for other countries to supply Iraq with much needed weapons. Saddam Hussein expressed his wish not to depend in future by superpowers for arms and United Kingdom was one of the "new friends" Saddam Hussein wanted. Nevertheless, British success in winning new commercial contracts depended on how they had responded on Iraq's defence needs. In that occasion, Saddam Hussein praised French attitude and stated that they were rewarded with oil supplies at less than the market price⁵⁰¹. Some new agreements were brought to the ministerial attention because of their potential value in the British strategy in the Middle East, such as those involved in gas and oil industry and defence⁵⁰². A major arms trade contract between UK and Iraq was signed in February 1981, which involved recovery vehicles, supply generator for Iraqi air force, supply for hydraulic lift, military boots, tyres from Dunlop, for a 95.7 million sterling⁵⁰³.

During 1982-1986 period, the total value of arms export from the leading major weapon exporting countries, namely the U.S.A, the Soviet Union, France, UK, FR Germany, and Italy has been the sum of \$142,591 million at 1985 constant prices. During the same period, 51.6 per cent of total U.S. arms exports were destined for the Third World. The corresponding figure for the Soviet Union is 76.1%, France 86.1%, FR Germany 62.9% and Italy 98%⁵⁰⁴. Iran, instead, faced difficulties in replacing or repairing U.S.-origin weapons, but received arms from Soviet Union through Libya and North Korea. Iran's navy was still able to control the Gulf, including access to Iraq's port of Basra. Iraq's economy was bolstered in August by massive financing from neighbouring countries as Saudi Arabia and Kuwait. Oil production, though, proved difficult for both contenders. Due to the high prices, both Iraq and Iran faced problems also in selling oil. Iran decreased its production from 1.700.000 b/d to 1.300.000 b/d, 600.000 of which were consumed internally⁵⁰⁵. The decision taken by Japan and other Western countries not to lift at too high prices, pushed Iran to sign the OPEC agreement to lower its price into market condition⁵⁰⁶.

In this context, relations between Iraq and United States improved significantly, as shown in September 1981 by the exchange of letters between Saddam Hussein, who showed appreciation to the U.S. President, and the Department of States, for the wishes received for the Id-al-Fitr⁵⁰⁷. Meetings between official showed Iraq appreciation for U.S. choice not to furnish military equipment to Iran or Iraq. But in facts, Washington was aware that Iraq in 1981 was able to conduct a massive arm build up, succeeding in obtaining weapons from both Eastern and Western countries. Despite Soviet resupplying the Iraqi army, Iraq had attempted to obtain U.S.-controlled military

⁵⁰⁰ *Shell in Iraq*, 11 maggio 1981, in NA, FCO 4175.

⁵⁰¹ *HDS's visit to Iraq*, 1981, in NA, FCO 4169.

⁵⁰² *Middle East contracts*, 9 febbraio 1981, in NA, FCO 4169.

⁵⁰³ *UK-Iraq trade: major new defence sales contract*, 19 febbraio 1981, in NA, FCO 4169.

⁵⁰⁴ K. Mofid, *The Economic Consequences of the Gulf War*, *op. cit.*, p. 91; pp. 95-96.

⁵⁰⁵ *Iran-Iraq conflict update*, agosto 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq, Jan-Jun 1982, RAC Box 2.

⁵⁰⁶ *Iran-Iraq conflict update, the second year*, in RA, AT Iraq (settembre 1981- febbraio 1982), Box 3

⁵⁰⁷ *Letter from Saddam Hussein to President Reagan*, 4 settembre 1981, in RA, GK, Iraq 1981, Box 2.

equipment⁵⁰⁸. In some cases, they succeeded, with the help of a friend country⁵⁰⁹, as proved by the presence of 175-mm artillery, Cobra gunships, helicopter, radar, and C-130 aircraft on Iraqi soil, that indicated the role played as intermediary by Saudi Arabia⁵¹⁰. Notice of Israeli sell of U.S.-origin weapons to Iran created tension between Washington and Tel Aviv⁵¹¹. The latter responded accusing Washington to sell weapons to Iraq, provoking some anger in the State Department⁵¹². But U.S. long term strategy pursued in the Middle East aimed to bring peace and create stability through mutual deterrence against outside or intra aggression to the area. This could lead to arm sell to Israel and to moderate Arab States via the Congress⁵¹³.

Iraq accusation of selling weapons to Iran involved also United Kingdom. Hassan Ali met British representatives and reported rumours according to which UK was selling weapons to Iran through third party. British government assured the stories were unreliable, due to the need to keep neutrality that London was pursuing⁵¹⁴.

3.8 Change in U.S. strategy in 1982

The National Security Council Strategy Directive number 1-82 became operational on May 20, 1982. Its three main objectives were a) to deter attacks by Soviets and its allies against the United States, b) to strengthen U.S. global position by strengthening alliances and improving relations with others and ensuring U.S. access to space and oceans, and c) to contain and reverse Soviet presence in the world, by the increase of costs of Soviet support to proxy wars⁵¹⁵. On its guidelines, the NSDD 32- National Security Strategy-was created as long term guidelines for U.S. security and prosperity⁵¹⁶. Washington silently campaigned against Soviet Union and its allies, but is also provided ground for future national policies, as shown, less than one year later, by the NSDD 87, which focused on energy security policy⁵¹⁷. In the early months of 1982, United States strategy in Iraq aimed to build a solid diplomatic relationship, maintaining continuous dialogue and reassuring Iraq that Washington shared the same will to end the war, in order to strengthen commercial ties with Baghdad and have profitable advantage in oil matters. The Reagan administration began seeking an accommodation with Iraq, on the basis of the guarantee of regional balance of power. The CIA considered a ceasefire the most desirable outcome of the war, since its impact on Iran ability to produce oil would be small, but it would be significant for Iraq⁵¹⁸.

Revolutionary Iran was still considered the most dangerous enemy, and Iraq was needed in the western strategy to correct the equality of power in the area. Major threats came for United States from Islamic Republican Party consolidating its power and threatening to spread its Islamic revolution to the neighbouring countries. In Iraq, this would mean the replacement of Saddam Hussein, but also of the Ba'th Party, with a fundamentalist Islamic one, by defeating the Iraqi army

⁵⁰⁸ *Iran-Iraq conflict update, the second year*, in RA, AT Iraq (settembre 1981- febbraio 1982), Box 3.

⁵⁰⁹ The name has been deleted in the documents, but Saudi Arabia is likely the country at issue.

⁵¹⁰ *Iraq seeking U.S. arms*, memo September 16th, 1981, in RA, AT, Iraq (settembre 1981 – febbraio 1982), Box 3.

⁵¹¹ *Testing with chief*, settembre 1981, in RA, AT, Iraq (settembre 1981 – febbraio 1982), Box 3.

⁵¹² *Sharon's allegations that the U.S. is supplying weapons to Iraq*, in RA, AT, Iraq (settembre 1981 – febbraio 1982), Box 3.

⁵¹³ *Middle East arms and peace*, 23 gennaio 1985, in RA, NESA, Box 91691.

⁵¹⁴ *Visit to UK*, febbraio 1981, in NA, FCO 4169.

⁵¹⁵ *U.S. National Security Strategy*, May 20, 1984, in RA, DP, Box 8.

⁵¹⁶ <http://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-032.htm>

⁵¹⁷ W.E. Pemberton, *Exit with Honor: The Life and Presidency of Ronald Reagan*, M.E. Sharpe Inc., New York, 1998, p. 156.

⁵¹⁸ *Discussion paper for February 3 meeting, Iran-Iraq war-Future US steps*, febbraio 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq Jan-Jun 1982, RAC Box 2.

in Basra and establishing the Islamic Party in the southern part of Iraq, where population is mostly Shia. Same system could be applied in the Shia populated regions in Bahrain, Kuwait, and other Gulf states, seeking dominance on the Gulf region. The importance of the region was explained by the fact that it hosted 35% oil reserves, worth the 35% of non-communist world production capacity and the 25% of current output. If Iran had taken over the area, it would have had the chance to control 500 billion barrels of reserves, and to interrupt the supply, at that time 12 mb/d output (out of 20 mb/d capacity), around 25% of the non-communist world, and to wreak havoc on the economies of the West. Iran, Iraq, and Kuwait alone controlled 10% of non-communist world oil output and 18% of potential production⁵¹⁹.

The U.S. attitude toward Iran did not change despite the possibility to acquire oil from Iran. The Defence Fuel Supply Center, the government purchasing agent for Strategic Petroleum Reserves (SPR) under the control of the Department of Energy (DoE), recommended on 28th July 1982 to purchase more Iranian oil, offered at low bid, as already done the previous April⁵²⁰. The Strategic Petroleum Reserve, a U.S. Government owned complex of four sites, with deep underground storage caverns, created in salt domes along the Texas and Louisiana Gulf Coasts, was designed for a total capacity of 714 million barrels, and store emergency supplies of crude oil, representing the world's largest supply of emergency crude oil. This economic-based suggestion found a strong opposition in the State Department, which imposed Secretary Weinberger of Department of Energy to freeze further acquisitions from Iran. Then an analysis of the political consequences of the investment was required, given the situation in the Gulf, where Iran at that moment was considered the aggressor in the war against Iraq⁵²¹. The Secretary of Defense advised against the purchase of Iranian oil that could bring security problems with moderate Arab states and show association of the United States with Iranian radical regime⁵²². Nevertheless, the Algiers accord signed with Teheran on January 19, 1981 had established the end of the economic sanctions against Iran following the release of the American hostages⁵²³. The State Department, then, had to develop a legal and foreign security policy as justification to avoid the acquisition, based on President Carter Executive Order 12170, under the International Emergency Economy Powers Act of November 14, 1979, which had been revoked after the Algiers accord, but later renewed and extended by President Reagan on May 12, 1982⁵²⁴.

Loss from the pre-war status were evaluated in minus 6 mb/d (from 8mb/d in 1978 to 2 mb/d in 1981) but Saudi Arabia's decision to increase production by several million barrels per day saved the West from another crisis. Gulf monarchies would have asked American military assistance or protection in case of Iranian victory against Iraq. The military force could be also a combination of Jordanian, Egyptian, Pakistani, even Turkish, and European troops. Another scenario, in case of Iraq winning the war, foresaw the involvement of Soviet military troops in protection of Iran against Arab countries especially in case of American direct involvement⁵²⁵. This led U.S. government to reinforce the position of Saudi Arabia, which could count on the deployment of AWACS aircrafts,

⁵¹⁹ *The Iranian Threat to American Interests in the Persian Gulf*, 20 luglio 1982, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq July 1982, RAC Box 2.

⁵²⁰ *Letter to Secretary of energy James B. Edwards*, 20 maggio 1982, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq July 1982, RAC Box 2.

⁵²¹ *Breakfast topic with Shultz and Weinberger, SPR Purchases of Iranian Oil*, 28 luglio 1982, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq July 1982, RAC Box 2.

⁵²² *Purchases of Iranian Oil for the Strategic Petroleum Reserve*, 26 luglio 1982, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq July 1982, RAC Box 2.

⁵²³ *Purchase of Iranian Crude Oil for the SPR*, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq July 1982, RAC Box 2.

⁵²⁴ *Letter of James B. Edward, Secretary of Energy*, 26 luglio 1982, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq July 1982, RAC Box 2.

⁵²⁵ *The Iranian Threat to American Interests in the Persian Gulf*, 20 luglio 1982, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq July 1982, RAC Box 2.

and Washington had talks with other Gulf states, who had been promised help in case of need. Washington could count on the Meadestfor (Middle East Force), made up by naval units in the Gulf and carriers in the Arabian sea. No ground forces were deployed but it was not certain to assume that Washington would either agree or refuse to set them up if the request came from a friendly state, like Saudi Arabia. Iran attacking Saudi Arabia or Bahrein was not considered likely, but possible, since Teheran was supporting subversive in Bahrein and tried to destabilize Saudi Arabia. Soviet Union, despite claims of neutrality, greatly reduced its shipping of weapons to Iraq, since Saddam has followed a non-aligned course, increasing them toward Iran, through North Korea, Libya, and Syria⁵²⁶.

