

ELENA CALANDRI

*Gli Stati Uniti e il ruolo internazionale della CEE:
l'associazione della Turchia 1959-1963*

Abstract:

Turkey's adhesion to the European Union - negotiated since 2005 and now arguably ending in dead end – has its political and legal root in the association agreement signed in Ankara in July 1963. In this reappraisal of the genesis of the agreement, we argue that the treaty was the result of a triangular negotiation involving Turkey, the EEC and the United States. Against accepted wisdom, the parties hardly found a compromise between national economic interests, global economic concerns and politico-strategic preoccupations. The hardly agreed contents of the 1963 association agreement bound the EEC and Turkey in a difficult relationship for the next decades.

Keywords: Turkey; EEC; Association; Mediterranean; EEC external relations; John F. Kennedy; Cuba crisis; GATT.

This is the most important international piece of legislation, I think, affecting economics since the passage of the Marshall plan. It marks a decisive point for the future of our economy, for our relations with our friends and allies, and for the prospects of free institutions and free societies everywhere. This act recognizes, fully and completely, that we cannot protect our economy by stagnating behind tariff walls, but that the best protection possible is a mutual lowering of tariff barriers among friendly nations so that all may benefit from a free flow of goods. Increased economic activity resulting from increased trade will provide more job opportunities for our workers. Our industry, our agriculture, our mining will benefit from increased export opportunities as other nations agree to lower their tariffs. Increased exports and imports will benefit our ports, steamship lines, and airlines as they handle an increased amount of trade. Lowering of our tariffs will provide an increased flow of goods for our American consumers. Our industries will be stimulated by increased export opportunities and by freer competition with the industries of other nations for an even greater effort to develop an efficient, economic, and productive system. The results can bring a dynamic new era of growth.

*John F. Kennedy
Remarks upon Signing the Trade Expansion Act,
October 11, 1962*

L'integrazione europea nacque come progetto di trasformazione continentale e di rilancio del ruolo internazionale dell'Europa.¹ Se questo era più che altro un traguardo ideale nel trattato per la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e nel progetto per la Co-

¹ Cfr. G. LASCHI, *L'Europa e gli altri*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 14-15.

munità europea di difesa, che servivano in primo luogo a risolvere problemi franco-tedeschi, nel trattato di Roma sulla Comunità economica europea l'orizzonte era nettamente più chiaro e gli strumenti delineati. L'articolo 237 prevedeva la possibilità per gli stati europei di diventare membri della comunità, e l'articolo 238 disegnava lo strumento politico dell'associazione. Inoltre, per quanto la CEE fosse per certi versi una conseguenza dell'indebolimento degli stati europei e una presa d'atto della ristrutturazione post-bellica del sistema internazionale che superava l'eurocentrismo, i sei per ragioni storiche, economiche, politiche e culturali ritenevano di poter essere ancora un punto di riferimento non solo per i paesi della periferia del continente, ma anche del Mediterraneo e del Medio Oriente, oltre che delle colonie africane associate attraverso la parte IV del trattato di Roma. L'articolo 113, che prevedeva accordi tariffari e commerciali, completava lo strumentario giuridico a disposizione della nascente comunità. Il protagonismo della CEE cozzava però contro due elementi strutturali dell'epoca post-bellica. In primo luogo, il bipolarismo dentro cui l'integrazione europea era inscritta era per definizione impervio all'affermarsi di attori terzi dotati di una reale autonomia. In secondo luogo, la costruzione di un blocco economico europeo proiettato all'esterno cozzava contro il disegno degli Stati Uniti, che precedeva l'insorgere della Guerra Fredda, di costruire un sistema economico unico, globale e aperto, nel quale l'integrazione regionale europea era un'eccezione dettata dalle necessità del conflitto Est-Ovest, ma pur sempre un'eccezione. Il ruolo internazionale della Comunità europea fu dunque un problema che percorse tutta la Guerra Fredda, e le sopravvisse.

Questo saggio esamina l'atteggiamento degli Stati Uniti verso l'azione esterna della CEE in un caso di particolare rilievo politico, quello della Turchia e della stipula del suo trattato di associazione alla CEE; un terreno di interesse, quello delle relazioni turco-americane, che mi ha portato a fruttuose collaborazioni con Antonio Donno, e su cui mi piace in questa occasione di saluto e ringraziamento ritornare.² Un recente volume, molto benvenuto in una storiografia che sul tema resta nel complesso piuttosto povera,³ ha

² Cfr. E. CALANDRI, *Le relazioni tra Stati Uniti e Turchia (1951-1960)*, in A. DONNO, ed., *Ombre di Guerra Fredda. Gli Stati Uniti nel Medio Oriente negli anni di Eisenhower 1953-1961*, Napoli, ESI, 1998.

³ Tanto pletorica – e ripetitiva – è stata negli ultimi anni la letteratura sulla Turchia in particolare post 1983, e sui suoi rapporti con l'Europa e con gli Stati Uniti, quanto povera la storiografia seriamente ricercata sugli anni 1950-1990.

correttamente identificato l'importanza degli Stati Uniti per la relazione CEE-Turchia, oltre che per la politica comunitaria di allargamento in generale; e ha stigmatizzato gli anni della Guerra Fredda come una lunga finestra di opportunità mancata da parte statunitense e turca sulla via dell'adesione della Turchia all'UE.⁴ Questo saggio vuole offrire un contributo a questa analisi, con l'ausilio di ulteriore documentazione archivistica inedita, e una riflessione più articolata sul lato comunitario del triangolo.

Come tassello di particolare importanza geopolitica del *containment* e pilastro della politica mediorientale degli Stati Uniti, la Turchia aveva un ruolo importante nella politica estera americana. Questo aveva favorito il suo ingresso nell'OEECE e nel Consiglio d'Europa. Negli anni fondativi dell'Alleanza atlantica l'amministrazione Truman aveva temporeggiato rispetto alla candidatura turca, ma nel 1951 il dibattito interno all'amministrazione si era concluso con una decisione a favore dell'ingresso della Turchia. Nonostante le perplessità dei militari, a prevalere erano stati gli argomenti di chi, come il sottosegretario per il Medio Oriente, George McGhee, aveva sostenuto la necessità di soddisfare l'esigenza politico/psicologica dei vertici turchi di veder riconoscere il paese come parte dell'Occidente, consolidando il loro potere e diffondendo l'orientamento filoccidentale nella popolazione, dove a una élite laica e filoccidentale si affiancano masse espressione dell'eredità culturale ottomana. Dieci anni dopo, nei primi anni sessanta, la Turchia era ancora per gli USA un partner politico-militare essenziale, ma il nuovo ciclo politico che si stava aprendo a livello globale lasciava emergere altri aspetti. Il primo era il fatto che, nel crocevia creato dall'incontro fra la decolonizzazione e la distensione, la Turchia era un paese sottosviluppato sulla frontiera Est-Ovest, il cui progresso economico avrebbe dimostrato come l'alleanza con l'Occidente permettesse rapidi passi avanti verso il benessere. In secondo luogo, agli albori della "quarta globalizzazione", essa era anche un tassello di un sistema economico internazionale che gli Stati Uniti intendevano guidare verso la globalizzazione del *free trade*. Queste tre dimensioni concorsero a determinare l'atteggiamento americano verso il rapporto Turchia-Comunità europea alla firma del trattato di associazione.

⁴Cfr. A.E. ÇAKIR, *The United States and Turkey's Path to Europe: Hands Across the Table*, London, Routledge, 2016.

