



*Università degli Studi di Firenze*

DOTTORATO DI RICERCA IN  
*"Storia delle Relazioni Internazionali"*

CICLO XXIV

COORDINATRICE Prof.ssa Bruna Bagnato

***Le percezioni francesi e britanniche dell'interventismo sovietico in Africa  
1975-1978***

Settore Scientifico Disciplinare SPS/06

**Dottorando**

Dott. *Bonavera Valerio*

**Tutore**

Prof.ssa *Bagnato Bruna*

***Anni 2009/2013***

## **Indice**

*Ringraziamenti*

*Introduzione*..... p.5

### **CAPITOLO 1 - L'ATTIVISMO SOVIETICO E LE RIPERCUSSIONI NELLE RELAZIONI BILATERALI CON GRAN BRETAGNA E FRANCIA**

1.1 - Le premesse della politica estera sovietica nel Terzo Mondo

1.1.1. *La 'nuova correlazione di forze' nelle relazioni bipolari* ..... p. 7

1.1.2. *I movimenti di liberazione e la lotta di classe internazionale* ..... p. 13

1.2 - Strategia globale o politica opportunistica? Il precedente angolano e l'intervento nella guerra dell'Ogaden

1.2.1. *La dimensione internazionale della guerra civile in Angola* ..... p. 16

1.2.2. *L'intervento sudafricano e cubano in Angola* ..... p. 21

1.2.3. *La prospettiva sovietica dopo l'indipendenza dell'Angola: il XXV Congresso del PCUS* ..... p. 28

1.2.4. *La diplomazia sovietica ed il Corno d'Africa: percorsi storiografici* ..... p. 32

1.3. Le ripercussioni sulle relazioni bilaterali

1.3.1. *Le percezioni britanniche della minaccia sovietica* ..... p. 38

1.3.2. *Le premesse della 'relation privilégiée'* ..... p. 45

1.3.3. *Il continente africano nelle relazioni franco-sovietiche* ..... p. 49

1.3.4. *Le relazioni bilaterali nel 1978 e l'opzione europea* ..... p. 53

### **CAPITOLO 2 - LE PERCEZIONI ANGLO-FRANCESI DELLA REAZIONE AMERICANA**

2.1- La 'proxy war' in Angola e la crisi della distensione

2.1.1. *La distensione vista da Washington* ..... p. 59

2.1.2. *Le percezioni americane della crisi e le strategie di intervento* ..... p. 63

2.1.3. *Il problema del riconoscimento dell'Angola* ..... p. 67

2.1.4. *Dalla distensione alla 'peace through strength'* ..... p. 76

2.2. La guerra dell'Ogaden: diagramma evenemenziale	
2.2.1. <i>'Has There Been a Military coup in Ethiopia?'</i> .....	p. 82
2.2.2. <i>L'ascesa di Menghistu e la svolta filo-sovietica</i> .....	p. 88
2.2.3. <i>Le origini della questione dell'Ogaden</i> .....	p. 93
2.2.4. <i>Il fallimento della Pax sovietica e il 'riallineamento' delle alleanze</i> .....	p. 96
2.2.5. <i>L'offensiva somala</i> .....	p. 99
2.2.6. <i>L'intervento cubano e sovietico e la fine del conflitto</i> .....	p. 103
2.3.- Il Corno d'Africa: l'amministrazione Carter ed il contributo della diplomazia anglo-francese	
2.3.1. <i>La politica estera americana e la guerra dell'Ogaden</i> .....	p. 107
2.3.2. <i>La questione degli aiuti alla Somalia e la Conferenza di Washington del gennaio 1978</i> .....	p. 113
2.3.3. <i>Il dibattito Vance-Brzezinski e la questione del linkage</i> .....	p. 122

## CAPITOLO 3 – LA DISTENSIONE IN EUROPA E IL DECLINO DELLA DISTENSIONE BIPOLARE

3.1. - Dalla crisi al declino della détente	
3.1.1. <i>Cooperazione o competizione?</i> .....	p. 131
3.1.2. <i>'La carta cinese'</i> .....	p. 139
3.2 - La distensione in Europa: le percezioni anglo-francesi ed americane a confronto	
3.2.1 <i>Crisi globali o crisi periferiche?</i> .....	p. 141
3.2.2. <i>'Indivisible' o 'Selective' Détente?</i> .....	p. 146
<i>Conclusioni</i> .....	p. 157
<i>Bibliografia</i> .....	p. 160

## ***Ringraziamenti***

Il mio più sentito ringraziamento va al Dipartimento di Studi sullo Stato dell'Università di Firenze il quale, nonostante le difficoltà che la ricerca in Italia è costretta ad affrontare in questo periodo, è rimasto per me un costante punto di riferimento animato da passione e impegno. In particolare, è un mio personale piacere poter ringraziare la Professoressa Bruna Bagnato per la pazienza e la costanza con cui ha seguito il mio lavoro ed il Professor Nuti soprattutto per i consigli iniziali e per avermi trasmesso durante gli anni universitari la passione per una disciplina, quella della storia delle relazioni internazionali, tanto giovane quanto fondamentale per comprendere il mondo di oggi.

Non posso non ringraziare la mia famiglia. Mia sorella Laura, la quale, ricercatrice in un settore molto lontano dal mio, è stata spesso di prezioso aiuto per misurare il mio livello di chiarezza espositiva. Infine, mia madre, alla quale questo lavoro è dedicato, senza la cui costante spinta verso l'amore per l'educazione e la cultura forse non avrei mai potuto acquisire la passione per la lettura e lo studio.