In February, the State Department removed Iraq from the list of states supporting international terrorism, since it had been included several years earlier because of ties with several Palestinian nationalist groups. In March, Damascus showed its sympathy for Iran by shutting down the pipeline that carried oil from Iraq to the Mediterranean through Syria. By mid-1982, Iraq was on the defensive against Iranian human-wave attacks. At that point, U.S. had already decided that an Iranian victory would not serve its interests and began supporting Iraq more effectively. Measures already underway to upgrade U.S.-Iraq relations were accelerated, high-level officials exchanged visits. For instance, U.S. Embassy's political office (POLOFF) established a channel for regular, preferential dialogue at high level with senior members of Iraqi government through an indirect contact at the Mukhabarat, the Iraqi secret service, then led by Barzan Ibrahim al-Tikriti, Saddam Hussein's half-brother. Mukhabarat, indeed, at that time was not ready for direct contact with American officials, so the communication was still based on intermediaries⁵²⁷. At this point of the war, U.S. had brought about everything in its means to limit Iran's conventional, asymmetric, and missile warfare capabilities. Even since the fall of the Shah and the rise of the Khomeini regime, the U.S. and Europe had refused to provide Iran with new arms sales as well as military technology parts and updates for the systems they sold during the time of the Shah. After the signing of the Algiers agreement, though, their relationship slightly improved. Nevertheless, in this phase of the war, once Iraq went on the defensive and was seriously threatened by Iran, U.S. and its allies favoured Iraq, by putting continuous pressure on Russia, China, and other arms suppliers to limit the transfer of arms. The U.S. provided substantial support to Iraq in the form of arms sales, intelligence, and technological assistance. The combination of such limits on Iran's arms imports and its massive losses during the Iran-Iraq War had restricted the quality and modernization of Iran's conventional forces, and forced Iran to both create a domestic arms industry and find alternatives to conventional military power⁵²⁸.

Nevertheless, Iraqis remained convinced that superpowers find it in their separate but parallel interests to prolong the war⁵²⁹. United States, specially, were asked to make some alteration in their Middle East policy before diplomatic ties could be deeply renewed⁵³⁰. At this purpose, Washington often sent his representatives, as Eagleton, to reassure Iraqi officials that relieve their suspicions and maintain a high-level dialogue. From the other side, Soviet Union sent Iraq tanks through Egypt⁵³¹ and war aircraft Mig-25, helicopters, air defence, and artillery⁵³². United Kingdom, on the opposite, was considered friendly by Iraq, by permitting, or acquiescing in selected exception to their non-

⁵²⁶ *Perceptions of Iranian invasion of Iraq*, 1981, in RA, KG, Iraq 1981, RAC Box 2.

⁵²⁷ *Conversation with Iraqi [Excised]*, 16 febbraio 1982, in RA, ES, NESA, Box 37.

⁵²⁸ A.H. Cordesman, B. Gold, G. Berntsen, *The Gulf Military Balance: The Conventional and Asymmetric Dimensions*, *op. cit.*, p. 5.

⁵²⁹ *Hussein initiative in support of Iraq*, 2 febbraio 1982, in RA, ES, NESA, Box 37.

⁵³⁰ *Comments on third countries transfers and King Hussein's role*, 17 marzo 1982, in RA, ES, NESA, Box 37.

⁵³¹ *Begin and Sharon complain about Egyptian supply of Soviet tanks to Iraq*, in RA, AT, Iraq (September 1981 – February 1982), Box 3.

⁵³² *Cable to embassies from National Security Council*, in RA, AT, Iraq (settembre 1981 – febbraio 1982), Box 3.

arms transfer policy, which included the refurbishing of chieftain tanks⁵³³. The arms sell became a matter of priority importance. Throughout the early 1980s, Saddam and his advisers believed that U.S. was arming Iran, and Israeli arms shipments, widely reported in the media, created that general impression throughout the Middle East⁵³⁴. Iraq asked if superpowers' scheme was to partition Iran, or put the country, together with Azerbaijan, under Soviet influence while U.S. would control central and southern Iraq. This idea was judged according to the conspiratorial nature of Iraqi regime and mentality of its leaders who harbour deep suspicions of the United States⁵³⁵. U.S. officials repeatedly denied any selling of equipment to Iran. This happened, for instance, at the beginning of August 1981, when a member of the National Security Council Executive Secretariat⁵³⁶ informed Sahhaf⁵³⁷, Iraqi Head of First International Department, MFA, and U.S. contact to Tariq Aziz, of those action the U.S. had taken to effect neutrality in Iran-Iraq war and support for efforts undertaken by other to bring the conflict to a peaceful end. As part of the neutrality, Washington had asked and received assurances from Israel that no U.S.-origin equipment had been sent to Iran. And tried to convince Iraqi that their hope was to build strength ties between the countries, not just during the war time, but in the following reconstruction, when U.S. private industry could be involved. The government of Iraq publicly and privately expressed concern over the issue, which received at that time world-wide press coverage, at first carefully avoiding charges of U.S. government complicity, by using the formula of leakage⁵³⁸. In 1982, Hammadi provided more specific information on the issue, by accusing Italy and United Kingdom to bring U.S. licensed weapons in Iran, used by Iranian military personnel at the front⁵³⁹. Finally, in 1985, Iran-Contra revelations eventually became publicly known. Senior administration officials secretly actions and covert activities facilitated the sale of arms. The violation of the embargo and the denials further undermined American credibility, while solidifying Saddam's distrust⁵⁴⁰.

Iraqi military officers desperately wished to end the war, even unilaterally, but feared that Iran, allegedly supported by Soviet Union, would not stop at the border. U.S. Interest Section (U.S.INT) believed that Moscow, Iraq's traditional friend, was arming both belligerent to expand its influence in both countries. CIA estimates about production, at that time, stated that, in case of truce, Iraq could resume oil export from the Gulf within 4-6 months and within another 2-6 months its exports could probably be restored at pre-war levels of more than 2 million barrels per day. Despite those progresses, great attention was paid on belligerents' oil production and export since nobody in the State Department believed that the United Nations had concrete chances to reach a ceasefire in the short term, given the failure of all the other mediation efforts, realized by Pakistani President's Zia, Palestine Liberation Organization's Yasser Arafat, Islamic Conference Secretary General Habib Chatti, and Cuban Foreign Minister Malmierca, officially acting on behalf of the Non-Aligned Movement, but controlled by the Soviets. Malmierca was continuously performing a shuttle diplomacy between Iran and Iraq, representing an unofficial representative of Moscow in the area. Despite achieving basically non-existing results in term of bringing peace to the area, he had

⁵³³ *Comments on third countries transfers and King Hussein's role*, 17 marzo 1982, in RA, ES, NESA, Box 37.

⁵³⁴ K.M. Woods, D.D. Palkki, and M.E. Stout, *The Saddam Tapes, The Inner Workings of a Tyrant's Regime, 1978-2001*, *op. cit.*, pp. 18-20.

⁵³⁵ *An indirect approach from Iraq's leadership*, gennaio 18, 1982, in RA, ES, NESA, Box 37.

⁵³⁶ For the first two years of the Reagan Administration the title was Staff Director. In 1983, the administration re-established the title Executive Secretary, and made this person responsible for internal staff management and operations.

⁵³⁷ His surname is deleted in this and other official documents, but revealed as Mohammed Saeed Al in *U.S. policy on arms sales and transfers to Iraq and Iran*, 19 giugno 1981, in RA, ES, NESA, Box 37.

⁵³⁸ *Iraqi Demarche, Message from Usint Baghdad to Secretariat*, 11 agosto 1981, in RA, ES, NESA, Box 37.

⁵³⁹ *Meeting with foreign minister Hammadi*, 25 gennaio 1982, in RA, ES, NESA, Box 37.

⁵⁴⁰ For detailed information on this topic, please consult P. Kornbluh, M. Byrne, *The Iran-Contra Scandal, The Declassified History*, The New Press, New York, 1993.

managed to keep his visits going for longer than any other so called mediator⁵⁴¹. Iraq requests for a peace settlement were elicited by Swedish politician Olof Palme, U.N. Secretary General Waldheim's special envoy in Middle East. To ease the conclusion of an agreement, Iraq requested few conditions that included the non-acquisition of territory by force, the non-intervention in internal affairs of other states, freedom of navigation, and security of the Gulf, which meant also the return of three islands to the United Arab Emirates⁵⁴². U.S. State department knew that Iranian prime minister Bani Sadr would have accepted those conditions, but, as specified in other documents, U.S. administration was aware that any relationship had to be established with the clerical leadership, while would have been a mistake to attempt to deal only with Bani Sadr⁵⁴³.

3.9 Threat to oil supply

Iran inflicted a major damage to Baghdad, when shut off Iraq's access to the Persian Gulf, through which, as seen, Iraq had previously shipped most of its oil exports. North-South Strategic pipeline consisted in two parallel 0.7 MMBD lines and it allowed export of northern Kirkuk crude from the Persian Gulf and for southern Rumayla crudes to be shipped through Turkey. This pipeline, though, was disabled during the war, after the K-3 pumping station at Haditha, city placed between Baghdad and the Syrian border that connected Kirkuk with Baniyas, was bombed, as well as four additional southern pumping stations, which were destroyed⁵⁴⁴. Iraq desperately looked for funds to finance the conflict and began shipping its oil across Turkey and Jordan and negotiating with Turkey, Jordan, and Saudi Arabia for rights to build permanent pipelines. Following the 1982 Baniyas line closure, Saudi Arabia agreed to allow Iraq to export 500,000 b/d of crude through the Saudi Petroline to the Red Sea, port of Mu'ajiz, north of Yanbu⁵⁴⁵. Iraq had developed since August 1981 a strong interest in cooperating with Saudi Arabia in building of a major pipeline⁵⁴⁶. Then, between 1983 and 1988, two Iraqi pipelines across Saudi Arabia (IPSA-I and IPSA-2) were built. Iraqi Pipeline through Saudi Arabia runs from Basra through Saudi Arabia to Yanbu's Terminal on the Red Sea, joining Rumayla/Zubair and other southern fields. It has a capacity of 1.65 mb/d. The first phase from Rumayla to the Petroline's PS3 pumping station was completed in 1985, when the second phase IPSA-2 project was begun. IPSA-2 included construction of a 1.65 mb/d capacity line running parallel to the Petroline, an additional pumping station to boost IPSA-I's capacity to 1.65 mb/d, storage facilities, and a new Red Sea terminal, in order to optimize export capabilities. Shortly after this the trans-Saudi Arabia line was inaugurated. The major transportation systems include the substantial South and North intra-regional infrastructure, the inter-regional strategic pipeline system, and the international oil export systems. These systems may be summarized as: South Oil area transportation- Onshore gathering, pumping and storage-North area transportation - Central area transportation-Tanker export via Mina al Bakr-Tanker export via Khor Al Amaya⁵⁴⁷.

Iraq had started the war with about 30/35 billion dollars in foreign exchange reserves. Saudi Arabia and Kuwait were joined during 1981 by Qatar and United Arab Emirates, which overall provided Iraq of 21 billion dollars' loan. Nevertheless, later Iraq oil export dropped from the pre-

⁵⁴¹ *Who gains from the Iran-Iraq war, Americans or Russians?*, 11 dicembre 1980, in NA, FCO 8/3704.

⁵⁴² *Discussion paper for February 3 meeting, Iran-Iraq war-Future U.S. steps*, febbraio 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESAs, Iran-Iraq Jan-Jun 1982, RAC Box 2.

⁵⁴³ *Memorandum for General Schweitzer from Chris Shoemaker Iran-Iraq meeting*, 4 febbraio 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESAs, Iran-Iraq Jan-Jun 1982, RAC Box 2.

⁵⁴⁴ A.H. Cordesman, K.R. Al Rodhan, *The Changing Dynamics of Energy in the Middle East*, Vo. 1 and 2, CSIS (centre of strategic and international studies, *op. cit.*, pp. 228-230.

⁵⁴⁵ S.Z. Jassim, M. Al-Gailani, *Hydrocarbons*, in S.Z. Jassim, J.C. Goff (edited by), *Geology of Iraq*, *op. cit.*, p. 236.

⁵⁴⁶ *Iran-Iraq conflict update*, August 1981, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESAs, Iran-Iraq, Jan-Jun 1982, RAC Box 2.

⁵⁴⁷ S.Z. Jassim, M. Al-Gailani, *Hydrocarbons*, in S.Z. Jassim, J.C. Goff (edited by), *Geology of Iraq*, *op. cit.*, pp. 235-236.

war 3 mb/d to 700.000 b/d and Gulf Arab states decreased their financial assistance. In while Iran was slowly recovering by the crisis that followed the revolution. As seen, the war had great impact on Iraq's oil-exporting capability, especially after the Damascus decision to shut down the pipeline transiting in Syria in April 1982, while refineries remained undamaged. World oil supply increased by imports from Turkey, Kuwait, and Jordan. Iran constantly raised its oil sales, due to major oil production and below-market oil price, besides the insignificant damages to its production and exporting facilities by Iraq's airstrikes, which only in late 1982 have successfully targeted the Kharg island export terminal, but only with minor damages. Iranian military sector suffered no shortage of oil.⁵⁴⁸.