La relazione speciale fra gli Stati Uniti e la Turchia

Riconosciuta fin dal 1946 tassello cruciale del contenimento militare dell'URSS lungo la frontiera del Caucaso meridionale e negli Stretti, con la crisi del ruolo britannico la Turchia assunse agli occhi americani un ruolo crescente anche nella difesa e nell'equilibrio politico del Medio Oriente, dal 1956 sempre più coinvolto nella competizione Est-Ovest. Oltre all'indiscusso ruolo geopolitico, a giustificare la forza di un legame che si sarebbe sviluppato per tutto il resto del secolo era un anti-comunismo che Washington considerava inattaccabile, perché ben radicato nell'attrito geopolitico fra l'erede dell'Impero ottomano e l'erede dell'Impero russo.

Last but not least, a caratterizzare il rapporto era la fiducia, e anche l'ammirazione statunitense per la volontà di occidentalizzazione della Turchia. Come hanno riconosciuto alcuni studiosi della “modernizzazione”, l'ambizione americana a porsi come modello e la convinzione di essere chiamati a una missione civilizzatrice accompagnò fin dalle origini la storia degli Stati Uniti e accelerò sul finire del XIX secolo.⁵ Già nel periodo fra le due guerre gli americani avevano trovato un terreno fertile nella Turchia di Mustafa Kemal, che guardavano con un “orientalismo” benevolo,⁶ per quanto intaccato dalle esplosioni di violenza a sfondo etnico e di xenofobia. Quando nel 1950 il Partito repubblicano del popolo (PRP) di Atatürk, dopo la sua morte guidato da İsmet İnönü, aveva ceduto il potere al Partito democratico, il legame si era rafforzato. Fondato da alcuni fuoriusciti del PRP quando il paese nel 1947 aveva accettato un multipartitismo controllato per adattarsi al modello di democrazia liberale occidentale, il Partito democratico aveva ammorbidito il kemalismo soprattutto in materia di presenza della religione nello spazio pubblico e di ruolo dell'economia privata. Il PD aveva costruito la sua base elettorale guardando anche fuori dalla casta di militari e funzionari pubblici che erano la spina dorsale del PRP, rivolgendosi alla nascente borghesia commerciale e piccolo-industriale anatolica. Il “liberismo” dei democratici li rendeva particolarmente ben visti a Washington e la loro volontà di integrazione nel disegno di collaborazione conti-

⁵Cfr. D. EKBLADH, *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2010; M. ADAS, *Dominance by Design. Technological Imperatives and America's Civilizing Mission*, Cambridge, Harvard University Press, 2006.

⁶Vedi, ad es., il dispaccio citato in E. CALANDRI, *Le relazioni tra Stati Uniti e Turchia (1951-1960)*, in DONNO, ed., *Ombre di Guerra Fredda*, cit., p. 384.

mentale pareva ovviare al pesante ritardo economico e alla diversità culturale e religiosa, che il paese pareva votato a superare rapidamente con un volontarismo che suscitava ammirazione.⁷ I democratici avevano investito senza remore nel rapporto con gli Stati Uniti, e accolto gli esperti e i consulenti delle organizzazioni economiche internazionali. Essi avevano assunto un ruolo attivo nel sistema americano di alleanza, offrendo una solida relazione militare e una piena adesione politica, e ricevendo un flusso massiccio di risorse per finanziare il riarmo e lo sviluppo. La presenza di forze armate statunitensi in basi in cui godevano di libertà altrove negate, il ruolo della Turchia nel patto di Baghdad, poi CENTO, in collaborazione con l'Iran, l'uso delle basi turche per la sorveglianza del territorio sovietico erano la dimensione di sicurezza. L'appartenenza all'OECE e alla NATO era l'involucro politico e identitario dentro cui si sviluppava la relazione bilaterale.

Dopo che nel 1955 le tensioni greco-turche si riaccessero, la politica degli Stati Uniti, come quella degli europei, dovette fare posto all'obiettivo di promuovere la pacificazione del fianco sud-orientale dell'alleanza. Questo presupponeva mantenere una posizione di imparzialità fra due contendenti, ugualmente determinati a sfruttare le proprie relazioni per rafforzarsi. Altri elementi di difficoltà apparvero nei tardi anni cinquanta, quando la svolta autoritaria e clientelare impressa dal primo ministro Adnan Menderes al proprio governo e le difficoltà dell'economia cominciarono a deludere le attese statunitensi. L'accelerata industrializzazione e costruzione di infrastrutture, e le alte spese militari producevano tassi di crescita significativi, ma altalenanti, disavanzo della bilancia dei pagamenti, inflazione, e disordine politico, mentre l'indebitamento estero cresceva. L'insofferenza degli ambienti repubblicani per l'alta spesa esterna, di cui la Turchia era uno dei maggiori beneficiari in assoluto, poneva l'amministrazione sotto pressione.

L'integrazione europea poteva essere per l'amministrazione Eisenhower una risposta a questi problemi. Mentre la storiografia si è soprattutto interessata al dibattito sul *burden sharing* militare, anche l'assistenza allo sviluppo fu un terreno sul quale Washington fece appello con insistenza agli alleati. La campagna per la redistribuzione dei costi della Guerra Fredda lanciata da Eisenhower, e che sarebbe proseguita poi con nomi di

⁷Cfr. *ibid.*, p. 378 e ss.

versi e diverse modalità con tutti i presidenti, chiamava in particolare la Germania, l'Italia e il Giappone, che non avevano legami post-imperiali, a un maggiore impegno economico. Il processo di integrazione europea permetteva di coinvolgere gli alleati nell'assistenza ai paesi europei meno sviluppati non più solo su base individuale, ma anche in modo coordinato. Per la Turchia gli Stati Uniti promossero la formazione di un consorzio per coordinare e incrementare gli aiuti bilaterali, creato, insieme a quello per la Grecia, nel quadro dell'OECE invece che, come nel caso di altri paesi come l'India, in quello della Banca mondiale, accentuando la dimensione di solidarietà continentale e "occidentale". Ma oltre a questo nel 1957-1958, nei mesi decisivi del negoziato fra i sei e gli altri paesi dell'OECE per l'area europea di libero scambio, Washington incoraggiò gli alleati ad assumere un ruolo di assistenza economica e riferimento politico per i cinque paesi meno sviluppati d'Europa, la Turchia appunto, e l'Islanda, l'Irlanda, il Portogallo e la Grecia.⁸ L'interruzione del negoziato lasciò il problema irrisolto, ma da parte dei sei, e anche dei turchi, il punto venne recepito.

La domanda di associazione della Turchia alla comunità fu presentata nell'estate del 1959, qualche settimana dopo quella della Grecia. Dopo le conversazioni esploratorie, la commissione si convinse che i due negoziati, contrariamente a quanto ipotizzato all'inizio,⁹ non potessero avanzare di pari passo, perché la Turchia era meno disposta a assumere impegni di quanto fosse la Grecia, e il negoziato si profilava più lungo e difficile. Un ulteriore elemento di ritardo venne dal colpo di stato militare del 27 maggio 1960: cacciato il Partito democratico, i militari reinstallarono la democrazia, e con essa il governo di İnönü e del PRP, ma non prima dell'ottobre del 1961. Il negoziato rimase fermo anche a causa dell'elaborazione del piano di sviluppo quinquennale da parte del nuovo governo, che riportava il ruolo dello stato al centro della strategia di sviluppo, orientata alla massiccia costruzione di infrastrutture e alla sostituzione delle importazioni. Fedele alle sue origini, il PRP era diffidente verso l'integrazione nell'economia glo-

⁸ Si rinvia a E. CALANDRI, *Stratégie de développement, option identitaire: la Turquie et l'Europe occidentale, de l'aide multilatérale à l'association à la CEE*, in M. PETRICIOLI, éd., *L'Europe méditerranéenne Mediterranean Europe*, Bruxelles, P.I.E.- Peter Lang, 2008, pp. 267-290.