## Introduzione

Il lavoro in esame mira ad inserirsi nel dibattito storiografico sulle cause della crisi della distensione bipolare nella seconda metà degli anni Settanta isolando, tra le diverse cause, la politica estera sovietica in due crisi africane: quella in Angola tra il 1975 ed il 1976 e quella nel Corno d'Africa tra il 1977 e il 1978. Il peso dell'interventismo sovietico nel Terzo Mondo nello spingere gli Stati Uniti a tornare ad una politica di confronto è stato già valutato ed interpretato in diversi lavori all'interno della storia delle relazioni internazionali. L'aspetto non ancora pienamente valutato sul piano storico, e che rappresenta l'oggetto principale di questo lavoro, è rappresentato dalle percezioni europee dell'interventismo sovietico in Africa nella seconda metà degli anni Settanta e della reazione americana a tale politica.

Le fonti di archivio principali su cui la tesi si fonda sono rappresentate in primo luogo dai National Archives del Regno Unito con sede a Kew e dagli Archives du Ministère des Affaires Etrangères di Parigi. I documenti consultati a Kew sono stati declassificati tra il 2006 ed il 2009 ed hanno offerto una panoramica esaustiva della visione britannica dell'intervento sovietico-cubano in Angola e nel Corno d'Africa e più in particolare hanno permesso di evidenziare, come si vedrà, il criticismo britannico ed europeo verso la reazione dell'amministrazione Ford-Kissinger alla sconfitta in Angola e la vicinanza delle tesi di Londra e del dipartimento di Stato Americano durante la crisi nell'Ogaden. In parte diverso il discorso per i documenti francesi. I documenti della *Série Europe* sono stati, al momento della consultazione (inverno 2010), in gran parte catalogati fino al 1976 mentre i documenti a partire dal luglio 1976 riguardanti la politica estera sovietica non sono stati ancora catalogati e pubblicati ma la consultazione è stata resa possibile grazie alla preziosa collaborazione degli archivisti francesi. I documenti francesi hanno permesso di ricostruire le linee generali dell'autonomia della politica estera francese in due momenti fondamentali del periodo in esame: il tentativo di un riconoscimento 'europeo' dell'Angola e la crisi di poco successiva a quella dell'Ogaden conosciuta come Shaba II.

La ricostruzione della politica estera americana nel periodo oggetto del lavoro in esame è stata portata avanti anzitutto sulla base dei preziosi documenti pubblicati e custoditi al National Security Archive di Washington, D.C. In particolare la Carter-Brezhnev Collection e la Ethiopia Collection (Terrence Lyons Donation) sono stati fondamentali per l'analisi della politica estera dell'amministrazione Carter sia verso l'Unione Sovietica che nel Corno d'Africa. Sempre per l'amministrazione Carter ed il Corno d'Africa sono stati analizzati anche i documenti accessibili alla Carter Presidential Library in particolare i National Security Advisor Files relativi al Corno d'Africa.

Gli archivi americani di College Park non hanno consentito la completa consultazione di documenti relativi al periodo 1975-1978; tuttavia due serie di documenti sono stati solo recentemente aperti alla ricerca e si sono dimostrati particolarmente utili. Con riferimento all'Angola le carte private di Joseph Sisco hanno consentito di approfondire la politica di Washington nell'Africa australe. Più rilevanti però sono state le carte private di Anthony Lake relative agli anni 1977-1981 grazie alle quali si è potuto fornire un prezioso quadro delle percezioni americane della prospettiva europea dell'interventismo sovietico nel Corno d'Africa e nel Terzo Mondo in generale.

La tesi si articola in tre capitoli ognuno dei quali ricopre lo stesso periodo di analisi vale a dire dal 1975 al 1978 ma che sono ben distinti in base all'oggetto di analisi. Il primo capitolo ha per focus la politica estera sovietica in Angola e nel Corno d'Africa, le percezioni francesi e britanniche di tale politica e la loro incidenza nelle relazioni bilaterali con l'Unione Sovietica. In particolare il capitolo analizza in primo luogo come per la Francia e la Gran Bretagna l'interventismo sovietico sia stato caratterizzato da forti elementi di opportunismo poco rispondenti ad un paradigma coerente di politica estera. In secondo luogo, si noterà come la diplomazia britannica e francese abbia posto in risalto il ruolo indipendente di Cuba soprattutto nel caso angolano, e la convinzione di Fidel Castro nel coinvolgere Mosca in Africa. Il secondo capitolo punta invece ad illustrare le percezioni francesi e britanniche della reazione americana all'interventismo sovietico mettendo in risalto di volta in volta le principali differenze di prospettiva tra le amministrazioni Nixon-Ford-Carter da un lato e Parigi e Londra dall'altro. In particolare verranno messi in rilievo da un lato il criticismo francese e britannico, ed in definitiva europeo, della politica estera di Kissinger in Angola e delle esternazioni di Ford circa l'abbandono del termine 'détente': dall'altro si vedrà come durante la crisi dell'Ogaden Parigi e Londra fossero sostanzialmente in linea con la politica di Carter almeno fino al momento in cui le tesi di Vance e del dipartimento di Stato furono condivise dal presidente americano. Infine, il terzo capitolo ha la pretesa di rispondere a due domande che insieme rappresentano la questione centrale della tesi ovvero se, nell'ottica francese e britannica, le crisi in Angola e nel Corno d'Africa abbiano rappresentato crisi globali o crisi periferiche nel sistema internazionale della fine degli anni Settanta e, in secondo luogo, se l'idea di distensione declinata dai due stati europei sia stata, in relazione agli eventi del Terzo Mondo, una distensione 'indivisibile' o piuttosto 'selettiva'.