By 1982-1983, production would have dropped to roughly 1.0 mb/d, climbing again in 1985 to the vicinity of 1.1 mb/d and by 1988 to approximately 2.0 mb/d. Following the conclusion of the Iraq-Iran War in 1988, and up until the time of Saddam Hussein's invasion of Kuwait in the summer of 1990, Iraqi production of crude oil had climbed from 2.5 mb/d in 1989 to the earlier 1979 high level of 3.5 mb/d by 1990. However, the invasion of Kuwait had great repercussion for Iraqi crude oil production⁵⁴⁹.

NSSD-1/82 provided the basis for U.S. National Security Strategy NSDD 32, which required the development and integration of a set of strategies, including diplomatic, informational, economic/political, and military components⁵⁵⁰. U.S. Strategy in the region was continuously updated and outlined in the National Security Decision Directive (NSSD) number 99, released on July 12, 1983, following the provisions of the National Security Study Directive-4/1982⁵⁵¹. U.S. administration kept a consistent position during the war, by being ostensibly neutral, by avoiding entanglement in the fighting but also selling arms to the Gulf monarchies to defend themselves. U.S. actions, finally, were oriented in a way that could push Teheran to ally with the Soviet Union, which had a long border with Iran and 100000 troops in neighbouring Afghanistan⁵⁵². On the other side, by helping Iraq, providing her trade credit and intelligence, blocked the Iranian victory that would have turned the whole Gulf into an anti-American inferno of radical fundamentalism. U.S. did not discourage allies from selling Baghdad arms while embargoing weapons to Iran. Some U.S. friends, including Egypt, France, Jordan, and Saudi Arabia, aided Iraq. Others, notably Israel, Pakistan, and Turkey, kept channels to Iran open through overt or covert trade and diplomacy⁵⁵³. The U.S.'s favouring of Iraq was proved again in the late summer of 1983, when U.S. Special Middle East convoy, Donald Rumsfeld, visited Saddam Hussein. Based on the fundamental assumption that an Iranian victory and consequent Iraqi collapse would not be in its interests, favoured a policy known as "Operation Staunch", thereby pressurizing its allies not to provide support to Iran. Apart from the Irangate affair, U.S. action would continue to target Iran's ability to fight the war effectively⁵⁵⁴.

From August 1983, following the escalation of hostilities in the Iran-Iraq war, U.S. Department of State worked together with National Security Staff and Department of Energy to deal with the growing threat for the oil market supply. Iranian ground forces had entered Iraq and reached Iraq's southern oilfields, while Iranian air forces were at easy striking distance from the

⁵⁴⁸ *Iran-Iraq, the second year of war*, 8 dicembre 1982, in RA, KG, PAD, 1981-82 NESA, Iran-Iraq July 1982, RAC Box 2.

⁵⁴⁹ H. Cedeno, *The Development of the Iraqi Oil Production after the Nationalization: 1972-2003*, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁵⁰ Documents nsdd32, 20 maggio 1982.

⁵⁵¹ United States security strategy for Near East and South Asia, 12 luglio 1983, in RA, NESA, box 91689.

⁵⁵² *Ibidem*.

⁵⁵³ B. Rubin, *The United States and Iraq: From Appeasement to War*, in A. Baram, B. Rubin (a cura di), *Iraq's road to war*, *op. cit.*, p. 258.

⁵⁵⁴ G. Stansfield, *Iraq, people, History, Politics*, *op. cit.*, p. 117.

Iraq's northern oil system. Petroleum choke points of both countries were likely to be targeted by the opposing air forces. Since the first months of war, terminal at Kharg island, which handled most of the Iran's crude export, had been exposed to Iraqi air raids, but with minimal damages. On the contrary, Iraq had suffered quite extensive casualties, particularly to its Persian Gulf offshore export terminals and the Kirkuk crude processing complex. Iraq production and export heavily depended on the northern oilfields and the only outlet left was the pipeline through Turkey to Yumurtalik, on the Mediterranean. The overall risks for the oil market were connected to Iranian capacity to inflict further damages not only to Iraq's oil facilities, but to repeat the attacks against Kuwait and Saudi Arabia, as already happened. Particularly, in November 1980, March and June 1981, Iranian air forces targeted the Kuwait's largest gas-oil separation plant. Iran also caused two major industrial accidents to Saudi Arabia since the beginning of the war⁵⁵⁵. On 19th October 1983, Iran threatened the closure of the Strait of Hormuz, the narrow waterway that forms the entrance to the Persian Gulf from the Gulf of Oman and ultimately the Arabian Sea, if France had delivered to Iraq the Exocet missiles, and Iraq had used its French fighters, the Super-Etendard, against Iranian interests. Reports were that some 5 to 7 mb/d of crude supply would soon be lost and that the superpowers might also be drawn into the war⁵⁵⁶. President Reagan stated that Free World would have not allowed it⁵⁵⁷.

The threat was real and serious. The U.S. Department of Energy estimated the possible damage caused by the closure of the Strait in an expected loss of 10 mb/d in world supplies, of which 4.9 mb/d to the expense of IEA, but only 0.5 mb/d to U.S.A. Had the Iraqi pipeline to Turkey been damaged by Iranian raids, the shortfall would have reached the total amount of 5,7 mb/d. Immediate countermeasures to control the shortfall in the Western world foresaw the increment of the Saudi's throughput in the Yanbu pipeline of 1,5 mb/d, which was the same amount that Saudi exported throughout the Strait, and the increased production of other countries by 3,5 mb/d, so halving the total disruption. In case of shortage, crude oil prices were expected to rise in a range from 58 to 85 dollars per barrel. If so, IEA would have lost supplies in the amount of 1.7-22 mb/d. The impact of the crisis would have been minimal in the U.S.A, where the imported Persian Gulf oil was 0,5 mb/d, representing only the 3% of the available supply⁵⁵⁸. A result achieved thanks to decontrolling oil and increasing domestic production⁵⁵⁹. Nevertheless, the situation in the Gulf put a serious threat to Japan, Italy, Turkey, Spain, Portugal, and Greece⁵⁶⁰.

On 24th October, the State Department called a meeting to discuss the possible change of U.S. policy in the Iran-Iraq war, from neutrality to one that would help prevent Iraq's defeat in the war, pushing Iran to seek peace⁵⁶¹. The Department of Energy expressed its concern for the oil market following Iranian reaction on the base of U.S./Israeli relations and U.S. policy shift in the area, and stated non-concurrence with the idea of moving from neutrality in the Persian Gulf scenario⁵⁶². On December 29, 1983, considering the persistent tension in the Persian Gulf area, Reagan intrusted the Department of State to appoint two emergency energy working groups to analyse the current situation and find *ad hoc* solutions. Particularly, the international aspects of the Persian Gulf situation were to be divided between the two groups. The task for the DoS proved so difficult, due to the overlapping authority on energy matters of several U.S. organs already existing, that Senior Adviser Charles Hill referred to the situation as "a recipe for confusion". There was one group,

⁵⁵⁵ *The Iran-Iraq war: some oil vulnerability*, 1983, in RA, MW, Box 4.

⁵⁵⁶ H. Tahmassebi, *The Impact of the Iran-Iraq war on the world oil market*, in *Energy*, 11 (4-5), 1986.

⁵⁵⁷ *Statements of President Reagan on Persian Gulf commitments*, 19 ottobre 1983, in RA, MW, Box 4.

⁵⁵⁸ *Statements of President Reagan on Persian Gulf commitments*, 19 ottobre 1983, in RA, MW, Box 4.

⁵⁵⁹ <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0005/1561396.pdf>, Decontrol of oil prices

⁵⁶⁰ *Effects of the Closure of the Strait of Hormuz*, 29 agosto 1983, in RA, MW, Box 4.

⁵⁶¹ *State Department SIG concerning Iran-Iraq*, 31 ottobre 1983, RA, MW, Box 4.

⁵⁶² *Iran/Iraq issue papers: DOE nonoccurrence*, 28 ottobre 1983, in RA, MW, Box 4.

appointed under the lead of Secretary of Energy, Donald P. Hodel, responsible for IEA's issues. The group was under the supervision of the Department of State, which exercised primary responsibility for IEA's issue since its creation. Another group, under the control of the Department of Energy, was responsible for domestic aspects of the Gulf war, while National Security Council dealt with international aspects. Usually, NSC acted as impartial coordinator of agencies' view. Furthermore, the International Energy Security, created to deal with all non-nuclear international energy and security issue, was entitled to copy with the Persian Gulf crisis. To create two more groups seemed redundant. Secretary of State George P. Shultz proposed then an alternative arrangement. Under that framework, Department of Energy chaired a group to develop domestic response options, while the Department of State chaired a second group, taking responsibility of the international energy policy matters. Both groups would have reported to the President through the NSC⁵⁶³.

Then, the tanker war escalated to a point that triggered international intervention in the dispute. Before, in 1984, Iraqi aircraft attacked shipping bound for Iran. In retaliation, Iran destroyed tankers heading to Iraq and its allies in the Gulf, including Kuwait and Saudi Arabia. The conflict escalated to the point the U.S. offered to reflag Kuwaitian vessels as its own⁵⁶⁴.

3.10 U.S. involvement in the war

On January 12, 1984, Iran-Iraq Emergency Energy Working Groups were made operational, following Republican Attorney Edwin Meese's decision and despite State Department's objections⁵⁶⁵. A joint meeting was called for the day after, given the urgency to analyse the economic and political international situation. Finally, on January 13, DoE chaired Energy Response Working Group, NSC chaired International, and National Energy Security Working Group (composed by three staff working group) met to discuss the strategies. Meese was assisted by Secretary Hodel, who focused on energy situation and economic impact, and Security Advisor Robert McFarlane, who assessed the national security situation. The flow of oil was threatened by the Iran-Iraq war and the potential spread of fighting to the rest of the Persian Gulf and security of international economy and financial system depended of it. If Iraq continued threatening Iranian oil exports, this could have pushed Iran to retaliate against Iraq and its Arab supporters. Even though, at the time, the oil market was characterized by glut, not scarcity, Western world heavily depended on Persian Gulf, from where 30% of free world's oil came from and 60% of surplus oil productive capacity. Consequently, Iran-Iraq war could have heavily affected the Western World. Stocks were lower than in 1979 and only the United States had meaningful oil strategic reserves, which would have brought them to take the leadership in case of need to manage a crisis. It was provided a list of countries that needed to be approached diplomatically to ensure increased output and have spare capacity: Saudi Arabia, Venezuela, Nigeria, UAE, Kuwait. Libya and, even less, Iran, which had nearly one-third of spare capacity outside the Gulf, were considered "unlikely to cooperate with the United States". Groups were asked to identify possible scenarios and develop adequate political, military, and economic answers. The economic measures valued the effects of many different actions, as restriction in import policy or fees or increasing gasoline taxes. From a political point of view, bilateral relations with producing countries and friendly countries were to be coordinated⁵⁶⁶.

In January, the National Security Council, in the person of Ben L. Bonk, national intelligence officer who joined CIA was oil expert and later covered the Middle East, analysed one of the

⁵⁶³ *Proposed White House energy working groups*, 3 gennaio 1984, in RA, MW, Box 4.

⁵⁶⁴ G. Stansfield, *Iraq, people, History, Politics*, *op. cit.*, p. 117.

⁵⁶⁵ *Iran-Iraq Emergency Energy Working Groups*, 12 gennaio 1984, in RA, MW, Box 4.