⁹ Su questa fase in cui si ipotizzò anche un accordo quadro unico di natura multilaterale: E. CALANDRI, *La CEE et les relations extérieures 1958-1960*, in A. VARSORI, *Inside the European Community: Actors and Policies in the European Integration 1957-1970*, Baden Baden, Nomos, 2006, pp. 399, 431, 411.

bale e piuttosto ostile agli investimenti esteri, che risvegliavano il risentimento per la passata manipolazione europea delle finanze dell'Impero ottomano.

Un precedente avvelenato, l'associazione della Grecia

Frattanto, dopo che nell'estate del 1961 la Gran Bretagna e gli altri paesi dell'EFTA avevano avviato conversazioni di adesione/associazione, in luglio la Grecia e i sei firmarono il trattato di Atene.¹⁰ Il trattato istituì meccanismi politici ed economici per portare, con molte eccezioni, a un'unione doganale fra la Grecia e il MEC, che il preambolo suggeriva potesse essere seguita, se possibile, dall'adesione. Il periodo transitorio per alcuni prodotti, che rappresentavano circa il 30% delle importazioni della Grecia dalla CEE, arrivava fino a 22 anni, e anche più a lungo era previsto che la Grecia potesse continuare ad applicare propri diritti doganali in deroga alla tariffa esterna comune.¹¹ I sei si impegnarono a erogare un aiuto finanziario di 125 milioni di dollari in cinque anni. L'accordo portava dei benefici economici agli stati membri della CEE. La Germania e l'Italia ne erano rispettivamente il primo e il secondo partner commerciale. La francese Pechiney, grande industria dei metalli, stava avviando nel nord l'industrializzazione: la *Aluminium de Grèce* avrebbe permesso l'estrazione e la lavorazione *in loco* della bauxite del Parnaso che veniva prima esportata in Germania e in URSS, diventando il perno del decollo industriale della parte settentrionale del paese.¹² Tuttavia l'associazione si configurava innanzitutto come uno strumento politico ed economico per ancorare al campo occidentale un alleato periferico, integrarlo nell'economia eurooccidentale e globale, avviare la sua modernizzazione in un quadro di capitalismo liberale e metterne sot-

¹⁰Cfr. G.N. YANNOPOULOS, ed., *Greece and the EEC: Integration and Convergence*, Basingstoke, Macmillan, 1986; P. KAZAKOS - P.C. IOAKIMIDIS, eds., *Greece and EC Membership Evaluated*, London, Pinter, 1994; E. KARAMOUZI, *Greece, the EEC and the Cold War, 1974-1979: The Second Enlargement*, London, Palgrave, 2014.

¹¹ Vedi le questioni poste in sede GATT nel documento L/1517 30 gennaio 1962, le risposte nel doc. L/1790, 12 giugno 1962, il rapporto del Working Party del settembre 1962 in <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L1799/1715.PDF>; <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L1799/1790.PDF>; <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/SPEC/62-236.pdf>.

¹² Lanciata nel 1961 da Pechiney-Ugine (50%), M. Niarcos (21%), Banque hellénique de développement industriel (12%), Reynolds (17%), l'impianto sfruttava la bauxite prima esportata in Germania e in Unione Sovietica. Essa avrebbe reso la Grecia il sesto produttore europeo di alluminio: PECHOUX, *Des bauxites du Parnasse à l'aluminium de Grèce. Un exemple d'industrialisation ponctuelle dans une montagne méditerranéenne*, in «Bulletin de l'Association de géographes français», XLIII, 348, 3 décembre 1966, pp. 53-67; M. CHASSAING, *Le complexe industriel d'aluminium de Grèce*, in «Méditerranée», VII, 4, 1966, pp. 295-311.

to controllo una certa irresponsabilità finanziaria. I paesi occidentali intendevano anche, facendo della CEE il canale per i prestiti alla Grecia, tecnicizzare e spersonalizzare il rapporto di assistenza finanziaria. La CEE assumeva per la prima volta un ruolo esterno attivo, proponendosi come attore di stabilizzazione e sviluppo nel Mediterraneo orientale. Da parte sua, il governo di Atene ottenne il plauso degli alleati compiendo il passo importante, e per nulla indolore, di avviare il percorso di unione doganale e di convergenza sul modello dei paesi CEE, che comportava l'impegno, anche se rimandato nel tempo, a rinunciare al protezionismo e adottare gli standard economici dell'Occidente avanzato.

Washington adottò di fronte al negoziato un atteggiamento riservato, che rifletteva le difficoltà che gli Stati Uniti stavano affrontando nel definire una strategia economica internazionale che tenesse insieme la diplomazia della Guerra Fredda, i principi del *free trade*, le esigenze di un sistema economico nazionale che perdeva posizioni all'estero e un clima politico interno ostile al *foreign aid* e che cominciava a guardare con irritazione l'Europa del boom economico. Gli Stati Uniti erano favorevoli all'allargamento della CEE. Essi incoraggiavano anche l'assistenza finanziaria europea ai paesi meno avanzati dell'Europa, del Mediterraneo e dell'Africa. Per favorire l'intervento europeo per lo sviluppo nel gennaio del 1960 avevano favorito la nascita di un Development Assistance Group, che sarebbe poi diventato un importante comitato specializzato dell'OECD al quale aderirono via via tutti i paesi occidentali.¹³ In quella sede le amministrazioni Kennedy e Johnson avrebbero promosso una definizione di "aiuto" che comprendeva aiuti finanziari governativi, ma bandiva le misure di facilitazione ai flussi commerciali.

Washington condannava anche le preferenze commerciali, che come eredità del sistema coloniale francese erano già state adottate dalla CEE nel 1958 verso le colonie africane degli stati membri. Gli europei sostenevano che, oltre a rappresentare un legame politico irrinunciabile, l'accesso preferenziale al mercato europeo era un aiuto economico importante per le economie dei PVS, e gli stessi associati non volevano rinunciarvi. Le preferenze però, che il dipartimento chiamava con il termine negativo "*discriminations*", rappresentavano agli occhi americani nulla più che violazioni della clausola della nazione più favorita (MFN), caposaldo del GATT. Washington mirava a ottenere che sia

¹³ Cfr. B.I. KAUFMAN, *Trade and Aid: Eisenhower Foreign Economic Policy 1953-1961*, Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1982; R. GRIFFITHS, *A' la decouverte de l'OECE*, Paris, OCD, 1997.

la CEE, sia i paesi terzi che chiedevano di accedere al suo mercato abbassassero i diritti doganali nel quadro del GATT e nei riguardi di tutti i paesi, e non selettivamente e su base bilaterale. Essi accettavano l'eccezione prevista dall'articolo XXIV 5-9 del GATT che permetteva le preferenze nel quadro di aree di libero scambio e unioni doganali. Tuttavia il periodo transitorio previsto per una quota importante del commercio fra la Grecia e la CEE dal trattato di Atene era talmente lungo che gli USA ritenevano che il trattato ne violasse lo spirito. Oltre alle condizioni commerciali preferenziali, Washington pareva diffidare anche del significato politico che gli europei assegnavano alle preferenze, e ai propri accordi esterni. Il sospetto era certamente alimentato dalla *leadership* che de Gaulle pareva esercitare sugli altri cinque, il che colorava le iniziative esterne di un "terzaforzismo" lesivo degli interessi americani. Già dopo qualche mese, il "Presidential statement", emesso su richiedo da una rivista greca, in cui gli Stati Uniti avevano «welcome[d] the Greek association with the European Community and wish[ed] the Greek people every success in making the association a success», fu considerato un errore.¹⁴