## **CAPITOLO 1 - L'ATTIVISMO SOVIETICO E LE RIPERCUSSIONI NELLE RELAZIONI BILATERALI CON GRAN BRETAGNA E FRANCIA**

### **1.1 - Le premesse della politica estera sovietica nel Terzo Mondo**

#### *1.1.1. La 'nuova correlazione di forze' nelle relazioni bipolari*

Nel 1974 due grandi linee componevano la politica estera sovietica: da un lato, stava la politica di distensione verso gli Stati Uniti e l'Europa occidentale di cui era portavoce il ministero degli Esteri; dall'altro stavano i consiglieri politici e gran parte del mondo accademico i quali, pur condividendo il processo di distensione, posero le fondamenta per un ruolo più attivo dell'Unione Sovietica nel Terzo Mondo. Per molti responsabili della politica estera, compreso Breznev, i due aspetti erano entrambi risposte concrete ad un mondo, quello degli anni Settanta, in continua evoluzione<sup>1</sup>. In termini più concreti, mentre ad occidente l'Unione Sovietica perseguiva i propri obiettivi nel clima della distensione, nel Terzo Mondo la politica estera di Mosca era una politica essenzialmente opportunistica volta a cogliere le occasioni eterogenee che il processo di decolonizzazione presentava e a girarle a proprio favore secondo uno spettro di soluzioni che andava dall'alleanza formale di natura politico-militare all'assistenza economico-finanziaria con il paese di nuova indipendenza<sup>2</sup>.

In Unione Sovietica la distensione come paradigma di politica estera fu adottata nel periodo tra il 1969 e il 1972, contemporaneamente all'affermazione di Breznev sul piano interno. Dopo il XXIV Congresso del PCUS nel 1971, la distensione e la coesistenza pacifica furono fermamente stabilite come linea generale del partito e del governo dell'Unione Sovietica nelle relazioni internazionali<sup>3</sup>.

Nella prospettiva sovietica la distensione, intesa come coesistenza pacifica e riconoscimento occidentale come pari, rappresentò il momento più maturo di una politica che Mosca aveva cercato di attuare sin dalla metà degli anni Cinquanta. Come aveva

---

1. Westad O. A., *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 206

2. Report by Joint Intelligence Committee (A) on the Soviet Threat, JIC(A)(72)34, 14 September 1972, in Bennet G., Hamilton K.A. (eds.), *Documents on British Policy Overseas, Series III, Vol. I, Britain and the Soviet Union, 1968-72*, Foreign & Commonwealth Office, London: The Stationery Office, 1997, pp. 524-525; Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 241

3. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 16

affermato esplicitamente l'8 agosto 1953 l'allora primo ministro sovietico Malenkov:

We stand, as we always stood, for the peaceful coexistence of the two systems<sup>4</sup>.

Fu però solo agli inizi degli anni Settanta che Mosca sperò di sfruttare le relazioni con l'amministrazione Nixon al fine di ridurre le spese militari a favore di un'economia basata più sui beni di consumo e per ridimensionare la minaccia cinese in Asia. Per Breznev entrambe queste problematiche erano cruciali: egli sperava di lasciare in eredità dopo il suo ritiro una vita migliore per i russi ed un'Unione Sovietica più sicura in Asia, specialmente dopo gli scontri di confine nel 1969<sup>5</sup>.

A Mosca la politica estera della Cina rappresentava un'altra sfida accanto alla rivalità con gli Stati Uniti e la distensione con Washington non solo avrebbe ridotto la minaccia di un conflitto su due fronti ma avrebbe aperto nuove prospettive per l'isolamento della Cina sul piano internazionale. Una delle più importanti conseguenze del deterioramento delle relazioni sino-sovietiche sfociate negli scontri al confine dal marzo al settembre del 1969 fu quella di spingere Mosca a guardare ad occidente con ancor più convinzione. Alla riunione del Patto di Varsavia del 1969 a Budapest, le discussioni furono dominate dalla questione cinese ed in quell'occasione Breznev formulò per la prima volta la sua *Westpolitik* la quale prevedeva la non interferenza degli Stati Uniti in un conflitto sino-sovietico e la stabilizzazione delle relazioni con l'Europa occidentale<sup>6</sup>.

Tra il 1964 e il 1972, anno della firma degli accordi SALT, il consenso a favore della distensione all'interno della leadership sovietica era stato estremamente fragile. Il consolidamento di questo consenso e la sua proiezione all'esterno nella politica estera di distensione dell'Unione Sovietica furono il contributo fondamentale di Breznev alla storia internazionale<sup>7</sup>. Dal punto di vista sovietico, l'impulso fondamentale alla distensione venne proprio dalla figura di Breznev. Alla domanda se la distensione bipolare avesse potuto avere luogo senza Breznev, Zubok nel suo lavoro sulla politica estera sovietica, *A failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, ha dato una risposta in gran parte negativa:

Without Brezhnev the détente of the period from 1970 to 1972 either might not have happened at all or might have been much less of an event that it was<sup>8</sup>.

---

4. Citato in Ulam A.B., *Détente under Soviet Eyes*, in *Foreign Policy*, No. 24, Autumn 1976, p. 150

5. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., pp. 194-195

6. Bowker M., Williams P., *Superpower Détente: A Reappraisal*, Royal Institute of International Affairs, London: Sage, 1988, p. 37

7. Zubok V., *A Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2007, p. 224

8. Ibid.



E la ragione di ciò, secondo Zubok, era da ricercarsi nelle convinzioni psicologiche di Breznev stesso:

Brezhnev was not a thinker, but in foreign policy he had one strong belief. His belief was disarmingly simple: war must be avoided at all costs<sup>9</sup>.