⁵⁶⁶ *Joint Meeting Energy Response Working Groups*, 13 gennaio 1984, in RA, MW, Box 4.

proposed measures aiming to support Iraqi oil export through a new pipeline. According to Bonk, the Rowen Mission put too much emphasis on the Jordan route, which would have linked Iraqi line with Saudi Petrolane. The Jordanian export option, through the Gulf of Aqaba to the Red Sea, would have taken three years for being built at the cost of 1 billion dollars⁵⁶⁷. The Bechtel Group Inc., the San Francisco-based engineering services company, had had been attracted by the option of building the Jordan and Iraq pipeline since April 1983. At that time, Jordanian diplomats asked American officials to obtain Israeli guarantees against attacks on pipelines. Then Bechtel worked on the project, involving EXIM Bank for financing 500 million dollars, one half of the entire project. EXIM was ready to commit itself for 570 million. Further talks were established with the Bank and the Overseas Private Investment Corporation⁵⁶⁸. But it was clear that export credit agencies in United Kingdom, Germany, France, and Italy had to be involved to cover about 60% of the estimated total cost⁵⁶⁹. Iraqi government asked for U.S. companies to be committed to lift 150-200.000 b/d⁵⁷⁰. U.S. idea was to raise the possibility of a contract to supply the Strategic Petroleum Reserve⁵⁷¹. Further meetings were set with Bechtel representatives. Despite serving U.S. national security interests, by providing an alternative route that bypassed the Strait of Hormuz, plans related to the Jordanian route were finally shelved in 1988⁵⁷². The second option foresaw the connection of the Iraqi pipeline to the Saudi Petroline, which seemed in the very interest of the Saudi Arabia. It would have taken ten to fourteen months to be built, at the cost of about 700 million dollars (for the ten months' solution)⁵⁷³. Brown and Root got increasingly involved in the managing of this project⁵⁷⁴. This solution had been proposed on January 1984, as the timeliest option to increase Iraqi oil export⁵⁷⁵. Bechtel holds further talks during 1984 with Jordan and Iraq about the pipeline project, and discusses the plan with the United States EXIM. Jordan and Iraq required additional guarantees that Israel will not sabotage the pipeline, and U.S. officials obtained the requested assurances in the spring of 1984, when Shimon Peres (1984-1986) was Prime Minister. In late February 1985, Mr. Rappaport, a Swiss businessman with connections to Israeli officials, Bechtel's partner, produces a letter from Prime Minister Peres saying Israel won't interfere with the pipeline. The Iraq-Jordan pipeline became operational in 1985. Jordan benefited from special relations with its neighbours, especially Iraq, which granted the Kingdom access to either free or cheap oil. The preferential treatment was the result of a grant given by Iraq to Jordan. Since 1985, barter agreements with Iraq to trade goods for crude oil also removed some of Jordan's oil bill from the balance sheet⁵⁷⁶.

According to the Department of Energy, the Federal government had to be ready to help domestic market to work properly, by ameliorating adverse economic impact, and to meet its energy emergency commitment to other nations, as set in the IEA program and in bilateral agreements. Suggested means to keep eventual oil shortage crisis under control were: filling strategic petroleum

⁵⁶⁷ *Iraqi Oil Export Options and the Rowen Mission*, 11 gennaio 1984, in RA, ES, Box 37.

⁵⁶⁸ http://www.nytimes.com/1988/02/24/world/meese-and-the-pipeline-the-story-so-far.html?_r=0; Meese and the Pipeline: The Story So Far, February 24, 1988.

⁵⁶⁹ *Meeting with Bechtel on Aqaba Pipeline*, marzo 1984, in RA, NESA-ADR, Box 91689.

⁵⁷⁰ *Iraq-Jordan Pipeline update*, 11 giugno 1984, in RA, NESA-ADR, Box 91689.

⁵⁷¹ *Meeting with Bechtel on Aqaba Pipeline*, marzo 1984, in RA, NESA-ADR, Box 91689.

⁵⁷² R.J. Zedalis, *The legal dimension of Oil and gas in Iraq Current reality and future prospects*, op. cit., p. 16.

⁵⁷³ <https://www.rt.com/business/saudi-new-oil-pipeline-031/>; The Saudi Arabia pipeline was used again in 2012 to balance the closure of the Strait of Hormuz. The Iraqi Pipeline in Saudi Arabia (IPSA) was built the 1980s to bypass Gulf shipping lanes after oil tankers were attacked during the Iran-Iraq war. Saudi Arabia confiscated the pipeline in 2001 as compensation for Iraqi debts and has used it to transport gas to domestic power plants. *Saudi Arabia opens old pipeline to balance Hormuz threat*, Russian Today, 29 giugno 2012,

⁵⁷⁴ *Arms sales policy toward Iraq and Iran – The Korean connection*, novembre 1984, in RA, NESA-ADR, Box 91689.

⁵⁷⁵ *Iraqi Oil Export Options: Financing the War Effort*, 6 gennaio 1984, in RA, ES, Box 37.

⁵⁷⁶ <http://www.naturalgaseurope.com/jordan-interview-alaa-batayneh/>; *Jordan: An Interview with H.E Alaa Batayneh, Former Minister of Energy and Mineral Resources*, May 16, 2013.

reserves; encouraging voluntary energy conservation by the private sector; mandating energy conservation measures for military requirements; encouraging oil companies to be conscious that their conduct during oil supply interruption would be under control by the Congress and could help those advocating price and allocations control; in the event of activation of IEA's emergency oil sharing system, encourage oil company to make voluntary offers of supply to meet U.S. obligations. The organization consisted of three working staff groups. The Domestic Economic Policy Group (DEP) and the Domestic and International Energy Policy Staff (DIEP) were asked to process and develop information and issue papers in light of the projections already developed by the Data Base and Projection Staff (DBP)⁵⁷⁷. The DBP was supposed to define realistic macro impacts scenarios (world crude oil prices, product prices) and to collect and update data related to the topic. DIEP focused on oil, its price and allocation control, crude import/export, private stock policy, U.S. obligations, IEA agreements. DEP dealt with fiscal policy, monetary policy, block grants states⁵⁷⁸.

On February 27, 1984, following another escalation in the Gulf war, President Reagan openly confirmed the United States would have responded to any Iranian threat in the Strait of Hormuz to keep that lane of shipping open. The tankers in transit in that area were too important for Japan and Western Europe and, to much less extent, to United States itself. U.S. naval force in the area indicated the readiness to intervene⁵⁷⁹. Iran was identified as the enemy of the Western world. As Reagan said, while Iraq confined its raids and attacks on shipping that were vital to Iran's economy, Iran did not respond against Iraq, but attacking ships that belonged to neutral nations that were getting oil and doing business with countries like Saudi Arabia and Kuwait and so forth⁵⁸⁰. The same day, the Department of Defence showed plans to counter Persian Gulf contingencies and to provide adequate military response to developing crisis. Actions aimed to deter the antagonists to extend the war to other Persian Gulf states, deter Soviets to exploit the situation to expand their influence, by keeping U.S. military presence in the area. Action needed to be realized to meet U.S. military's oil requirements (79.000 b/d) in the area. The closure of the strait of Hormuz would have provoked a shortage of 32.000 b/d. In case of limited threat, Saudi Arabia, Bahrain, UAE, and Oman would provide bases for the U.S. forces, structured to provide a minimum risk path to through Strait of Hormuz and Persian Gulf for International shipping. For high intensity threat, inter regional threat, host country should request U.S. force deployment. Finally, plans were provided in case of Soviet invasion of Iran⁵⁸¹.

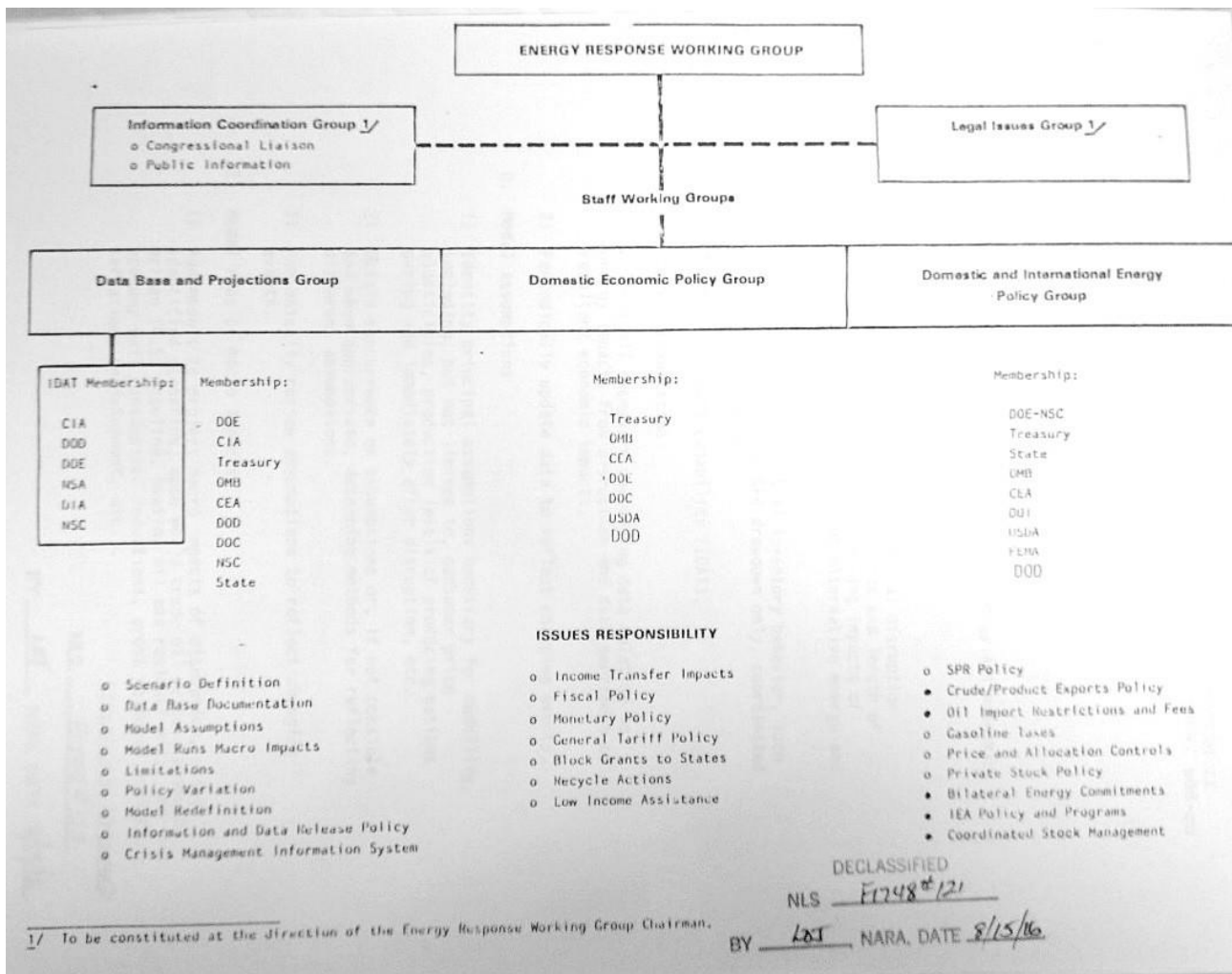
⁵⁷⁷ *Certain Energy Emergency Preparedness Matters*, 8 febbraio 1984, in RA, MW, Box 4.

⁵⁷⁸ *Energy Response Working Group*, 8 febbraio 1984, in RA, MW, Box 4 (4).

⁵⁷⁹ *Statements of President Reagan on Persian Gulf commitments*, 19 ottobre 1983, in RA, MW, Box 4.

⁵⁸⁰ *Statements of President Reagan on Persian Gulf commitments*, 19 ottobre 1983, in RA, MW, Box 4.

⁵⁸¹ *Crisis planning notice- Persian Gulf situation*, 27 febbraio 1984, in RA, MW, Box 4 (4).



Energy Response Working Group , organization chart⁵⁸².

On March 7, President Reagan new statement warned the West against the Soviet threat in the Middle East. Besides in Afghanistan, Moscow had improved its presence in the area in numerous ways. 7.000 troops and advisers were stationed in Syria and this enhanced the possibility to be blackmailed. The dimension of Soviet involvement into the crisis was determined by the double-dealing played in the area. Soviets pressured Syria to reopen the Iraqi pipeline. Although Soviets saw Iran as the biggest prize, they were not able to strengthen relations with the Iranian government and they could have quick shifted their position in favour of Iraq, in order to show to the Iranians, the cost of ignoring Moscow wishes. Washington pursued three objectives in the area, which were to promote peace between Israel and its Arab neighbours, to prevent a widening of the conflict that might have interrupted the oil flow, and to deter any Soviet threat. The following May, Reagan clearly stated that U.S. allies in the Persian Gulf had decided to take care of themselves, leading to no U.S. direct involvement in the area, also to avoid the enlarging of the war⁵⁸³. Nevertheless, Washington studied Iraqi military needs and an action plan to avert an Iraqi collapse. Washington was ready to offer advice on how to improve Iraq's capabilities in the area of fusing aerial munitions and targeting artillery. Encourage other countries to provide training assistance, for example concerning Iraqi air support. The possibility of indirect arms transfer was considered, depending on developments of the war⁵⁸⁴. When Saddam Hussein declared U.S.-manned AWACS were helping Iraq in the war against Iran, it was the first admission by Iraq that it was receiving

⁵⁸² *Energy Response Working Group*, 13 gennaio 1984, in RA, MW, Box 4 (8).