Il possibile ingresso della Gran Bretagna nella CEE non faceva che aggravare i rischi; gli americani temevano che una grande area preferenziale costituita dalla comunità, dalle ex colonie francesi e dal Commonwealth e magari anche dal Mediterraneo sarebbe stata sottratta al regime globale di libero commercio e alle esportazioni americane, innescando un meccanismo di frammentazione regionale che avrebbe raggiunto addirittura, si temeva, l'America Latina. In definitiva, dunque, esso percepiva più le difficoltà che i vantaggi che sarebbero sorti dall'accordo fra la CEE e la Grecia. Le generose condizioni accordate ai greci rischiavano di innescare una "corsa" di altri paesi, in primo luogo i neutrali e i mediterranei, a negoziare accordi bilaterali con la CEE, invece di percorrere la via dei negoziati multilaterali in ambito GATT.¹⁵

Al Working Party del GATT riunito nel settembre 1962, del quale gli USA erano membri influenti, si riconosceva dunque che gli obiettivi del trattato erano legittimi, ma

¹⁴George T. Churchill (*GTI*) to Biller (*EUR-RPE*), August 1, 1963, in NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION (d'ora in avanti, NARA), College Park, MD, Record Group 59 (d'ora in avanti, RG 59), Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

¹⁵Cfr. *Working Party on EEC-Greece Association*, August 16, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10, TAC-D96/62, General Agreement on Tariffs and Trade, Geneva 1962, Position Paper.

che le sue condizioni avrebbero potuto portare a una violazione delle regole. Il rapporto finale sottolineava che l'unicità delle condizioni esistenti in Grecia facevano sì che l'accordo non potesse essere considerato un precedente per futuri accordi della CEE con stati terzi, punto sul quale le parti contraenti da parte loro convergevano. Il WP rimandò l'accordo all'esame dei governi, che a novembre rinviarono la questione.¹⁶ Lo stesso mese il trattato entrò in vigore.

Il negoziato EEC-Turchia

Titolare, come ricordato, di una posizione geopolitica che le garantiva una rendita di posizione straordinaria e membro delle alleanze occidentali, come la Grecia, oltre a essere beneficiaria degli aiuti americani, la Turchia riceveva già assistenza finanziaria europea; e come con la Grecia, i paesi occidentali auspicavano di trasferire su un piano più "tecnico" i negoziati sugli aiuti finanziari. Le sue esportazioni erano destinate per poco meno che nel caso greco ai sei, che da parte loro fornivano la quota maggioritaria delle importazioni. La scelta degli occidentali di mantenere il maggior parallelismo possibile fra i due paesi lavorava a favore di un accordo e il trattato di Atene venne adottato dai turchi come punto di riferimento per il proprio negoziato. Tuttavia nei mesi in cui i negoziati furono interrotti, gli europei ebbero il tempo di misurare i contraccolpi del trattato di Atene. Nelle discussioni al COREPER, il pesante sottosviluppo della Turchia, maggiore di quello greco anche a causa dell'effetto moltiplicatore delle dimensioni geografiche e demografiche del paese, venne rappresentato come un ostacolo insormontabile alla realizzazione di un percorso di unione doganale, che già nel caso della Grecia molti ritenevano fosse stato costruito in una maniera che avvantaggiava eccessivamente il paese associato e, con le molte deroghe e i tempi lunghi di attuazione, sfidava le regole del GATT. I settori commerciali su cui si erano concentrate le concessioni tariffarie alla

¹⁶Cfr. *General Agreement on Tariffs and Trade*, Restricted, September 14, 1962: Association of Greece with the European Economic Community, Draft Report of Working Party, in <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/SPEC/62-236.pdf>; *Accord general sur les tarifs douaniers et le commerce*, W. 20/24, 16 novembre 1962, Distribution limitée: Association entre la Communauté économique européenne et la Grèce. Conclusions proposées par le Président des Parties Contractantes en date du 15 novembre 1962, in <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/W/20-24.PDF>; *Accord general sur les tarifs douaniers et le commerce*, Restricted, L/1938, 22 novembre 1962, Distribution limitée. Association entre la communauté économique européenne et la Grèce. Conclusions adoptées par les Parties Contractantes le 15 novembre 1962, in <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L2799/1938.PDF>.

Grecia erano gli stessi che nei paesi membri erano sottosviluppati, e si presentavano problematici anche in Turchia e negli altri paesi che avevano già avanzato richieste, Israele, Spagna, Marocco, Tunisia, Austria. Pertanto il negoziato con la Turchia faceva emergere con maggiore chiarezza gli elementi di tensione fra il disegno di integrazione interna, la proiezione esterna e i vincoli del sistema internazionale. Le riserve americane interagivano con le forti riserve degli stessi paesi CEE.

Vi erano inoltre obiezioni politiche di carattere generale all'ampliamento della rete delle relazioni esterne. Esse, fin dal 1959, erano apparse nei lavori dell'assemblea parlamentare e si fecero più precise nel corso del 1961. Esse reagivano soprattutto alle mosse della Gran Bretagna, degli stati del Commonwealth e degli stati europei neutrali, ma fu lo strumento dell'associazione in quanto tale a essere messo in discussione. Il rapporto Birchelbach, presentato dalla commissione politica dell'assemblea parlamentare nel dicembre 1961, sancì la formulazione di un approccio restrittivo nei riguardi dell'associazione, contrariamente ai primi tempi in cui si era guardato con entusiasmo alla flessibilità e alle potenzialità di quello strumento.¹⁷ L'assemblea cominciò a sostenere che l'associazione andava usata, in modo selettivo e restrittivo, solo come tappa temporanea verso l'adesione, e dunque solo per i paesi europei provvisoriamente privi dei requisiti politici e economici per la *membership*.¹⁸ I requisiti di democrazia liberale e di volontà di integrazione politica indicati dal rapporto potevano essere strumenti tesi a accelerare la caduta dei regimi autoritari della penisola iberica e a marcare la differenza fra l'Europa occidentale e l'Europa comunista,¹⁹ ma il loro effetto immediato era di sbarrare la strada dell'associazione ai paesi neutrali, sospettati di usare la neutralità come pretesto per rifiutare i vincoli politici e economici della piena *membership*. A prevalere era dunque l'esigenza di "serrare i ranghi" della CEE, affinché essa non rischiasse di essere svilita da una rete di rapporti preferenziali che avrebbe svuotato di significato la *membership* e allontanato il traguardo dell'unione politica. La riflessione sui requisiti

¹⁷In particolare la commissione: vedi CALANDRI, *La CEE et les relations extérieures 1958-1960*, cit., pp. 410-411.

¹⁸Cfr. LASCHI, *L'Europa e gli altri*, cit., p. 123 e ss; CALANDRI, *La CEE et les relations extérieures 1958-1960*, cit..

¹⁹Cfr. LASCHI, *L'Europa e gli altri*, cit., sulla condizionalità per l'adesione prima dei criteri di Copenaghen.

economici prendeva atto della difficoltà di una stretta integrazione fra economie con livelli di sviluppo molto diversi.

In Turchia il colpo di stato militare non aiutò, come ebbe risonanza tutt'altro che positiva l'esecuzione nel settembre del 1961 dei tre principali esponenti del Partito democratico, Adnan Menderes, Fatin Rüştü Zorlù, and Hasan Polatkan. I sei accelerarono la riapertura dei negoziati proprio nell'intento di evitare l'esecuzione dei tre, che avevano rappresentato la Turchia in dieci anni di intensa collaborazione nelle organizzazioni occidentali. In seguito, tuttavia, con il ritorno al potere di İnönü e del PRP con una costituzione che era la più democratica che il paese avesse mai avuto, le riserve politiche non parvero avere più molta influenza. Era soprattutto sul piano economico che le obiezioni si moltiplicavano.