Le convinzioni personali di Breznev giocarono quindi un ruolo fondamentale nella costruzione di una politica estera di distensione in Unione Sovietica. Il 29 maggio 1972 Richard Nixon e Leonid Breznev si incontrarono per la firma di una serie di accordi bilaterali storici tra i quali gli accordi SALT, il trattato sui missili anti-balistici e l'accordo sui Principi base delle relazioni tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Questa occasione rappresentò l'apice della carriera politica di Breznev e fu anche il punto di più alto prestigio dell'Unione Sovietica a livello internazionale sin dall'inizio della guerra fredda<sup>10</sup>.

Se gli accordi SALT segnarono un svolta in tema di controllo degli armamenti, i Principi base delle relazioni tra Stati Uniti ed Unione Sovietica rappresentarono una sorta di costituzione scritta della distensione e concretizzavano per l'Unione Sovietica un risultato addirittura forse più significativo degli accordi SALT come lo stesso Breznev comunicò a Nixon<sup>11</sup>.

Il primo principio affermava che:

The United States and the Soviet Union will proceed from the common determination that in nuclear age there is no alternative to conducting their mutual relations on the basis of peaceful coexistence,

e che, nonostante le differenze ideologiche, le parti avrebbero cercato di sviluppare:

normal relations based on the principles of sovereignty, equality, non-interference in internal affairs and mutual advantage.

Il secondo principio affermava che:

The USA and the USSR attach major importance to preventing the development of situations capable of causing a dangerous exacerbation of their relations. Therefore, they will do their utmost to avoid military confrontations and to prevent the outbreak of nuclear war. They will always exercise restraint in their mutual relations, and will be prepared to

---

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

11. Steele J., *World power: Soviet foreign policy under Brezhnev and Andropov*, London: Michael Joseph, 1983, p. 56; Kissinger H., *White House Years*, Boston: Little, Brown and Company, 1979, p. 1208

negotiate and settle differences by peaceful means [...] Both sides recognize that efforts to obtain unilateral advantage at the expense of the other, directly or indirectly, are inconsistent with these objectives,

concludendo che:

The prerequisite for maintaining and strengthening peaceful relations between the USA and the USSR are the recognition of the security interests of the Parties based on the principle of equality and the renunciation of the use or threat of force.

Nel terzo principio si riconosceva:

the special responsibility [...] to do everything in their power so that conflicts or situations will not arise which would serve to increase international tensions and to promote conditions in which all countries will live in peace and security and will not be subject to outside interference in their internal affairs<sup>12</sup>.

Per gli Stati Uniti i Principi base rappresentarono un auspicio per il futuro o al massimo una generica dichiarazione di principi ma la posizione sovietica era ben differente perché essi rappresentavano per Mosca la proiezione in ambito politico della parità strategica riconosciuta dagli Stati Uniti sul piano militare.

Dal punto di vista sovietico l'elemento fondamentale della distensione era rappresentato proprio dalla nuova correlazione di forze con gli Stati Uniti. La correlazione di forze era stata definita da Lenin come il concetto chiave del marxismo e della tattica marxista. Secondo Lenin, in politica estera come nella politica in generale:

One must be able to calculate the balance of forces [...] What are the forces involved? How are they grouped? And only when we are able to estimate these forces correctly and quite soberly, irrespective of our sympathies and desires, shall we be able to draw the proper conclusions concerning our policy in general, and immediate tasks in particular<sup>13</sup>.

Come sarebbe stato affermato a metà degli anni Ottanta in una risoluzione della Commissione centrale del PCUS:

Détente is the natural result of the correlation of forces in the world arena that has formed in recent decades. The strategic balance between the world of socialism and the world of capitalism is an achievement of truly historic significance<sup>14</sup>.

---

12. Text of Basic Principles, 29 May 1972, Department of State Bulletin, vol. 66, 26 June 1972, pp. 898-899

13. Lenin V.I., Collected Works, 27 February-July 1918, Moscow: Progress Publishers, 1965, p. 328

14. On the International Situation and Foreign Policy of the Soviet Union: Resolution of the Plenum of the Central Committee of the CPSU, 23 June 1980, in *Kommunist*, n. 10, July 1980, p. 9, citato in Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit.

E lo stesso Breznev nel 1974 si esprimeva così:

In the past few years, conviction in the possibility, and moreover in the necessity, of peaceful coexistence was confirmed in the consciousness both of the broad popular masses and also in the ruling circles of the majority of countries. International détente has become possible because a new correlation of forces has been established in the world arena [...] Norms of peaceful coexistence between states have already been consolidated in many binding official bilateral and multilateral documents, as well as in political declarations<sup>15</sup>.

Ma la nuova correlazione di forze sottintendeva due considerazioni di fondo: se da un lato essa era stata determinata da fattori endogeni (vale a dire i massicci investimenti militari in Unione Sovietica) dall'altra essa era rafforzata dal punto di vista politico dalle percezioni sovietiche della crisi americana dei primi anni Settanta<sup>16</sup>. Era convinzione a Mosca che ci fosse a Washington, per usare le parole di Arbatov:

a growing uneasiness, doubt with respect to the correctness of the policy that is being pursued and anxiety concerning the fact that the USA is entering a period of profound and dangerous internal convulsions<sup>17</sup>.