⁵⁸³ *Statements of President Reagan on Persian Gulf commitments*, giugno 1984, in RA, MW, Box 4.

⁵⁸⁴ *Iraqi Military Needs*, 2 maggio 1984, in RA, NESA-ADR, Box 91689.

direct military assistance by the United States⁵⁸⁵. Washington was ready to provide aerial and naval support as well, to meet Saudi's request of more AWACS and tanker support. However, a positive response had to be conditional to a European (United Kingdom and France) contribution, in terms of extended military presence in the Gulf. This was seen as a mean to gain domestic support for a possible U.S. intervention in the region and a way to involve European in the energy security, considering they had an important stake in preserving the oil flow⁵⁸⁶. From their side, Saudis, in confirming their will to defend itself from Iranian attack, showed two urgent needs. One political, asking for U.S. promotion of a resolution in the United Nations council to condemn Iranian attacks. The other military, in which Saudi Arabia confirmed its intention to deal with its defence, with no direct U.S. or European involvement⁵⁸⁷.

The International Energy Security Group (IESG) completed its first phase of examination of the different available policies on March 12, and was finally able to effectively deal with any crisis of oil supply in the Persian Gulf. Japanese and European stocks were still lower than American, but comparable if measured in days of consumption. The oil surplus produced in the free world counted 9-12 mb/d, 3-3.5 of it produced outside the Persian Gulf region. The 58% of the 7.7 mb/d produced in the Gulf was exported through the Strait of Hormuz. Following the provision established the previous March 30, 1983, in the NSDD-87, U.S. policy was based on reliance in the market, supplemented by withdrawal from Strategic Petroleum Reserves, and to activate consultation to cooperate with IEA allies⁵⁸⁸. In case one or more members suffered a short of supply over the 7%, the IEA system would have been triggered, causing interferences in the oil market. In this case, U.S. had the chance to stop the system by offering alternatives to other members as stock draws, indicated as the simplest mechanism for reducing price impact of disruption⁵⁸⁹. U.S. Strategic Petroleum Reserves could be used for all the members, especially those, like the Federal Republic of Germany, who are not willing to use their own, due to their limited stocks⁵⁹⁰. U.S. diplomatic strategy aimed to deter escalation in the Gulf⁵⁹¹.

CASE	Net Disruption (in mb/d)	Duration (months)	Average Crude Oil (b/price)	U.S. GNP Loss
1	0	6	30-40	0.0-0.8
2	3	6	35-75	0.6-2.5
3	3	12	35-75	0.8-2.9
4	5	6	50-95	1.3-3.2
5	8	6	70-125	2.3-4.1

The U.S. administration shared its preoccupations about the prospected escalation of hostilities in the Gulf, and the readiness for a contingency planning with United Kingdom. After the

⁵⁸⁵ *Saddam Hussein claims Awacs help Iraqi war effort*, 12 maggio 1984, in RA, NESA-ADR, Box 91689.

⁵⁸⁶ *Statements of President Reagan on Persian Gulf commitments*, giugno 1984, in RA, MW, Box 4.

⁵⁸⁷ *The Gulf War: May 24 Breakfast discussion and Materials for the May 25 meeting with the President*, 24 maggio 1984, in RA, MW, Box 4.

⁵⁸⁸ <https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-87.pdf>; *Energy Emergency Preparedness—International Energy Policy Issues requiring Decision*, 12 marzo 1984, in in RA, MW, Box 4.

⁵⁸⁹ The stock levels at the beginning and end of the reporting period are known as the opening stock and closing stock respectively. A flow of fuel arises from a change in stock level and it is the stock change which enters the statistical account. The stock changes resulting from an increase in stocks (closing stock > opening stock) and a decrease (opening stock > closing stock) are known respectively as a stock build and a stock draw. In IEA Energy Statistics Manual, OECD/IEA, Brussels, 2005, p. 26.

⁵⁹⁰ *Energy Emergency Preparedness – International Energy Policy Issue Requiring Decision*, 12 marzo 1984, in RA, MW, Box 4.

⁵⁹¹ *Ibidem*.

release from the Department of Energy of the case scenarios, President Reagan discussed the issue with his British counterpart, Prime Minister Margaret Thatcher. The latter sent in Washington a team of experts, led by Minister of State for Foreign Affairs Richard Luce, that joined their American colleagues to identify political, military, and economic measures if responses to developments in the Iran-Iraq war were needed, so proving ability to set a collective response to the crisis⁵⁹². Thatcher informed Reagan about British will to enhance their military presence in the area with deployment of British squadron in the Mediterranean, and to keep the matter secret, not to communicate Iran and Iraq the feeling that Western powers were expecting increasing aggressions⁵⁹³. On 19th March, Washington had its plan of action ready to be realized in case of energy or military threat in the Persian Gulf scenario⁵⁹⁴. Primary goal of U.S. policy was to avoid an interruption of the oil flow from the Persian Gulf to U.S.A and the Free World market. Every means was ready to be used to keep the Strait of Hormuz open, while secondary goal was to avoid expansion of Soviet influence in the region and deter escalation of Iran-Iraq war without military involvement. Of significant importance was the point 6), according to which, given the impossibility for U.S.A of improving relations with the Iranian regime, U.S. should strengthen his relations with Iraq⁵⁹⁵.

In this moment, decision was taken to offer protection to vessels of maritime friendly nations. Washington had established that, if necessary, it would have intervened to prevent Iran to win the war, by helping Iraq to keep a strategic balance and leaving Washington in a neutral position⁵⁹⁶. At this regard, a major element of U.S. policy consisted of convincing third countries to avoid arms sales to Iran. U.S. request proved unsuccessful, since, despite positive responses came from numerous friend countries, reports about arms sales continued. Several countries, including Switzerland and United Kingdom, stated to permit the export of non-lethal military equipment, which in the case of London, included tank engine⁵⁹⁷. United Kingdom and France showed higher degree of unity on U.S. proposal to assure military intervention to keep the Strait of Hormuz open, against Iranian threat⁵⁹⁸. Iraq was helped in redressing the strategic balance, while preserving U.S. neutrality. U.S. increased the sale of non-military items that might have military utility and the economic assistance through the EXIM-BANK lending. No military support for Iraq was foreseen and neutrality was never abandoned, due to its internal and external implications, as, respectively, the loss of Congressional support and the weaken of U.S. leverage in persuading third countries to avoid arms sale to Iran. This led to elaborated a diplomatic and military plan based on defensive intention, not to directly threaten Iran and Soviet Union⁵⁹⁹. Minister of State in the Foreign and Commonwealth Office, Richard Luce, met on March 20 with Deputy Assistant to the President Donald R. Fortier and Admiral Philip A. Dur. He expressed his government's concern about a U.S. hasty and too strident reaction following the Iranian attacks on shipping or its possible decision to block of the Strait of Hormuz. While the diplomatic strategies were well developed, U.S. lacked, at that time, precautionary military measures to undertake in order to deter Iranian aggression, given Department of Defense's reticence to discuss the topic⁶⁰⁰. U.S. strategy to the threat to world oil flow was based on NSDD 87, which suggested readiness and flexibility, to adapt to different

⁵⁹² *Letter from Reagan to Thatcher*, 16 marzo 1984, in RA, MW, Box 4.

⁵⁹³ *Message from the Prime Minister to President Reagan*, 15 marzo 1984, in Ra, MW, Box 4.

⁵⁹⁴ *National Plan of Action, Iran-Iraq War, Diplomatic steps following outbreak of hostilities*, 19 marzo 1984, in in RA, MW, Box 4.

⁵⁹⁵ *Ibidem*

⁵⁹⁶ *Ibidem.*

⁵⁹⁷ *Ibidem.*

⁵⁹⁸ *National Plan of Action, Iran-Iraq War, Obtain agreement from allies for combined joint military operations in a Gulf crisis*, March 19, 1984, in in RA, MW, Box 4.

⁵⁹⁹ *National Plan of Action, Iran-Iraq War, Helping Iraq Strategic Balance*, 19 marzo 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶⁰⁰ *Your meeting with Richard Luce, Tuesday, March 20, 1984, 11:00 am, in the WHSR*, 19 marzo 1984, in RA, MW, Box 4.

scenarios, and NSDD 134, which, following the request of flexibility, provided wide guidelines rather than precise action plans. Both stressed great importance to strong and continued cooperation with other consuming countries, burden sharing, and reliance on market forces⁶⁰¹. U.S. administration had worked for decontrolling oil price, but the careful control of the quantity of oil available in the market, aimed to keep the oil price low and decreased the imported oil, from 8.6 mb/d in 1977, to 5 mb/d in 1984⁶⁰². In the NSDD 87, five potential disruption cases were provided, resulting in serious energy crisis⁶⁰³. The case scenarios were alarming. Iran oil exports had dropped from 1.7 mb/d to 0,6 mb/d in the first months of 1984 and Iraq threatened to bomb its oil facilities. This would have led Iran to retaliate against Arab oil producers (Iraq, Saudi Arabia, Qatar). Shipping in the Persian Gulf dropped from 400/500 ships of all types at any times to 50 tankers estimated by U.S. Navy on May 31⁶⁰⁴.

Class disruption	Net Disruption (in mb/d)	Project surplus capacity (mb/d)	Possible cause	Oil demand increase (from 46 to 55 mb/d) result
Class I	16-17	2-4	Strait of Hormuz closure	shortfall
Class II	11	2-4	Cut off supplies by Saudi Arabia	shortfall
Class III	7	2-4		shortfall
Class IV	4	2-4		shortfall
Class V	2	2-4		shortfall

NSDD 87⁶⁰⁵.

3.11 Oil situation in 1984

The first months of the 1984 witnessed a progressive readiness in the Western countries to face the oil shortage. In March, United States counted 400 mb of oil in its Strategic Petroleum Reserves, representing about 86 days of consumption. Other countries, as Japan, with 94 mb (21 days consumption), and Federal Republic of Germany, 181 mb (86 days consumption), owned significant government-owned stock. While other members, as Italy, had almost non-existing reserves. Washington articulated a policy based on an early use of the SPR in the event of a major oil disruption. Countries belonging to the IEA, with inadequate oil reserves, were suggested to improve their stock option and, in case of oil flow disruption, to activate demand restraint measures and take mutually supportive actions to restore the supply. The early use of the SPR and the good public information strategy were believed to work as a mean to calm the market⁶⁰⁶. In April, the NSC received a memo in which Ben Bonk analysed the possible consequences of oil shortage under a different perspective, which suggested the U.S. would have felt oil shortage much less than Western Europe and Japan only at first stage. Later, the consequent oil price increase, due to the integrated nature of the market, would have been felt in the United States as much as in Europe. This would have led the oil companies to divert tankers soon after the disruption, reducing the amount of oil that U.S. receive by a greater proportion than was indicated by its import dependence. As a result, U.S. allies would have felt the impact to a lesser degree than the statistics would imply⁶⁰⁷.

⁶⁰¹ *The Iran/Iraq threat to world oil flows*, 31 maggio 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶⁰² *The Iran/Iraq threat to world oil flows*, 31 maggio 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶⁰³ <https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-87.pdf>

⁶⁰⁴ *The Iran/Iraq threat to world oil flows*, 31 maggi 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶⁰⁵ NSDD 87, <https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-87.pdf>

⁶⁰⁶ *NSC Meeting on Iran-Iraq Emery Issues*, 20 marzo1984, in RA, MW, Box 4.

⁶⁰⁷ *Internal paper on the Persian Gulf*, 9 aprile 1984, in RA, MW, Box 4.

May 1984 was the month in which U.S. National Security Council, in the person of Martin Williams, showed self-appreciation for the job brought about in collaboration with all the departments involved in the creation of a U.S. strategy in the Persian Gulf. The Iran-Iraq energy issue policy, shared with the Minister of Interior, highlighted the concept of burden sharing among the allies in the event of disruption, with each country responding through measures appropriate to its own situation. This system was chosen to overcome the possible problems stressed by Ben Bonk in the memo of the month before⁶⁰⁸.