Alla riapertura dei negoziati tre possibili soluzioni vennero presentate al COREPER. I paesi del Benelux, su iniziativa olandese, proponevano una fase preparatoria di sette anni, in cui assistenza finanziaria e concessioni commerciali su quattro prodotti fondamentali di esportazione verso i paesi CEE – tabacco, fichi secchi, uvetta e nocciole – avrebbero aiutato lo sviluppo della Turchia. Il consiglio all'unanimità avrebbe dovuto decidere se passare a una fase di costruzione progressiva dell'unione doganale sul modello greco. La formula olandese salvava l'apparenza di un rapporto di associazione, rinviando, però, e rendendo non automatico il passaggio all'unione doganale e alla *full membership*. I tedeschi proponevano un passaggio automatico dal periodo preparatorio all'unione doganale, convinti della necessità di dare alla Turchia il riconoscimento politico dell'associazione, e consistenti aiuti finanziari. La Francia e l'Italia erano favorevoli a un semplice accordo economico e commerciale di durata definita. Nel caso della Francia, alle riserve di natura economica e ai timori di concorrenza (in questo caso nei riguardi dei prodotti dell'agricoltura algerina) si aggiungeva la scarsa propensione a aprire le porte della CEE e offrire vantaggi politici e economici a un paese per il quale il legame con gli Stati Uniti era e si riteneva sarebbe rimasto prioritario. Per diversi mesi il negoziato interno fra i sei proseguì senza molti progressi, ruotando intorno alla natura preferenziale o non preferenziale da dare ai contingenti tariffari di quattro prodotti – tabacco, uvetta, fichi secchi, nocciole – per i quali chiedere una deroga (*waiver*) al GATT,

che si riteneva gli USA non sarebbero stati in grado di rifiutare per ragioni politiche.²⁰ La commissione avanzò verso la definizione di un accordo che assegnasse alla Turchia delle preferenze commerciali solo su base temporanea, per un tempo corrispondente alla durata prevista del *Kennedy Round*. Con l'eccezione della Germania, si riteneva che alla scadenza del periodo provvisorio si sarebbe valutato se continuare sulla via dell'associazione, oppure se la clausola della nazione più favorita, nelle condizioni create dal negoziato GATT, sarebbe stata una base adeguata e sufficiente per le relazioni fra le due parti.²¹

La svolta fu imposta dalla crisi di Cuba, e una volta conosciuto l'accordo Kennedy-Kruscev riguardo il ritiro dei missili *Jupiter* dal territorio turco. A conferma del fatto che, a dispetto dell'insofferenza per il predominio americano la Francia gollista aveva ben chiari gli elementi fondamentali dell'equilibrio fra i due blocchi e la necessità della coesione europea, Parigi fece circolare l'idea che si dovesse assumere verso la Turchia un atteggiamento più aperto e consolidare i suoi legami con la CEE. Si trattava di controbilanciare lo *shock* prodotto dal ritiro degli *Jupiter*, percepito come un colpo al prestigio del governo turco e del paese, ma anche un segnale della disponibilità dell'amministrazione Kennedy a negoziare sopra la testa dei suoi alleati, che anche nelle capitali europee aveva suscitato preoccupazione. Così la Francia, stato membro decisivo e il paese che era stato più esplicito nell'esprimere la propria contrarietà politica a un accordo con la Turchia, rivedeva la sua posizione alla luce delle condizioni internazionali. Il governo italiano, che aveva sino ad allora nascosto la propria contrarietà, causata da preoccupazioni economiche, dietro il veto francese, si trovò solo, e ammorbidì anch'esso la sua resistenza.²²

A metà novembre la nuova posizione comunitaria di apertura venne ufficializzata dal consiglio, sulla falsariga della proposta olandese. I sei si trovarono però d'accordo sul punto che incombesse agli Stati Uniti dare il via libera preventivo a un accordo che,

²⁰ Cfr. *Bernard Norwood (Brussels US Mission to EC BUSEC) a Richard D. Vine (EUR-RPE)*, May 28, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

²¹ *Bernard Norwood (Brussels, US Mission to EC) a Richard D. Vine (EUR-RPE)*, November 27, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

²² Cfr. E. CALANDRI, *Le relazioni esterne della Comunità europea e l'Italia 1957-1964*, in «Storia delle relazioni internazionali», 1998/2-1999/1, pp. 41-80.

prevedendo la fase “provvisoria” (o “preparatoria” come venne poi ribattezzata per sottolinearne la funzionalità al periodo successivo di avvio dell’unione doganale) e le relative preferenze, andava non solo contro le norme del GATT, ma anche come si vedrà nella direzione opposta a ciò che gli Stati Uniti avevano dichiarato di essere disposti a accettare. La CEE sostanzialmente lasciava agli USA l’ultima parola. Solo la RFT ipotizzava che, qualora gli USA avessero bocciato questa soluzione, si dovesse avviare un’unione doganale, la cui durata sarebbe stata però molto lunga, con i rischi connessi in termini di compatibilità con il GATT. Anche per questa soluzione di ripiego, che gli altri non dividevano, il consenso statunitense sarebbe stato dirimente.²³

In realtà, anche nella CEE continuavano a esservi forti esitazioni, soprattutto dal momento che la Turchia chiedeva concessioni su dieci prodotti, ben oltre dunque i quattro ipotizzati dalla CEE che rappresentavano il grosso dell’export turco verso i sei. Fra questi vi erano prodotti per i quali la Turchia avrebbe così cercato di aprirsi un mercato nella CEE, per poterne incrementare la produzione e farne un traino del proprio sviluppo agricolo, come gli agrumi e le olive che non rientravano fra le sue esportazioni principali. Essi sarebbero però entrati in competizione con i prodotti delle regioni meridionali della CEE, in particolare dell’Italia centro-meridionale, e della Grecia. Soprattutto l’Italia costruì trincee intorno alle posizioni dei propri produttori agricoli nel mercato comune. Questi interessi interni erano nei fatti coincidenti con quelli statunitensi, perché restringevano il campo delle probabili concessioni commerciali comunitarie alla Turchia, che avrebbero contemporaneamente leso i principi del GATT e gli interessi dei produttori americani ben installati nei mercati europei.

La vicinanza fra Washington e Roma si incontrava anche sulla preoccupazione per l’“effetto domino”. Infatti nuovamente, come già al tempo del negoziato con Atene, più che preoccuparsi per la Turchia in sé, il governo italiano era preoccupato della fila di candidati che si allungava alle porte della CEE: Israele, Spagna, paesi del Maghreb, ma anche i neutrali europei. Dove, invece, Roma e Washington divergevano era in materia di assistenza finanziaria. Mentre gli Stati Uniti insistevano affinché a minori preferenze commerciali corrispondesse un maggior aiuto finanziario, l’Italia non intendeva assume-

²³ Cfr. *Richard D. Vine (EUR-RPE) a J. Robert Schaezel (EUR)*, November 29, 1962, confidential, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

re maggiori oneri, dal momento che essa stessa vedeva nella CEE la sede in cui ottenere capitali e assistenza finanziaria per il proprio sviluppo interno. L'Italia era ostile a coinvolgere la banca europea degli investimenti in azioni fuori dai confini della comunità.

Gli USA "on the spot"

Da parte turca, la nuova *leadership* era divisa tra la volontà di appartenenza all'Occidente e i vantaggi, ma anche le difficoltà, dell'associazione al gruppo trainante degli stati europei industrializzati. Ankara si dispose a negoziare l'accordo mirando a massimizzare i primi e minimizzare le seconde, mantenendo la determinazione a ottenere l'associazione e gli elementi politici – istituzioni comuni come il consiglio dell'associazione, traguardo dell'adesione, ecc. – che erano stati accordati alla Grecia. La parità con la Grecia era una questione politica di principio e di orgoglio nazionale, ma Ankara non intendeva aprire a breve termine il proprio mercato alle importazioni europee, né liberalizzare l'accesso a capitali o operatori economici di altri paesi, né ancora il suo sistema economico sarebbe stato in grado in tempi rapidi di adottare normative proprie di sistemi economici più avanzati. Consapevole di ciò, essa contava sull'aiuto americano per ottenere dalla CEE un accordo compatibile con le proprie condizioni interne e priorità.²⁴

Nel caso della Grecia, il dipartimento di stato aveva eluso il più a lungo possibile le richieste di sostegno, anche se alla fine si era lasciato coinvolgere in favore dell'accordo. Dopo i ricordati ripensamenti, le condizioni di associazione della Grecia vennero assunte come "*bottom line*" per qualunque altro accordo fra la CEE e un paese terzo, nella convinzione che nessun altro paese in via di sviluppo sarebbe stato in grado, né disposto a assumere gli obblighi che questa aveva accettato.