Le manifestazioni politiche della crisi americana erano a Mosca evidenti: la definizione

---

15. Brezhnev, L.I., Speech of June 14, 1974, cit. in Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit., p. 48

16. Gli analisti sovietici interpretarono l'erosione della superiorità nucleare americana come un punto di svolta delle relazioni internazionali. Secondo Tomashevskij: 'Important developments have taken place in recent years in Soviet-US competition in the sphere of military technology. In spite of the US's crash rate of development of nuclear missile armaments at the beginning of the 1960s, the Soviet Union, as US sources recognise, quantitatively and qualitatively strengthened its own defense (in particular, in general megatonnage in intercontinental ballistic missiles, in strategic bombers, in orbital weapons, in anti-missile defense, etc.)', Tomashevskij, D.G., *Leninskiye Idei i Sovremennyye Mezhdunarodnyye Otnosheniya*, Moscow, Izdatel'stvo Politicheskoy Literatury, 1971, p. 97. Sul punto di veda anche il contributo di Kulish: 'The attempts of US imperialism to strengthen its influence in the world by means of the strategic armaments race have been neutralised in both political and strategic terms by the adequate measures which the Soviet Union has taken to strengthen its defence capability', Kulish V.M., ed., *Voyennaya Sila i Mezhdunarodnyye Otnosheniya*, Moscow, Izdatel'stvo Mezhdunarodnyye Otnosheniya, 1972, p.113. Ed infine merita di essere riportato il lavoro di Zhurkina e Primakov che sul tema in questione si esprimono come segue: 'The beginning of the 1970s has been marked by important new shifts in the global balance of forces. The most essential of these is the further strengthening of the might of the USSR and the other countries of the socialist community. They now [...] have the ability to guarantee inevitable annihilating retribution for any aggressor, if he should decide on world war', Zhurkina V.V. and Y.M. Primakova, *Mezhdunarodnyye Konflikty*, Moscow, Izdatel'stvo Mezhdunarodnyye Otnosheniya, 1972, p. 23. Questa letteratura russa è riportata e commentata in Patman G., *The Soviet Union in the Horn of Africa: The Diplomacy of Intervention and disengagement*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 64.

17. Pravda, 4 May 1971, cit. in Patman G., *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op. cit., p. 64; cfr. Arbatov G., *The System: An Insider's Life in Soviet Politics*, New York: Times Books, 1992

della *strategic sufficiency* contenuta nel discorso inaugurale di Nixon e l'affermazione della 'dottrina Nixon' accompagnate dalle dichiarazioni di Kissinger sull'importanza del regionalismo erano due esempi secondo i dirigenti sovietici della crisi del ruolo globale degli Stati Uniti<sup>18</sup>.

L'aspetto fondamentale della nuova correlazione di forze era rappresentato dal fatto che gli Stati Uniti e le potenze imperialiste non avrebbero potuto più contare sulla forza militare per annientare l'Unione Sovietica ed il socialismo su scala mondiale. Breznev ribadì tale concetto con chiarezza nel 1975:

Détente became possible because a new correlation of forces in the world arena has been established. Now the leaders of the bourgeois world can no longer seriously count on resolving the historic conflict between capitalism and socialism by force of arms. The senselessness and extreme danger of further increasing tension under conditions when both sides have at their disposal weapons of colossal destructive power are becoming even more obvious<sup>19</sup>.

Il raggiungimento della parità strategica sancito nei Principi base aveva importanti conseguenze politiche per Mosca. Esso confermava, come ebbe a dire Gromyko, il fatto che 'there is no question of any importance which can be decided without the Soviet Union or in opposition to it'<sup>20</sup>.

Agli inizi degli anni Settanta nuove conclusioni in politica estera sovietica iniziavano quindi ad essere tratte a Mosca e tutte andavano nella direzione di un consolidamento della posizione globale dell'Unione Sovietica e di un maggior attivismo nel Terzo Mondo.

In un articolo pubblicato nel 1975 nella rivista *Kommunist*, poco prima del XXV Congresso del PCUS, Gromyko descrisse gli obiettivi della politica estera sovietica. Il primo obiettivo era rappresentato dal rafforzamento dell'unità e della coesione delle capacità difensive dei paesi socialisti, quindi del Patto di Varsavia; in secondo luogo, obiettivo della politica estera sovietica era quello di impegnarsi a favore delle forze di liberazione nazionale e nella cooperazione con gli stati in via di sviluppo; infine veniva ribadito l'obiettivo di mantenere relazioni pacifiche e mutualmente vantaggiose con i paesi capitalisti. Questo ordine di priorità rifletteva interessi ideologici e statali seguendo da vicino il dettato di Cicerin, il primo a ricoprire la carica di ministro degli Esteri dell'Unione Sovietica, per il quale prima della rivoluzione d'ottobre la politica dei principi era contrapposta alla politica

---

18. Bowker M., Williams P., *Superpower Détente: A Reappraisal*, Royal Institute of International Affairs, London: Sage, 1988, p. 40

19. Brezhnev, *Pravda*, 14 June 1975, citato in Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 46

20. Gromyko A., in XXIV s'yezd Kommunisticheskoi partii Sovetskogo Soyuz, 30 marta-9 aprelya 1971 goda: Stenograficheskiy otchet – XXIV Congress of the Communist Party of the Soviet Union, March 30-April 9, 1971: Stenographic Account, Moscow: Politizdat, 1971, vol. 1, p. 482), in Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 48

degli interessi reali e con la nascita dell'Unione essi erano diventati un'unica realtà<sup>21</sup>.