United States and United Kingdom had the chance to meet and discuss the situation in the Gulf during the London summit, organized in the early June 1984 by the Royal Institute of International Affairs (Chatham House). Before this meeting, Washington had already had the chance to discuss with its allies, during a round of bilateral consultations. London affirmed that its first preoccupation was market stability, and showed interest for the stock coordination, abandoning the initial idea of an early trigger of the IEA system. Germans stressed on the need of asking allies to build stock reserves and accepted the burden sharing. Paris agreed on the stock draw but emphasized that its priority was the use of demand restraint. Italians were supportive on all U.S. messages⁶⁰⁹. The UK-based think tank appreciation for U.S. decision to avoid direct military involvement in the Persian Gulf. British department of Energy shared the position of Chatham. Military aspects of the Iran-Iraq war were analysed. British considered Iran not able to launch a ground attack and shared the strategy that the United States had implemented in support of Saudi Arabia, by providing them AWACS surveillance, ground maintenance, inflight refuelling. This had allowed Saudi to defend their air space from Iranian attacks⁶¹⁰. Possibility of oil disruption was also debated. During some meetings, round about the summit, Shell and Esso representatives discounted this possibility, arguing that only a major Iranian attack on Ras Tamura would change the current scenario. Esso agent, claiming that the calm market would prove smarter than any policy, shared his worries about the possibility that United States and other government took the disruption scenario so seriously to overreact on the ground, this way bringing about the result they feared⁶¹¹. Certainly, IEA countries proved strong readiness in talking a possible oil shortage. IEA expressed satisfaction for the solidarity expressed by members in working together for achieving the expected level of stock hold in each member countries, equivalent to 90 days of net imports, in accordance with the agreement on International Energy Program (IEP). This agreement, in turn, resulted from the "December 1981 Decision", which required prompt Governing Board decision in the event of an oil crisis and all the member state to contribute, in a way or another, to provide a quick answer to the crisis. Petroleum reserves were meant to represent also psychological guarantee to control panic in the markets⁶¹². At this regard, a poll data showed in June 1984 that U.S. population had a strong belief in the capacity of the administration to face a potential oil crisis and considered unlikely a shortage of supplies, while in 1976/1977 only 36% felt positive about U.S. ability to tackle oil shortage. Only 16% of those interviewed feared an energy crisis. An interesting figure, considering that they were 40% in 1980, and 50% in 1979. The survey also displayed a strong distrust of the population for oil companies and the Department of Energy was not awarded of great credibility⁶¹³. Among the other significant early measures, there had been the signing of an agreement with Soviet

⁶⁰⁸ Iraq-Iraq Energy Update, 7 maggio 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶⁰⁹ *Iran-Iraq Bilateral Energy Consultation*, 3 maggio 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶¹⁰ *Unofficial Group Reviews Gulf war and meets with Robert McFarlane*, giugno 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶¹¹ *Discussion of the Gulf War*, 7 giugno 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶¹² *Statement by U.S. Secretary of Energy Don Hodel on today's action in Paris by the Governing Board of the International Energy Agency*, 11 luglio 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶¹³ *Public Affairs/Public Diplomacy Strategy for International Oil Policy/Gulf War*, 26 giugno 1984, in RA, MW, Box 4.

Union in May 1983, for gas supply through pipeline⁶¹⁴. The experience of the 1979 crisis had taught a lesson to the Western countries and in 1984 the response of the international community proved different. Commercial oil stocks in 1984 were at the lowest level since the Iranian revolution. Primary commercial stocks on land of industrialized countries were about 2.8 billion barrels, representing 79 days of consumption. The 60% of the commercial stocks, represented minimum operating levels required to ensure the smooth functioning of the distribution system. In addition, governments owned strategic stocks for about 565 million barrels, 385 million barrels of what belonged to United States (70% of the total). Among other countries, Germany owned 55 mb, Japan 79 mb⁶¹⁵. IEA demanded Japan and Europe restraint, since they lacked stocks. A price increase was believed as a real threat, even in case of low disruption, so the primary objective of the policy was to keep markets calm and price stable⁶¹⁶. Long term disruption would have triggered inflation, recession, and rise of the unemployment rate. Despite the high percentage of Persian Gulf in the world trade, and the effort in preventing the crisis, U.S. relied on Persian Gulf oil for only 3% of its consumption, while Japan depended for two-thirds of its consumption and Western Europe for one-quarter⁶¹⁷. The agreement was seen in Washington as the result of U.S. leadership based on guidance from the President as defined in NSDD/134⁶¹⁸. William Flynn Martin, energy economist, was appointed Special Assistant to President Reagan in the National Security Council, and kept the office from 1983 to 1985.

3.12 Final considerations on the U.S. approach to the Iran-Iraq war

Between 1979 and 1980, oil prices reached U.S.\$ 40 per barrel (second oil shock), due to the collapse of the regime of the Shah of Iran and the war Iraq had started with Iran. Iraq purchased technology from Japan, West Germany and Italy in order to achieve its target to become the largest oil exporter⁶¹⁹. While in the first years of war Iran caused tremendous damages to the Iraqi industry, reducing its capacity to produce oil, in the last part of the war, between 1986 and 1989 Iraq, counting on the support of U.S., France, East and West Germany, as well as the acquiescence of the United States, grew again its production, investing in its oil industry, expanding pipelines through neighbouring countries and producing all the oil it could. In this period, there was price stability, at low price, U.S.\$ 10. OPEC produced as much as it could to regain the market share they had lost to emerging producers. By then, Iraq had attacked Iran's export facilities, causing further damage to the country, which finally asked for a ceasefire after having been isolated through 1988⁶²⁰. Arab source financial support for Iraq were Saudi Arabia and Kuwait, \$1.0 billion a month. After 2 years, the burden of supporting Iraq was increasing, together with Iraq import dependency, but no result was achieved. Hence, Arab financiers of Iraq's war effort changed their tactics by reducing their direct loan of cash to Iraq (except for the payments of arms deliveries by the Soviet Union which is directly paid for by the Saudis) in favour of exporting 300000 barrels of oil a day from the Neutral Zone on behalf of Iraq⁶²¹.

⁶¹⁴ *International Energy Agency agreement on oil stock build and coordination*, 11 luglio 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶¹⁵ *Highlights from July 11, 1984, IEA agreement on stocks and supply disruption, Current oil stocks*, 11 luglio 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶¹⁶ *Public Affairs/Public Diplomacy Strategy for International Oil Policy/Gulf War*, June 26, 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶¹⁷ *Highlights from July 11, 1984, IEA agreement on stocks and supply disruption, Disruptions scenarios*, 11 luglio, 1984, in RA, MW, Box 4.

⁶¹⁸ <http://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-134.pdf>

⁶¹⁹ H. Cedeno, *The Development of the Iraqi Oil Production after the Nationalization: 1972-2003*, *op. cit.*, p. 8.

⁶²⁰ *Ivi.*, p. 9.

⁶²¹ *Ivi.*, pp. 41-44.

Reagan administration did little to alter its predecessor's approach to the Gulf war. The RDJTF became Central Command or CENTCOM, in January 1983, though, the administration made no effort to project these forces to the Gulf, partly because the oil sheikdoms remained less than anxious for help. As the balance of the war shifted toward Iran after 1982, the United States tilted toward Iraq, re-establishing diplomatic relations in November 1984. It inaugurated Operation Staunch to curtail the flow of arms to Iran, a policy staff members of the NSC violated in 1985-1986 (Iran contra) when they traded arms to Iran for the release of the hostages in Lebanon. New challenge for the Reagan administration was the U.S. warships involvement in the patrolling of Kuwaiti oil tankers⁶²². In 1983, U.S. launched Operation Staunch to block arms sales to Iran, which depended on U.S.-origin weapons and that, however, sought and acquired them from Israel, Europe, Asia, and South America. Washington encouraged allies to sell weapons to Iraq, which, in this respect, was treated as an ally. There was never criticism for its being an aggressor or starting the tanker war. And in 1984 full diplomatic relations were restored. In change, Saddam Hussein made concessions to U.S. This choice did ignore a previous pledge never to restore relations as long as Washington supported Israel, and it accepted U.S. warship in the Gulf convoy Kuwaiti tankers. Saddam believe Washington could end the war whenever it chose, its failure to do so implied a U.S. conspiracy to weaken Iraq, and the secret U.S. arms dealings with Iran in 1985-1986 reinforced this mistrust⁶²³.

With the war deadlock by 1985, Baghdad and Teheran each sought a new route to victory. The two radical, anti-American states both saw the United States as the key to success. By secretly negotiating with the Reagan administration for arms and support, Iranian leaders tried to regain the use of an American card. By attacking Iran's tankers and oil facilities, Iraq tried to escalate the war to bring U.S. intercession. Only if the export of Gulf oil was endangered, Baghdad reasoned, would the great powers have to step in, to end the war. Iran hit back against the ships of Iraq's allies, especially Kuwait, and lashed out by sponsoring terrorism. The Kuwaitis and Saudis acted the same way, disregarding the Palestinian issue and previous anti-interventionist demands to seek U.S. protection. Kuwait specifically asked for U.S. naval forces to convoy its tankers, reflagged as American ships. The United States complied in 1987 and sporadically fought Iranian forces. The use of strength was matched by U.S. diplomatic efforts to push Iran into agreeing to a ceasefire. Anti-American, Arab nationalist, and Islamic rhetoric all proved meaningless: everyone wanted the favour of the superpower that held the balance of power⁶²⁴.

The U.S. secret arms deals with Iran in 1985-1986 would become a source of Iraqi suspicion thereafter. But Iran initiative failed, while Iraq's strategy for gaining even more U.S. support worked. On July 20, 1987, UN Security Council passed resolution 598, demanding the war to end. Thus, Iran was steadily pushed on the defensive by three factors in 1987 and 1988. First, the U.S. assembled a multinational coalition for convoying tankers, including, Britain, France, Italy, to block Iranian attacks on them. Second, U.S. forces were willing to fight Iranian interference with shipping, while Iraq was free to continue attacking Iran's tankers. Third, Iraq launched successful attacks on land. The shutdown of an Iranian airliner on July 3, 1988, mistaken by U.S. force as an attacking plane, convinced Khomeini, who defined it "a barbaric massacre", of the Iraq-U.S. alliance and to end the war by announcing a ceasefire on July 20, 1988⁶²⁵.

⁶²² T.L. McNaugher, *U.S. Policy and the Gulf War, A Question of Means*, in C.C. Joyner (a cura di), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, op. cit., p. 112.

⁶²³ B. Rubin, *The United States and Iraq: From Appeasement to War*, in A. Baram, B. Rubin (a cura di), *Iraq's road to war*, op. cit, p. 257.

⁶²⁴ Ivi, pp. 258-259.

⁶²⁵ Ivi, pp. 258-259.

From US perspective, the Gulf war fought in 1990 against Saddam Hussein's Iraq, meant different things: western supplies of Gulf oil were safeguarded, Iraqi invasion of Kuwait reversed, Saudi Arabia stability consolidated, Atlantic alliance, which was the starting point of this research, strengthened, after almost two decades. Plus, former Cold War superpowers had cooperated to oppose aggression⁶²⁶.

⁶²⁶ J. Walsh, *Introduction: The legacy of the Gulf War*, in J. Walsh (a cura di), *The Gulf War did not happen, Politics, culture and warfare post-Vietnam*, Arena, 1995, Aldershot, p. 1.

Conclusioni

Gli argomenti trattati da questa ricerca hanno inteso far luce principalmente sulle logiche e gli interessi che hanno portato alla definizione delle politiche energetiche di Regno Unito e Stati Uniti negli anni che seguirono la crisi del 1973. Il mondo occidentale soffrì effetti profondi e il riassetto dell'equilibrio della regione mediorientale. In particolare, ha analizzato le modalità di risoluzione della crisi affrontate dai due paesi, nel contesto delle comunità atlantica ed europea.

Negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale, il Regno Unito era un paese che, dal punto di vista energetico, basava la propria produzione essenzialmente sul carbone e sul petrolio importato. La scoperta dei giacimenti petroliferi del Mar del Nord sarebbe stata una risorsa importante, ma solo a partire dagli anni '80. Pertanto, nell'immediato, Londra dovette affrontare un riorientamento della propria politica energetica, in una situazione di grave crisi economica. L'intenzione britannica era quella di prepararsi al futuro in maniera lungimirante, e non solo di affrontare la crisi presente. Gli sforzi della amministrazione Heath si concentrarono su diversi punti. Fu organizzato un dipartimento *ad hoc*, che garantisse soluzioni di medio e lungo termine, per sopperire alle mancanze provocate dalle manovre di breve termine e dai *mini budget* che avevano caratterizzato gli anni precedenti e che non avevano portato benefici. La difficoltà nel garantire le forniture di petrolio, tra l'altro a costi molto più alti rispetto al passato, portò a una rivalutazione complessiva delle altre fonti energetiche in termini di consumo, costi e sostenibilità e alla decisione di utilizzare fonti alternative, orientandosi sullo sfruttamento nel futuro di quattro diversi combustibili: carbone, gas naturale, petrolio ed energia elettrica prodotta nelle centrali nucleari. Tra queste, ci sarebbe stata un'ulteriore differenziazione tra combustibili *premium* e di seconda fascia, per garantire efficienza e risparmio.