Per fornire un'alternativa all'associazione nel quadro del GATT, il dipartimento di stato aveva adottato una linea di negoziato con la CEE tesa a fissare nelle relazioni bilaterali da negoziare appunto nel quadro del GATT un livello tariffario «così liberale da non essere un fattore significativo di distorsione o di versione per il commercio tra la comunità e i paesi terzi». Con l'applicazione della clausola MFN, questo avrebbe rappresentato una soluzione per le necessità reali di commercio dei paesi che non potevano

²⁴ Cfr. E. CALANDRI, *A Special Relationship under Strain: Turkey and the EEC, 1963-1976*, in «Journal of European Integration History», XV, 1, 2009, pp. 57-76.

per ragioni economiche o politiche immaginare l'ingresso nella CEE, e li avrebbe «esposti al mercato e al dinamismo economico della CEE».

Il *desk* Grecia-Turchia-Iran (GTI) aveva ritenuto che questa posizione non distinguesse fra i neutrali, che erano nell'impossibilità politica di aderire, ma economicamente adeguati, e i paesi, come Grecia e Turchia che non erano nelle condizioni economiche di farlo, e che non erano neppure nelle condizioni di affrontare lo *shock* del mercato. Il *bureau* forniva una pletora di argomenti politici a sostegno di un cambio di posizione che schierasse il dipartimento di stato a favore di un'associazione che conducesse a un'unione doganale, riconoscendo fra l'altro che le esportazioni americane in Turchia non avrebbero verosimilmente subito nessun danno dall'accordo, e che sul mercato europeo i prodotti turchi non avrebbero rappresentato una seria concorrenza per i prodotti americani. GTI poneva l'associazione alla CEE sulla linea avviata dalla dottrina Truman e transitata attraverso la NATO. Il fatto che l'associazione riconoscesse la responsabilità degli europei nell'assistere finanziariamente la Grecia e poi anche la Turchia rispondeva esattamente all'obiettivo americano degli ultimi anni. Un accordo che portasse a un'unione doganale era pertanto la soluzione in grado di minimizzare gli svantaggi e massimizzare i vantaggi. Vi erano, inoltre, altri elementi che dovevano indurre a facilitare l'associazione fra la Turchia e la CEE. Benché partecipassero da anni all'OECE e alla NATO, con la nascita della CEE nei turchi si era costruita la convinzione che solo una forma di appartenenza o legame a essa fosse una vera conferma che alla Turchia era riconosciuta la natura "europea" alla quale ambivano. In altri termini, appariva chiaro che la CEE aveva assunto, e possiamo immaginare soprattutto dopo la candidatura britannica, la statura di vera incarnazione dell'identità europea. Attraverso l'ancoraggio alla CEE, la Turchia avrebbe assimilato e beneficiato di un processo di modernizzazione politica e economica che era il vero obiettivo da perseguire.²⁵

Queste argomentazioni non sembrarono tuttavia sollevare eco sufficiente a superare le resistenze. La richiesta turca di aiutare a "scongela" la situazione riguardo alla CEE arrivò a Washington subito dopo queste prime riflessioni, e dunque fu nel febbraio 1962 che il governo americano si trovò a dover definire una linea precisa. Memori delle diffi-

²⁵Cfr. *Memorandum NEA-GTI Robert G. Miner to EUR-/RA Russell Fessenden*, February 6, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

coltà in cui si erano trovati quando si erano intromessi nel negoziato con la Grecia, le prese di posizione degli americani furono scarse e generiche per diversi mesi. In effetti, pur riconoscendo il valore degli argomenti politici avanzati dagli uffici di area, EUR/RA non accettava che l'associazione fosse la soluzione. Visto l'atteggiamento poco flessibile degli europei, le caratteristiche di arretratezza dell'economia turca e lo stesso atteggiamento di vertici turchi non lasciavano sperare che si potesse arrivare all'unica soluzione considerata accettabile, cioè quella di arrivare in tempi "ragionevoli", attraverso chiari impegni reciproci, a un'unione doganale. Un sostegno indiscriminato a un'associazione della quale nessun contenuto fosse stato concordato e che implicasse preferenze commerciali sostanzialmente senza regole né limiti, pur associate a prestiti di sviluppo, sarebbe stato inaccettabile. Solo un'associazione costruita sulla falsariga di quella greca, in cui fosse indicato "*plan and schedule*" della futura unione doganale, sarebbe stata accettabile.²⁶ Per di più, dal punto di vista commerciale, sia l'uvetta, sia il tabacco rappresentavano problemi: per la prima metà dell'export americano andava in Europa, per il secondo si temeva che, se non nell'immediato, nel lungo periodo il tabacco orientale a buon mercato avrebbe potuto progressivamente scalzare quello americano di miglior qualità.²⁷

In effetti, per diversi mesi le preoccupazioni politiche e di sicurezza passarono decisamente in secondo piano di fronte alle questioni economiche globali e agli interessi economici nazionali. Il dipartimento dell'agricoltura era fortemente contrario all'accordo, difendendo insieme i principi del libero mercato e del negoziato GATT, ma soprattutto gli interessi degli agricoltori americani, in particolare i produttori di uva della California e dell'Arizona, e quelli di tabacco. Lo stesso dipartimento di stato era contrario. Se per ogni singolo caso «a persuasive, if not formidable economic and political case could be made in favor of preferences on the EEC market», esso ammetteva, ogni discriminazione avrebbe aperto la via nuove eccezioni, che avrebbero colpito l'intero

²⁶ Cfr. *Memorandum EUR-/RA Russell Fessenden to NEA-GTI Robert G. Miner*, March 2, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963 box 10.

²⁷ Cfr. *Phillips Talbott (NEA) e Robert Schaezel (EUR) a George Ball*, November 21, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

sistema del commercio mondiale: «The EEC could (not) become only slightly pregnant».²⁸

In sostanza, nei mesi in cui l'associazione della Grecia era al vaglio del GATT, l'amministrazione Kennedy negoziava con il congresso il *Trade Expansion Act*, e la CEE stessa si trovava a dibattere le richieste britanniche di accordare condizione privilegiate di accesso al mercato comune ai paesi del Commonwealth e deroghe per il proprio commercio esterno, gli Stati Uniti ebbero buon gioco nell'opporre un muro di gomma alle richieste turche, poiché anche la comunità aveva poco interesse e disponibilità a concessioni e trattamenti preferenziali.

Quando, a fine 1962, la posizione comunitaria evolse in seguito alla crisi di Cuba, gli USA si trovarono invece in seria difficoltà, di fronte a un'accelerazione del negoziato sul quale avevano saltuarie e frammentarie informazioni. Questo divenne ancora più evidente quando gli europei concordarono di lasciare agli americani l'onere di dare il via libera alle “preferenze pre-associazione”. Washington si trovava così “*squarely on the spot*”. Un parere negativo avrebbe lasciato agli occhi dei turchi sulle spalle americane la responsabilità del fallimento di un obiettivo, quello dell'associazione alla CEE, su cui il governo İnönü aveva investito la sua credibilità interna. Il piano quinquennale sarebbe stato messo a rischio e gli interessi militari americani, mentre era in vista il rinnovo dello *status of forces agreement*, soggetti a essere ridimensionati. D'altra parte, l'assenza di una scadenza e di un calendario certo per l'unione doganale, e la stessa assenza di certezza che essa sarebbe mai esistita viste le condizioni estremamente arretrate dell'economia turca, rendeva agli occhi americani l'ipotesi sul tappeto incompatibile con l'art. XXIV del GATT; un'eccezione dichiarata non appariva praticabile, poiché avrebbe aperto la via a richieste di altri paesi. La posizione americana rimase dunque ancora di chiusura.