### 1.1.2. I movimenti di liberazione e la lotta di classe internazionale

Nel 1973 Mao Tse Tung avvertì il presidente francese Pompidou che nel corso degli anni Settanta l'Occidente avrebbe avuto problemi con i russi in Africa e la motivazione principale secondo il presidente cinese era da ricercarsi, oltre che nel relativo vuoto ideologico che caratterizzava il continente africano, nella sconfitta americana in Vietnam: spiritualmente e materialmente sconfitti nel sud-est asiatico gli Stati Uniti non avrebbero combattuto in Africa<sup>22</sup>.

Di importanza fondamentale per l'immagine dell'Unione Sovietica nel Terzo Mondo fu l'entrata vittoriosa dell'esercito nord-vietnamita a Saigon il 25 aprile 1975. La vittoria di Hanoi era stata anche la vittoria di Mosca: a costi e rischi relativamente contenuti l'Unione Sovietica aveva portato un piccolo paese asiatico a dimostrare che almeno nel Terzo Mondo gli Stati Uniti fossero incapaci di proteggere i propri alleati<sup>23</sup>.

L'eco nel Terzo Mondo della vittoria comunista in Vietnam fu di enorme portata; come avrebbe sottolineato il rappresentante delle Filippine al XXV Congresso del PCUS:

The confrontation of socialism with imperialism in Indochina has demonstrated that with the help of Soviet Union one can achieve national liberation without threatening either world peace or détente<sup>24</sup>.

Ma la vittoria comunista in Vietnam ebbe profonde conseguenze anche sugli stessi responsabili della politica estera sovietica: essa confermò infatti la fase di passaggio nel pensiero della leadership sovietica riguardo i movimenti di liberazione nazionale. Dalla fine degli anni Sessanta il Cremlino aveva già iniziato a riconoscere i limiti dell'affidabilità della borghesie nazionali nel Terzo Mondo. La deposizione dei leader 'rivoluzionari democratici' tra il 1965 e il 1968 in Indonesia, Algeria, Ghana e Mali erano stati percepiti dai dirigenti sovietici come totali fallimenti sebbene non imputabili direttamente ai paesi socialisti<sup>25</sup>.

---

21. Atlantic Policy Advisory Group: UK Contribution, The Future of East/West Relations: Extra European Developments and the Security of the Alliance, 12 May 1977, File No. 26, pp. 4-6, FCO 49/747, NA

22. Tel. From Lord N. Gordon Lennox (British Embassy Paris) to P.R.A. Mansfield (FCO), 11 September 1978, FCO 28/3268, NA

23. Ulam A., *Dangerous Relations*, op. cit., p. 128

24. The Twenty-Fifth Congress of the Communist Party of the Soviet Union, Moscow 1976, vol.2, p. 193, cit. in Ulam A., *Dangerous Relations*, op. cit., 128

25. Sul punto Lavrishchev scrisse: 'History knows examples of regressive phenomena in the relations between some young states and the socialist countries, when as a result of reactionary coups, or the entrenchment of pro-imperialist circles in a country's leadership, economic and cultural relations, already well

Nel 1968, il Professor Ulyanovsky scriveva sulla Pravda:

In the period of struggle against colonial regimes the national bourgeoisie was often at the head of the struggle. In the present stage of the national liberation struggle the national bourgeoisie already has demonstrated its inability to continue to play that role. This does not mean of course that it has everywhere ceased to participate in the anti-imperialist struggle [...] The historical tendency in the national-liberation movement is toward the gradual and ever-growing role of the working class [...] in a number of countries this position has gained ground, and a block of left-wing forces is forming, with the working class playing an active role<sup>26</sup>.

Proprio in conseguenza di tali considerazioni a Mosca si iniziò a puntare sui partiti di ispirazione marxista e altri partiti/movimenti rivoluzionari di estrema sinistra nel Terzo Mondo. Donald Zagoria suggerì in un articolo del 1979 comparso su *Foreign Affairs* che un tale cambiamento derivava proprio dai numerosi fallimenti subiti dall'Unione Sovietica, primo fra tutti in Egitto, nell'appoggiare i movimenti anticoloniali considerati a Mosca come esponenti della borghesia nazionale. Agli inizi degli anni Settanta Mosca elaborò dunque una nuova strategia: sebbene in alcuni casi si continuasse ad appoggiare forze non comuniste, ad esempio in Iraq, Siria e Algeria, il nuovo indirizzo sarebbe stato quello di appoggiare con più fermezza partiti o movimenti marxisti-leninisti verso la conquista del potere laddove le condizioni lo avessero permesso<sup>27</sup>.

L'Unione Sovietica ed i dirigenti del PCUS erano convinti che l'Occidente avesse accettato la nuova correlazione di forze nelle relazioni internazionali, che non si sarebbe opposto all'appoggio sovietico alle forze progressiste nel Terzo Mondo e, soprattutto, che lo avrebbe considerato come compatibile con la distensione<sup>28</sup>. Poco dopo la firma degli accordi fondamentali della *détente* nel 1972 e 1973 con gli Stati Uniti, Breznev colse l'occasione al Congresso delle forze amanti della pace proprio per riaffermare che la rivoluzione, la lotta di classe e la lotta per la liberazione dal colonialismo non possono essere abolite da semplici accordi<sup>29</sup>.