Un punto interessante viene fornito dagli indirizzi che il Comitato interministeriale diede, sotto forma di raccomandazioni, al proprio Governo, affinché si attivasse per entrare a far parte del Consorzio che intendeva creare una riserva petrolifera per i casi di necessità, e di giocare un ruolo attivo nei negoziati tra paesi produttori e consumatori. Il governo britannico era, inoltre, convinto che il problema fondamentale della regione, nonché la maggiore fonte di instabilità e del risentimento dei paesi arabi verso l'Occidente, fosse il conflitto che coinvolgeva Israele e i paesi arabi vicini. In quegli anni, numerosi studiosi del mondo arabo furono reclutati tra i ranghi del *Foreign Office*. Questo si giustificava non solo per via del forte coinvolgimento della British Petroleum nell'area in questione, ma con il forte interesse che il Governo britannico manteneva per la stabilità della regione e per buoni rapporti con i paesi arabi produttori di petrolio e, non secondariamente, grandi importatori di armi britanniche. Questi ultimi due punti sono molto importanti, poiché hanno guidato le strategie del Regno Unito e l'atteggiamento nei confronti dei propri alleati. Nel primo caso, la conferenza convocata a Washington dagli Stati Uniti, dopo la crisi del 1973 e l'embargo del greggio per i paesi occidentali, vide Londra giocare un ruolo fondamentale nel convincere gli altri membri comunitari ad abbracciare le proposte di Nixon e Kissinger per la fondazione di una Agenzia preposta alla cooperazione nel campo energetico e alla creazione di riserve che garantissero rifornimenti nel caso di un'eventuale nuova crisi. Il totale appoggio all'alleato statunitense rifletteva la volontà di perseguire un obiettivo già individuato dal proprio governo come prioritario. Lo stesso accadde nel forum comunitario in relazione all'atteggiamento che si voleva tenere nei confronti dei paesi arabi. Il dialogo euro-arabo promosso da Bruxelles si allineava con l'approccio diplomatico assunto dal governo britannico, mantenuto nonostante le proteste che, in diverse occasioni, erano arrivate da Washington. Inoltre, per quanto riguarda l'ambito comunitario, Londra riteneva, inizialmente, che la CEE portasse avanti delle politiche deboli, svolgendo una funzione perlopiù complementare a quella svolta dai singoli stati, tanto da portare i britannici a descrivere le politiche comunitarie come "la semplice somma delle decisioni politiche intraprese dai propri stati membri". Successivamente, intorno agli anni '80, Bruxelles

individuò tre filoni da seguire: lo sviluppo di produzione indigena, la diversificazione delle fonti energetiche a disposizione, l'instaurazione di relazioni amichevoli e reciprocamente profittevoli con i paesi produttori di petrolio. In un periodo che testimoniò il graduale coinvolgimento del Regno Unito nella CPE (Cooperazione Politica Europea), questo si legava perfettamente con le scelte prese da Londra. Facevano parte della politica di avvicinamento ai paesi produttori, anche il supporto dato ai paesi arabi nel Consiglio delle Nazioni Unite, l'incremento dei finanziamenti e del supporto militare. Nei rapporti con il Medio Oriente rientrano, infatti, esempi chiari di politica di interesse, con vecchi rapporti coloniali sfruttati per l'ottenimento di petrolio, la vendita di armi. I *barter deals* che seguirono la crisi del 1973 ne sono un esempio chiaro.

Il *case study* basato sui rapporti con l'Iraq di Saddam Hussein ha mostrato che nella ripresa delle relazioni tra i due paesi influirono diversi fattori. La necessità del governo iracheno di vendere petrolio e acquistare armi portò a numerosi incontri tra rappresentanti del governo iracheno e di quello britannico, in cui furono coinvolti anche esponenti delle compagnie petrolifere, come BP e Shell. Gli accordi commerciali fecero da apripista per un consolidamento delle relazioni diplomatiche. Il governo Thatcher seguiva una politica di vendita delle armi che rispettava delle regole a garanzia dell'equilibrio di forze nella regione mediorientale e della salvaguardia della segretezza che la presenza di tecnici sovietici in territorio iracheno metteva a repentaglio. La vendita di armi era considerata la via principale per tentare di sfruttare le possibilità offerte dal mercato iracheno. Rappresentanti del governo lavorarono per favorire l'ingresso di compagnie britanniche in Iraq. Nel contesto della guerra tra Iran e Iraq il Regno Unito, si schierò con l'alleato statunitense, anche nella possibilità di intervento armato, come nel caso della minaccia di chiusura dello stretto di Hormuz da parte degli iraniani.

Gli Stati Uniti sfruttarono la crisi del 1973 per ribadire la propria leadership all'interno dell'alleanza atlantica, affrontando i dissensi e i malumori che avevano caratterizzato i rapporti con i paesi europei degli anni precedenti. La conferenza di Washington del 1974 fu l'emblema della capacità dell'amministrazione Nixon di superare le resistenze francesi, per garantire un accordo con gli altri alleati europei, convinti che in una situazione di crisi come quella che seguì la Guerra dello Yom Kippur, fosse necessario l'appoggio di Washington. Tra questi, come detto, il Regno Unito, che sposò le proposte relative alla creazione dell'Agenzia Internazionale dell'Energia e alla creazione di una riserva condivisa di petrolio. Da mesi, infatti, Kissinger proponeva di trasformare in aree di cooperazione atlantica, quei terreni che negli anni precedenti erano invece divenuti fonte di scontri, quali la sicurezza degli approvvigionamenti, l'impatto delle rendite petrolifere sulla stabilità delle valute internazionali, la natura dei comuni interessi di tipo politico e strategico. Gli Stati Uniti ottennero importanti risultati, proponendosi come mediatori di pace e arrivando ad accordi che avrebbero garantito la fine della guerra che aveva causato la crisi e dell'embargo. La crisi energetica non intaccò il rapporto del governo statunitense con Iran e Arabia Saudita. Il governo non aiutò le compagnie statunitensi nelle dispute contro i paesi produttori che chiedevano di aumentare i prezzi e diminuire le quote. Kissinger si concentrò sugli accordi con questi due paesi, che non solo rimanevano fedeli a Washington, ma si impegnarono a reinvestire buona parte dei guadagni petroliferi nelle banche e nei fondi americani e ad acquistare armi per la difesa.

Nel teatro della guerra tra Iran e Iraq, Washington utilizzò una strategia flessibile, che si rifletteva nel rapporto tenuto con i due stati belligeranti, mirata a garantire, come fine ultimo, la sicurezza del livello costante di petrolio sul mercato. Inizialmente, questo approccio la portò ad avere un atteggiamento amichevole e di supporto verso Baghdad, che mirava a bilanciare la perdita di influenza subita in Iran. Questo sostegno divenne ancora più evidente nel momento in cui la guerra pareva volgere a favore dell'Iran, considerato l'esito peggiore per gli interessi statunitensi. Quando, nel 1984, la guerra creò dei pericoli reali alla sicurezza degli approvvigionamenti petroliferi, l'intervento fu deciso e risolutivo. In questa fase si assiste al graduale miglioramento dei

rapporti con i paesi europei, che avevano accettato parzialmente già in occasione della conferenza di Washington le proposte statunitensi. Da notare come, nel 1984, la reazione del blocco occidentale alla possibile nuova crisi energetica, si dimostrò molto più pronto e maturo, grazie alle politiche cooperative realizzate negli anni precedenti e questo ebbe un riflesso positivo sul mercato petrolifero.

Bibliografia

Libri

- J.M. Abdulghani, *Iraq & Iran: The Years of Crisis*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984.
- S. Alessandrini, *Obiettivi e strategie della politica mediterranea: un processo di regionalizzazione in evoluzione*, pp. 17-18, in Roberta Pezzetti, *Le relazioni economiche e finanziarie dell'Ue con i Pvs nel quadro dell'Unione monetaria europea*, Bari, 2001.
- F.A.M. Alting Von Geusau, *Energy in the European Communities*, A.W. Sijthoff, The Netherlands, 1975.
- R. Alvandi, *Nixon, Kissinger, and the Scìa, The United States and Iran in the Cold War*, Oxford University press, New York, 2014.
- S. Amin, A. el Kenz, *Europe and the Arab World, patterns and prospects for the new relationship*, Zed books, london new york, 2005.
- G. Anaz, *Iraq and Gas Industry in the Twentieth Century*, Nottingham University Press, Nottingham, 2012.
- J. Baylis, J. Roper, *The United States and Europe, Beyond the Neo-conservative divide*, Routledge, Londra, 2006.
- A. Bermant, *Margaret Thatcher and the Middle East*, Cambridge University Press, New York, 2016.
- O. Bengio, *Saddam speaks on the Gulf crisis, a collection of documents*, Graph Chen Press Ltd., Jerusalem, 1992.
- F. Brenchley, *Britain and the Middle East: Economic History, 1945-87*, Lester Croock Academy Publ., London, 1989.
- T. Bolstermann, *The 1970s, A New Global History, from Civil Rights to Economic Inequality*, Princeton University Press, Princeton, 2012.
- H. Cedeno, *The Development of the Iraqi Oil Production after the Nationalization: 1972-2003*, Köster, Berlino, 2008.
- G. Çetinsaya, *The Ottoman Administration of Iraq, 1890-1908*, Routledge studies on Middle East, London, 2006.
- S. Chubin, C. Tripp, *Iran and Iraq at War*, I.B. Tauris, Londra, 1988.
- U. Colombo, *Energia, storia e scenari*, Donzelli Ed., Roma, 2000.
- D.R. Cope, P. Hills, P. James, *Energy Policy and Land-Use Planning: An International Perspective*, Pergamon Press, Oxford, 1984.
- A.H. Cordesman, K.R. Al Rodhan, *The Changing Dynamics of Energy in the Middle East*, Vo. 1 and 2, CSIS (centre of strategic and international studies, Praeger Security International, 2006.
- T. Daintith, L. Hancher, *Energy strategy in Europe: the legal framework*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986.
- J.A. DeNovo, *American Interests and Policies in the Middle East, 1900-1939*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1968.
- M.A. Genovese, *The Nixon Presidency, Power and Politics in Turbulent Times*, Greenwood Press, New York, 1990.
- R. Dallek, *Nixon and Kissinger, Partners in Power*, Harper Collins Pub., New York, 2007.
- M.A. El-Gamal, A. Myers Jaffe, *Oil, Dollars, Debt and crises, the global course of Black Gold*, Cambridge, New York, 2010.