Anche da parte americana tuttavia, la crisi di Cuba finì per avere delle ripercussioni. Con qualche settimana di ritardo rispetto agli europei, nel dipartimento di stato maturò l'idea di dover adottare una linea più flessibile, e ammorbidire l'opposizione dei mesi precedenti a un accordo CEE-Turchia che comprendesse delle preferenze. Era ormai

²⁸Cfr. *Airgram, not sent* (Spring 1962), in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs. Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-numeric Files 1948-1963, box 10.

necessario contrastare l'«uncomfortable feeling of isolation, which was emphasized by the special way in which (the Turks) became involved in the Cuba crisis». Vennero, così, rivalutate le esigenze di natura interna alla Turchia, e il danno politico che sarebbe stato inferto agli interessi militari americani e al buon andamento delle relazioni bilaterali se Washington fosse risultata responsabile del fallimento dell'accordo Turchia-CEE. Il dipartimento di stato suggerì allora di assumere un atteggiamento più positivo, anche per essere in grado di influenzare il corso dei negoziati che la CEE pareva decisa a portare a termine. A fine dicembre, il dipartimento di stato era, dunque, orientato a acconsentire a un accordo che includesse delle preferenze: «The important thing is that the preferences must not stand alone; they must be tied, even though tenuously, to ultimate full membership».²⁹ Affinché gli interessi commerciali americani non fossero eccessivamente danneggiati, a godere dell'accesso preferenziale al MEC doveva essere solo un contingente tariffario di tabacco, e non l'uvetta. Ai sei sarebbe stato chiesto, inoltre, di aumentare la propria assistenza finanziaria alla Turchia, non limitandosi a intestare alla CEE la somma degli impegni dei singoli paesi assunti in favore della Turchia nel consorzio OECD, ma assegnandole maggiori risorse.³⁰ Come avrebbe affermato Kennedy in un incontro con Fanfani all'inizio del 1963, «our aid effort in Greece and Turkey and, to a certain degree, in Spain, made no sense. They are *European countries*».³¹

La vera svolta nella posizione statunitense, su cui pesavano ancora l'opposizione del dipartimento dell'agricoltura e dei produttori interni, venne tuttavia solo all'inizio di gennaio del 1963 proprio dal diretto intervento del presidente Kennedy. All'ambasciatore Raymond A. Hare in partenza per Ankara, il presidente espresse l'opinione che «he wasn't sure we should continue our posture to holding off on Turkey's association and that perhaps we should be more forthcoming». Kennedy si dichiarò

²⁹ *Joel W. Biller to Hoyt Price (Brussels)*, December 21, 1962, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

³⁰ Cfr. *Joel W. Biller a Hoyt Price (BUSEC)*, December 21, 1962 in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files 1948-1963, box 10.

³¹ *Memorandum of Conversation*, January 17, 1963, 10 a.m., *Europe's and America's Role in Aid to Less Developed Areas*, in FRUS 1961-1963, XIII, p. 313.

rava «not impressed with the raisins argument».³² Solo sulla base della posizione del presidente, il dipartimento di stato consolidò, non senza perplessità, la nuova posizione, opposta a quella precedente la crisi di Cuba e la revisione della posizione europea. L'impegno a promuovere l'accordo con la CEE divenne uno dei quattro punti sui quali Hare si impegnò con il ministro degli esteri turco Feridun Cemal Erkin a cercare una soluzione favorevole agli interessi turchi nel negoziato per la sostituzione dei missili *Polaris* agli *Jupiter*. Gli altri tre erano le importazioni di cromo dalla Turchia, da preferire a quello sovietico, all'accordo NATO-SOFA sullo statuto delle forze alleate di stanza in Turchia, e all'assistenza finanziaria del consorzio OECD.³³

Questa posizione concorse in maniera determinante a indirizzare il trattato fra la CEE e la Turchia verso un accordo del tutto anomalo, e per molti versi problematico. Dopo negoziati che si protrassero fino al settembre del 1963, e che ebbero momenti di notevole durezza, la Turchia ottenne un trattato denominato di "associazione", che poteva evolvere dopo una fase "preparatoria" della durata da 5 a 7 anni, in un'unione doganale con transizione fino a ventidue anni. Esso prevedeva, come l'accordo greco, la creazione di istituzioni comuni, un consiglio dell'associazione in cui discutere gli sviluppi del rapporto. Le preferenze commerciali erano concesse per i quattro prodotti che corrispondevano al 40% delle esportazioni turche verso la CEE, mentre non era stato concesso un accesso privilegiato al mercato comune a altri prodotti, il cui sviluppo avrebbe potuto rappresentare un traino per la modernizzazione e diversificazione dell'agricoltura turca. Secondo i critici, nei fatti il contenuto più significativo dell'accordo, oltre all'accordo stesso, era l'aiuto finanziario di 175 milioni di dollari.

Su questo terreno gli americani potevano dirsi soddisfatti. Il consorzio OECD per la Turchia funzionò negli anni sessanta adeguatamente, con la Germania (e la Gran Bretagna) principali donatori accanto agli Stati Uniti. Come si commentava nel 1965 con soddisfazione, «for the present year the other consortium members are providing about 50 per cent of the total economic aid to Turkey – which has meant a welcome reduction

³²William A. Helseth, *For the record, Conversation between the President and Ambassador Hare*, January 14, 1962, confidential, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files, 1948-1963, box 10.

³³Cfr. *Phillips Talbot (NEA) a Secretary*, draft memo s.d., Turkish Problems mentioned in Connection Polaris Proposal by Ambassador Hare to Foreign Minister Erkin – Status Report, in NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of Atlantic Political and Economic Affairs, Alpha-Numeric Files, 1948-1963 box 10.

in the U.S. share from what it was a few years ago». ³⁴ Intorno a metà anni sessanta a Washington era tornato l'ottimismo sul futuro del paese: «Turkish performance has been very good for the past two or three years. Domestic savings and export earnings are both moving up in very healthy fashion. Prospects for continued economic progress are bright as a result of the recent elections which returned the Justice Party; ³⁵ the Prime Minister will be Suleyman Demirel, who is strongly development-minded and will be as favorable as any Turkish premier can be toward strengthening private enterprise and gradually reducing the area of the state-owned business enterprises. (Mr. Demirel, incidentally, was one of the first Turks to be sent to the United States for advanced training under the foreign aid program some fifteen years ago.) With continued good performance by the Turks and continued aid from the consortium, we can expect to see sufficient economic progress to permit the termination of aid in the early 1970's». ³⁶

Conclusioni

Mentre la firma dell'accordo di associazione della Turchia dimostrò l'importanza politica della CEE e come essa potesse servire le finalità politiche occidentali nella guerra fredda, le forti resistenze che l'accordo di associazione sollevò da parte dell'amministrazione americana, oltre che degli ambienti economici naturalmente interessati a tutelare i loro mercati europei, spiegavano quali stretti limiti Washington assegnasse al ruolo internazionale della CEE e come, nonostante l'appoggio per l'integrazione regionale europea, la priorità rimanesse la costruzione di un'economia globale di libero mercato anche quando a essere in discussione erano paesi di grande rilevanza strategica come la Turchia. La coincidenza dei negoziati per l'associazione CEE-Turchia con alcuni passaggi importanti della diplomazia economica internazionale degli anni Sessanta ebbe certo un peso, come lo ebbe la crisi di Cuba che fornì un ar-

³⁴D'altra parte, gli Stati Uniti prevedevano di fornire 670 milioni di dollari in aiuti militari per il periodo 1967-1971, una media annuale di 134 milioni, che in realtà scese dopo il primo anno a 100 milioni. Cfr. *Memorandum from the Administrator of the Agency for International Development (Bell) to President Johnson, Washington, October 21, 1965*, in FRUS 1963-1968, Development and Economic Defense Policy; Commodities, doc. 44.