In realtà, l'Occidente era già consapevole di quella che a Parigi veniva descritta come l'ambiguità di fondo della politica di distensione dell'Unione Sovietica:

---

established, have been damaged through no fault of the socialist countries themselves', Lavrishchev M., ed., *Razvivayushchiesya Strany v Mirovoy Politike*, Moscow, Izdatel'stvo 'Nauka, Glavnaya redaktsiya vostochnoy literatury, 1970, p.122 citato in Patman G., *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op.cit., p. 73

26. Pravda, January 3, 1968 citato in Porter B.D., *The USSR in Third World Conflicts: Soviet Arms and Diplomacy in Local Wars, 1945-1980*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984, p. 29

27. Zagoria D., *Into the Breach: New Soviet Alliances in the Third World*, *Foreign Affairs*, n. 57, Spring 1979, p. 52

28. Bowker M., Williams P., *Superpower Détente*, op. cit., p. 45

29. Brezhnev, Speech of October 26, 1973, in *O vneshnei politike*, p. 382, citato in Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 47

L'utilisation de ce vocable [détente] par les Soviétiques comporte en elle-même une certaine ambiguïté, puisque l'URSS a également recours au concept de 'coexistence pacifique'. Mais on peut relier sommairement ces notions en constatant que pour le Kremlin, la détente est le résultat de sa 'politique de paix' définie au 24ème Congrès du PCUS, laquelle s'appuie sur le principe 'leniniste' de 'coexistence pacifique entre pays à système sociaux différents<sup>30</sup>.

In un rapporto della Joint Intelligence Committee del settembre 1972 la politica di distensione come impostata a Mosca veniva così descritta:

In the West the Russians currently pursue their aims in an atmosphere of détente; in the Third World their policy is essentially opportunist, seizing on such openings such as are available. They wish to exploit the opportunities which the era of decolonisation has opened up for them, generally to demonstrate their position as a world Power and to secure newly independent countries as clients, allies or at least as 'non-aligned' sympathisers. Within the framework of this broad strategy, they seek to counter Chinese activities, which are directed to similar ends [...] The Russians have been able to exploit these openings by giving political and diplomatic support, by providing economic aid, by supplying large quantities of military equipment, by promoting expanded trade and cultural relations and by using the political influence accruing to them from their increasing naval deployment <sup>31</sup>.

A partire dal momento in cui la grande distensione bipolare raggiunse il suo apice due nuovi elementi si concretizzarono alla base della politica estera sovietica. In primo luogo un elemento soggettivo era sempre più evidente ovvero la crescita di fiducia dell'Unione Sovietica nelle proprie forze di influenzare gli eventi nel Terzo Mondo in modo decisivo<sup>32</sup>. In secondo luogo, poco dopo la crisi dello Yom Kippur ed il rafforzamento della diplomazia americana nella regione nuove oggettive opportunità sembravano schiudersi per l'avanzata del socialismo su scala mondiale<sup>33</sup>.

---

30. Conception soviétique et conception française de la détente, Sous Direction de l'Europe Orientale, 18 novembre 1974, *Série: Europe 1971-juin 1976*, Sous-série: URSS, N. 3726 Relations Politiques franco-soviétiques, AMAE

31. Report by Joint Intelligence Committee (A) on the Soviet Threat, JIC(A)(72)34, 14 September 1972, in Bennet G., Hamilton K.A. (eds.), *Documents on British Policy Overseas*, op. cit, pp. 524-525

32. Sul punto si veda ancora il contributo di Tomashevskij: 'With the balance of the world forces now obtaining, superiority in military, and in particular the nuclear capacity of the United States and of other powers, have in practice lost their importance, as an instrument for resolving local conflicts. Local anti-imperialist forces (the national liberation movement, and the young national states), relying on the support of socialism can be successful in combat struggle both against insecure puppet regimes and against American forces operating on alien or hostile territory thousands of kilometres from the United States', Tomashevskiy, D.G., *Leninskiye Idei i Sovremennyye Mezhdunarodnuyye Otnosheniya*, Moscow, Izdatelstvo Politicheskoy Literatry, 1971, citato in Patman G., *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op. cit., p. 73

33. Ulam A., *Dangerous Relations*, op. cit., p. 115

La rivoluzione in Portogallo nell'aprile 1974 e la deposizione dell'imperatore d'Etiopia Haile Selassié nel settembre dello stesso anno aprivano nuovi scenari e nuove possibilità per proiettare aiuto militare e sostegno politico-economico ai popoli in lotta per la propria libertà<sup>34</sup>.

## **1.2 - Strategia globale o politica opportunistica? Il precedente angolano e l'intervento nella guerra dell'Ogaden**

### *1.2.1. La dimensione internazionale della guerra civile in Angola*

Dalla metà degli anni Sessanta era chiaro a Washington come a Mosca che la competizione tra le due superpotenze si stesse spostando dall'Africa settentrionale e centrale alla parte meridionale del continente dove sia i residui dell'impero portoghese, in Angola e Mozambico, che gli stati governati dalla minoranza bianca, Sud Africa e Rhodesia, stavano assistendo a fenomeni di guerriglia portati avanti dai movimenti nazionalisti africani<sup>35</sup>.

In sé tali fenomeni rappresentavano tensioni statali interne ma ben presto assunsero una rilevanza internazionale per due ordini di ragioni. Anzitutto molti leader africani iniziarono a guardare il crescente prestigio assunto dall'Unione Sovietica sul piano internazionale come un importante fattore che avrebbe potuto contribuire positivamente alla loro causa dal punto di vista della costruzione statale e da quello economico<sup>36</sup>. In secondo luogo, l'orientamento marxista di molti di questi movimenti africani di liberazione nazionale spinse Stati Uniti e Unione Sovietica a prendere seriamente in considerazione tali movimenti più o meno organizzati. Ovviamente le ragioni dell'interesse delle due superpotenze erano diametralmente opposti ed inconciliabili: per Washington si trattava di contrastare tali movimenti radicali ed impedire la formazione di regimi filo-sovietici nel Terzo Mondo mentre per Mosca questi movimenti rappresentavano l'inizio di una nuova fase nelle relazioni e nello sviluppo del Terzo Mondo nella quale il marxismo scientifico rappresentava la dottrina di riferimento<sup>37</sup>.