- The Emirates Centre for Strategic Studies and Research, *Gulf, Oil and Gas. Ensuring Economic Security*, I. B. Tauris, Abu Dhabi, 2007.
- L. Fawcett, *International Relations of the Middle East*, Second Ed, Oxford Uni Press, New York, 2009.
- F.G. Gause III, *The International Relations of the Persian Gulf*, Cambridge University Press, New York, 2010.
- M.A. Genovese, *The Nixon Presidency, Power and Politics in Turbulent Times*, Greenwood Press, New York, 1990.
- E. Ghareeb, *The roots of crisis, Iraq and Iran*, in C.C. Joyner (ed.), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, Greenwood Press, New York, 1990.
- G. G. Gruen, *The Oil Resources of Iraq: Their Role in the Policies of the Great Powers*, in R. S. Simon e E. H. Tejirian (a cura di), *The Creation of Iraq, 1914-1921*, Columbia University Press, New York, 2004.
- M. Gunziger, C. Dougherty, *Outside-In Operating from Range to Defeat Iran's Anti-Access and Area-Denial Threats*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2011.
- F. Halliday, *The Middle East in International Relations, Power, Politics and Ideology*, Cambridge University Press, New York, 2005.
- K. Hamilton, P. Salmon, *The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis, 1972-1974*, in Documents on British Policy Overseas (DBPO), Routledge, Oxon, 2006.
- E. Heath, *The Course of My Life: My Autobiography*, Hodder & Stoughton, London, 1998.
- D. Helm, *The new energy paradigm*, Oxford university press, New York, 2007.
- C. Hill, K.E. Smith, *European Foreign Policy: Key Documents*, Routledge, Londra, 2000.
- E. Hooglund, *Strategic and Political Objectives in the Gulf War, Iran's view*, in C.C. Joyner (ed.), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, Greenwood Press, New York, 1990.
- S.Z. Jassim, M. Al-Gailani, *Hydrocarbons*, in S.Z. Jassim, J.C. Goff (edited by), *Geology of Iraq*, Dolin, Prague and Moldavian Museum, Brno, 2006.
- M. Jenkin, *Britain Industry and the North Sea, State Intervention in a Developing Industrial Sector*, The MacMillan Press LTD, Londra, 1981.
- K. Katzman, *Iraq: Post Saddam Governance and Security*, CRS, Washington, 2009.
- B. Khader, *L'Europa e il mondo Arabo, le ragioni del dialogo*, L'Harmattan Italia, Torino, 1996.
- M. Khadduri, *Independent Iraq, 1932-1958, a study in Iraqi Politics*, Oxford Uni Press, 2nd ed., Londra, New York, Karachi, 1960.
- J.A. Kechichian, *The Gulf Cooperation Council and the Gulf War*, in C.C. Joyner (a cura di), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, Greenwood Press, New York, 1990.
- J.B. Kelly, *Arabia, the Gulf and the West*, Basic Books Inc, New York, 1980.
- D. Keohane, *Security in British Politics 1945-99*, Macmillan press ltd, London, 2000.
- S. Khairallah, *Railway Networks of the Middle East to 1948*, in T. Philipp, B. Schäbler (editors), *The Syrian Land: Processes of Integration and Fragmentation: Bilād Al-Shām from the 18th to the 20th century*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1998.
- P. Kiely, *Through Distorted Lenses: Iraq and Balance of Power Politics, 1969-1979*, in D. Ryan, and P. Kiely, *America and Iraq, Policy-making, Intervention and Regional Politics (Contemporary Security Studies)*, Routledge, London, 2009.

- H. Kissinger, *Years of Upheaval*, Little, Brown and Co., Boston, 1982.
- P.R. Kumaraswamy, *Historical Dictionary of the Arab-Israeli Conflict*, Rowman & Littlefield, Londra, 2015.
- K. Larres, *A Companion to Europe Since 1945*, Blackwell Pbl., West Sussex, 2009.
- M.B.A. Latif, B.M. Almulhim, *Middle East Oil, a Redistribution of values arising from the oil industry*, University Press of America, Inc, Maryland, 1991.
- M. Lister, *The European Union and the South, relations with developing countries*, Aldershot, Londra, 1997.
- D. Little, *American Orientalism: The United States and the Middle East since 1945*.
- Mahboob Alam, *Iraqi Foreign Policy Since Revolution*, Mittal Publications, New Delhi, 1995.
- C. Mallat, *Iraq, Guide to Law and Policy*, Wolster Kluwer, New York, 2009.
- A. Marzano, M. Simoni, *Quaranta anni dopo. Confini, barriere e limiti in Israele e Palestina*, Il Ponte, Bologna, 2007.
- V. Marcel, *Oil Titans, National Oil Companies in the Middle East*, Chatam House, London-Brookings Institution press, Londra, 2006.
- P. Marr, *The Iran-Iraq War, The view from Iraq*, in C.C. Joyner (ed.), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, Greenwood Press, New York, 1990.
- T.L. McNaugher, *U.S. Policy and the Gulf War, A Question of Means*, in C.C. Joyner (a cura di), *The Persian Gulf War, Lessons for Strategy, Law, and Diplomacy*, Greenwood Press, New York, 1990.
- C. Melvin, *The Oil Factor in American Foreign Policy 1980-1988*, Heat and Company, Toronto, 1982.
- Y. Mieczkowski, *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s*, University Press, Kentucky, 2005.
- K. Mofid, *The Economic Consequences of the Gulf War*, Routledge, Oxon, 1990.
- D. Mockli, *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Short Dream of Political Unity*, Tauris & Co. Ltd, Londra, 2009.
- J. Morris, *Pax Britannica, The Climax of an Empire*, Faber and Faber, Londra, 2010.
- J. Morrissey, *The geoeconomic pivot of the global war on terror, U.S. Central Command and the war in Iraq*, in D. Ryan, and P. Kiely, *America and Iraq, Policy-making, Intervention and Regional Politics (Contemporary Security Studies)*, Routledge, London, 2009.
- A. Mostafa, *Iran – Irak, Acht Jahre Krieg im Nahen Osten*, V.W. (Verlag für Wissenschaft und Bildung), Berlino, 1989.
- P. Müller, *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict, the Europeanization of national foreign policy*, Routledge, Oxon and New York, 2012.
- G. Muttitt, *Fuel on the fire, Oil and Politics in the Occupied Iraq*, The Bodley head, London, 2011.
- L.A. Nichter, *Richard Nixon and Europe, the Reshaping of the Postwar Atlantic World*, Cambridge University Press, New York.
- M. Nolan, *The Transatlantic Century: Europe and United States, 1890-2010*, Cambridge, New York, 2012.
- K. Osgood, *Eisenhower and regime change in Iraq, the United States and the Iraqi Revolution of 1958*, in D. Ryan, P. Kiely (a cura di), *America and Iraq, Policy making, intervention and regional politics*, Routledge contemporary security studies, London, 2009.
- T.K. Öl ins Feuer, *Internationale Waffengeschäfte im Golfkrieg*, Orell Füssli, Zürich, 1988.

- H. Patomäki, *From Power-Balancing and Collective Security to a Pluralist Security Community in the Middle East*, pp. 72-74, in J. Calleja, H. Wiberg, S. Busuttil (a cura di), *The Search for Peace in the Mediterranean Region, Problems and Prospects*, Mireva Publications, Malta, 1994.
- L.F. Pearson, *The organization of the Energy Industry*, The Macmillan press ltd, London, 1981.
- W.E. Pemberton, *Exit with Honor: The Life and Presidency of Ronald Reagan*, M.E. Sharpe Inc., New York, 1998.
- T. Petersen, *Anglo-American Policy toward the Persian Gulf, 1978–1985: Power, Influence and Restraint*, Sussex Academic press, 2007.
- M. Phythian, *The Politics of British Arms Sales Since 1964: To Secure Our Rightful Share*, Manchester Uni Press, Manchester, 2000.
- F. Pierros, J. Meunier, S. Abrams, *Bridges and Barriers, The European Union's Mediterranean Policy, 1961-1998*, Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, 1999.
- R. Rossolini, *Comunità Economica Europea e Paesi arabi*, Giuffrè ed., Milano, 1979.
- B. Rubin, *The United States and Iraq: From Appeasement to War*, in A. Baram, B. Rubin (a cura di), *Iraq's road to war*, St. Martin's Press, New York, 1993.
- I. Rutledge, *Enemy on the Euphrates: The Battle for Iraq, 1914–1921*, Saqi Books, Londra, 2015.
- D. Ryan, *From the tilt to the unintended transformation, The United States and Iraq 1975-1992*, in D. Ryan, and P. Kiely, *America and Iraq, Policy-making, Intervention and Regional Politics (Contemporary Security Studies)*, Routledge, London, 2009.
- S. Schama, *A history of Britain, v. 3, 1776-2000, the Fate of Empire*, BBC books, London, 2002.
- M. Sedgwick, *Britain and the Middle East*, pp. 5-6, in J. Covarrubias, T. Lansford (a cura di), *Strategic Interests in the Middle East: Opposition or Support for U.S. Foreign Policy*, Routledge, Londra, 2007.
- I. Skeet, *OPEC, Twenty-five years of Prices and Politics*, Press Syndicate, Cambridge, 1988.
- A. Siniver, *The Yom Kippur War: Politics, Diplomacy, Legacy*, Oxford Uni Press, New York, 2013.
- R. Spector Simon, E.H. Tejirian, *The creation of Iraq 1914-1921*, Columbia Uni press, New York, 2004.
- R. Springborg, *Oil and democracy in Iraq*, SOAS Middle East series, London, 2007.
- G. Stansfield, *Iraq, people, History, Politics*, Polity, Cambridge, 2007.
- V. Strika, *La Guerra Iran Iraq e la Guerra del Golfo, quadro regionale e internazionale, Le prospettive di pace*, Napoli, Liguori editore, 1993.
- D. Styan, *France and Iraq: Oil, Arms and French Policy-Making in the Middle East*, I. B. Tauris, Londra, 2006.
- K.M. Timmermann, *Öl ins Feuer Internationale Waffengeschäfte im Golfkrieg*, Orell Füssli, Zurigo.
- C. Tripp, *A History of Iraq*, Cambridge University Press, New York, 2002.
- K.C. Ulrichsen, *Insecure Gulf: The End of Certainty and the Transition to the Post-Oil Era*, Oxford University Press, New York, 2015.
- J. Walsh, *Introduction: The legacy of the Gulf War*, in J. Walsh (a cura di), *The Gulf War did not happen, Politics, culture and warfare post-Vietnam*, Aldershot, Arena, 1995.
- K.M. Woods, D.D. Palkki, and M.E. Stout, *The Saddam Tapes, The Inner Workings of a Tyrant's Regime, 1978-2001*, Cambridge University Press, New York, 2011.

S. Yaqub, *The Weight of Conquest: Henry Kissinger and the Arab Israeli Conflict*, in p. 227, in F. Logevall, A. Preston (a cura di), *Nixon in the World, American Foreign Relations, 1969-1977*, Oxford University Press, New York, 2008.

M. Yassiri, *What Is Happening in Iraq?: The ABC of the Current Situation in Iraq*, Xlibris Corporation, Bloomington, 2006.

D. Yergin, *The Prize, The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Simon & Schuster Ltd, Londra, 1991.

S.A. Yetiv, *Explaining Foreign Policy, US Decision-Making and the Persian Gulf War*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2004.

R.J. Zedalis, *The legal dimension of Oil and gas in Iraq Current reality and future prospects*, Cambridge University press, New York, 2009.

Articoli

E.J. Dahl, *Naval Innovation, From Coal to Oil*, «*Joint Force Quarterly*», Winter 2000-2001.

M.B. Dolan, J.A. Caporaso, *The External Relations of the European Community*, in «*Annals of the American Academy of Political and Social Science*», (Spring, 1975), V. 440, November 1978, p. 154.

Y. Qureshi, *Gulf Cooperation Council*, in «*The Middle East*», Vol. 35, n. 4, 1982.

H.A. Rizvi, *Gulf Cooperation Council*, in «*Pakistan Horizon*», Vol. 35, n. 2, pp. 29-38, 1982.

H. Simonet, *Energy and the Future of Europe*, in «*Foreign affairs*», V. 53, N. 1 (April 1975), pp. 458-459.

H. Tahmassebi, *The Impact of the Iran-Iraq war on the world oil market*, in *Energy*, 11 (4-5), 1986.

F.G. Zarb, *US energy policy*, in (The royal institute of International Affairs), «*The world today*», January 1976, vol. 32, No. 1.

Siti web

<http://aei.pitt.edu/>

http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2007/STAGING/local_assets/

http://www.columbia.edu/cu/lweb/digital/collections/cul/texts/ldpd_6260645_001/pages/ldpd_6260645_001_00000047.html

http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publiSciabile_en.pdf

http://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/30/dec472e3-9dff-4c06-ad8d-d3fab7e13f9f/publiSciabile_en.pdf

http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/96e19fad-6aba-4b79-a791-34624e94acf9/publiSciabile_en.pdf

http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/96e19fad-6aba-4b79-a791-34624e94acf9/publiSciabile_en.pdf

<http://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-032.htm>

<https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-87.pdf>

<http://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-134.pdf>

<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0005/1561396.pdf>

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/449102/ECUK_Chapter_1_-

<http://www.henryakissinger.com/speeches/101409.html>

<https://history.state.gov/milestones/1969-1976/shuttle-diplomacy>

<http://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook1/Pages/19%20Declaration%20of%20the%20Arab%20Summit%20Conference%20at%20AI.aspx>

<http://www.naturalgaseurope.com/jordan-interview-alaa-batayneh>

http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/january/1/newsid_2459000/2459167.stm

<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/>

<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/#docs>

http://www.nytimes.com/1988/02/24/world/meese-and-the-pipeline-the-story-so-far.html?_r=0

http://pipelinesinternational.com/news/the_kirkuk_banias_pipeline/055366/#

<https://www.rt.com/business/saudi-new-oil-pipeline-031/>

<https://southfront.org/analysis-oil-gas-pipelines-middle-east/>