³⁵ Il Justice Party era la reincarnazione del partito democratico messo fuori legge dai militari nel 1960.

³⁶*Memorandum from the Administrator of the Agency for International Development (Bell) to President Johnson, Washington, October 21, 1965*, in FRUS, 1963-1968, Development and Economic Defense Policy, Commodities, doc. 44.

gomento politico decisivo a favore dell'accordo, sia agli occhi europei, sia a quelli statunitensi; senza però indurre Washington a abbandonare alcune condizioni considerate irrinunciabili.

La forma data all'accordo del 1963 ebbe durevoli conseguenze. L'iscrizione delle preferenze e dell'assistenza finanziaria alla Turchia in un percorso di unione doganale difficilmente praticabile, e l'indicazione nel trattato del traguardo dell'adesione, che i turchi auspicavano per ragioni politiche, ma che gli Stati Uniti imposero come condizione per il proprio assenso, non rispondevano ai voti dei paesi della CEE, con l'eccezione importante, ma non decisiva, della Repubblica federale tedesca.

A distanza di pochi anni la soluzione malvolentieri congegnata dagli statunitensi, di accettare le preferenze purché inserite in percorsi di unione doganale, risultava incapace di evitare di compromettere gli obiettivi del GATT. Come osservava nel 1965 sir Eric Wyndham White, segretario esecutivo del GATT, nel rapporto di un funzionario statunitense: «He is very much concerned that the rules of the GATT will become diluted by a host of special arrangements for the LDCs condoned or connived in by the developed countries. Preferences of course are one of his main worries. He feels it is important to hold to the most-favored-nation clause but not in a dogmatic fashion. If there are special circumstances in which a departure from MFN might be advantageous, and if all the countries that would be affected by it concur, he believes that MFN theology should not stand in the way. The main point, in his view, is to limit this special treatment to individual cases taken up on an ad hoc basis. What now appears to be happening, he warns, is that departures from MFN are being approved under the guise of free trade areas – EEC-Turkey, EEC-Nigeria, and the like. This will destroy the MFN clause if allowed to continue».³⁷

Contemporaneamente il dipartimento di stato continuava a cercare una via di uscita dalle strettoie del rapporto commerciale. Nel 1967 si arrivava a formulare la seguente direttiva: «Consistent with overall U.S. policy objectives, we intend to oppose all new EC associations except those with European countries leading to full EC membership within a reasonable period of time and which will result in internal free trade in both

³⁷ *Letter from the Special Representative for Trade Negotiations' Executive Assistant (Auchincloss) to the Special Representative for Trade Negotiations (Herter)*, May 4, 1965, in FRUS, 1964-1968, VIII, International Monetary and Trade Policy, doc. 283.

industry and agriculture, adoption of a common external tariff and joining in common agricultural systems. We cannot therefore condone any association arrangement whose purpose is principally a preferential trading relationship».³⁸

A distanza di qualche anno l'impatto era giudicato però risibile: «While the United States has objected to certain features of these arrangements and has occasionally expressed its opposition in principle, it has not thus far energetically opposed the trend. [...] This has been a good statement of policy, but in the absence of some countervailing action it has apparently been ineffective».³⁹

Il successo europeo nell'emendare l'accordo GATT con la parte quarta dedicata ai rapporti fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo avrebbe provato a risolvere il problema, che nel caso della Turchia aveva però già imboccato, per un complesso di ragioni di cui indubbiamente quella derivata dalla “*MFN theology*” era solo una parte, l'altra via, forse non quella più adatta alla sua situazione economica e forse anche politica.

Quando la Turchia chiese di aprire i negoziati per il passaggio dalla fase preparatoria a quella transitoria, i sei mostrarono poca comprensione per le condizioni economiche del paese. E non sorprenderà che negli Stati Uniti si scatenasse immediatamente la reazione dei produttori agricoli in competizione con i turchi sul mercato dei sei, che dai dipartimenti del tesoro, del commercio e dell'agricoltura alzarono un fuoco di sbarramento contro l'apertura alla Turchia del mercato comune.⁴⁰ Si era qui nel mezzo di una ormai serissima controversia fra USA e comunità europea sugli accordi preferenziali nel Mediterraneo di cui il trattato di Ankara era stato solo l'anticipatore.⁴¹

Il protocollo addizionale al trattato di Ankara siglato nel 1970⁴² stabilì «le condizioni, modalità e calendario per l'implementazione della fase transitoria» dell'unione doganale. Pur prevedendo l'immediata apertura del mercato europeo ai prodotti turchi e

³⁸ *Memorandum from the Special Representative for Trade Negotiations (Gilbert) to Secretary of State Rogers*, December 23, 1969, *New Preferential Trade Agreements Between the EC and Other Countries*, in CA-5638, January 30, 1967, cit. in FRUS, 1969-1976, IV, Foreign Assistance, International Development, Trade Policies, 1969-1972, doc. 221.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Cfr. NARA, RG 59, Subject Numeric Files 1970-1973, Economic box 1027.

⁴¹ Cfr. E. CALANDRI, *The United States and Europe: Rivalry or Complementarity?*, in E. CALANDRI - D. CAVIGLIA - A. VARSORI, eds., *Détente in Cold War Europe: Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, London, I.B.Tauris, 2012, pp. 33-48.

⁴² Cfr. *EEC-Turkey Association Agreement and Protocols and Other Basic Texts*, Brussels 1992, in http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EECTurkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf.

una transizione di 22 anni, ricca di eccezioni per la Turchia, il protocollo imponeva al paese uno sforzo economico impossibile, prevedendo inoltre impegni verso un allineamento economico alle norme comunitarie difficilmente raggiungibile. Come principale merce di scambio, oltre i nuovi prestiti della BEI pari a 195 milioni di unità di conto per cinque anni, la CEE promise di applicare progressivamente entro il 1986 una serie di diritti sociali ai lavoratori turchi e il diritto di libera circolazione dei lavoratori, misure che in seguito, nelle condizioni di mercato del lavoro create dalla crisi economica, non vennero attuate.⁴³

In Turchia, le difficoltà della bilancia dei pagamenti, un atteggiamento protezionista e a tratti xenofobo, e il risentimento dell'opinione pubblica che, anche in seguito alla chiusura all'emigrazione e al crollo delle rimesse degli emigranti, si estese anche ai settori della società più favorevoli all'Occidente e all'Europa, crearono un clima sfavorevole nelle relazioni bilaterali, che la crisi di Cipro del 1974 portò a un livello di autentica crisi.⁴⁴

Le ambiguità della relazione fra la Turchia e la comunità europea continuarono a rappresentare un'anomalia e un problema nelle relazioni esterne della CEE, i cui nodi sono venuti al pettine a distanza di quarant'anni. Le tre determinanti della politica americana si incrociarono per venti anni senza che una prevalesse decisamente sull'altra, ma contribuendo in modo determinante all'ambiguità e incompiutezza di un rapporto cruciale per la sicurezza europea e per gli interessi politico-strategici americani.

⁴³ Cfr. E. COMTE, *Migration and Regional Interdependence in the Mediterranean (1980s-mid 1990s)*, in «Journal of European Integration History», XXI, 1, pp. 114-115.

⁴⁴ Cfr. CALANDRI, *A Special Relationship under Strain*, cit., pp. 57-76.