L'evento catalizzatore che fece precipitare gli eventi in Angola fu la rivoluzione in Portogallo nell'aprile del 1974. Il 24 aprile il Movimento das Forças Armadas fu

---

34. Kulish V.M., ed., *Voyennaya Sila i Mezhdunarodnyye Otnosheniya*, Moscow, Izdatel'stvo Mezhdunarodnyye Otnosheniya, 1972, p. 42

35. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 207

36. Sul punto si veda: Albright D.E. (ed.), *Communism in Africa*, Bloomington: Indiana University Press, 1980

37. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 207



protagonista di un colpo di stato che portò al governo il generale Spínola. Il primo obiettivo del nuovo governo fu quello di risolvere il problema coloniale: l'indipendenza della Guinea Bissau fu ben presto assicurata appena dopo il colpo di stato di aprile e divenne effettiva nel settembre successivo e contemporaneamente fu raggiunto un accordo con il FRELIMO per l'indipendenza del Mozambico. Mentre i movimenti indigeni anticoloniali in Guinea Bissau, Capo Verde, Sao Tomé e Mozambico erano uniti nella comune lotta al colonialismo, in Angola la questione contingente era quella di chi avrebbe preso il potere una volta concessa l'indipendenza<sup>38</sup>. Tre gruppi indipendentisti erano in lotta contro il Portogallo per l'indipendenza e tra di loro per il potere in Angola: il Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) di Holden Roberto, il Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) guidato da Agostino Neto e l'União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) di Jonas Savimbi<sup>39</sup>.

Dopo la rivoluzione dell'aprile del 1974, Lisbona cessò ogni offensiva militare in Angola e negoziò un cessate il fuoco con l'UNITA in giugno e con il MPLA e il FNLA in ottobre. I tre gruppi stabilirono i loro quartier generali: nell'agosto del 1974 le truppe di Roberto attraversarono il confine dello Zaire, dove risiedevano con l'appoggio del presidente Mobutu Sese Seko, per stabilirsi lungo il territorio angolano lungo il confine settentrionale. Neto rafforzò la presenza dell'MPLA nella capitale Luanda e nel novembre le sue truppe presero controllo di Cabinda con l'appoggio informale dall'amministrazione portoghese rappresentata in Angola da un ufficiale di estrazione marxista, l'ammiraglio Antonio Rosa Coutinho<sup>40</sup>.

Tra la fine del 1974 e gli inizi del 1975, i membri dell'Organizzazione per l'Unità Africana, in particolare il presidente del Kenya Kenyatta, riuscirono a far incontrare ad Alvor in Portogallo i leaders dei rispettivi movimenti Neto, Roberto e Savimbi i quali, il 15 gennaio del 1975, raggiunsero un'intesa politica in base alla quale avrebbero collaborato assieme con il Portogallo per un governo di transizione che a partire dall'11 novembre 1975, data fissata per l'indipendenza dell'Angola, avrebbe ricevuto pieni poteri da Lisbona.

Poco dopo l'intesa raggiunta ad Alvor, gli scontri tra le tre fazioni iniziarono ad essere sempre più frequenti. Il 23 marzo l'FNLA attaccò la sede principale dell'MPLA a Luanda accusando Neto di pianificare la presa del potere con il favore dei portoghesi presenti nel

---

38. Gleijeses P., *Conflicting missions: Havana, Washington, and Africa, 1959-1976*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2002, p. 230; Marcum J., *The Angolan Revolution, vol. II, Exile Politics and Guerrilla Warfare, 1962-1976*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1978, pp. 1-3; Stockwell J., *In Search of Enemies: A CIA Story*, London: André Deutsch, 1978, p. 31

39. I tre movimenti sono analizzati in dettaglio nel fondamentale lavoro sulla guerra civile in Angola di Marcum J., *The Angolan Revolution*, op. cit. Tra gli altri lavori sulla guerra civile in Angola possono essere sottolineati i seguenti: Bergerol J., *Angola in the Front Line*, London: Zed Books, 1983; Ebinger C., *Foreign Intervention in Civil War: The Politics and Diplomacy of the Angolan Conflict*, Boulder, Colo.: Westview, 1984

40. Marcum J., *The Angolan Revolution*, op. cit., p. 243

governo di transizione. Era l'inizio della guerra civile. Alla fine di aprile un nuovo attacco dell'FNLA ruppe il delicato cessate il fuoco che era stato raggiunto con la mediazione portoghese, e alla fine di maggio l'MPLA lanciò la propria controffensiva con l'obiettivo di prendere il controllo definitivo della capitale. Fin dall'inizio delle ostilità il FNLA ebbe un vantaggio militare sull'MPLA, ma quest'ultimo aveva dalla sua il controllo amministrativo della capitale. L'arrivo delle armi dalla Jugoslavia e dall'Unione Sovietica, durante i primi mesi del 1975 avevano in gran parte colmato lo svantaggio militare dell'MPLA nei confronti del FNLA e quando il 7 giugno venne raggiunto un cessate il fuoco, Luanda era ormai sotto il controllo dell'MPLA.

Incoraggiati dai capi di stato africani, preoccupati che il processo di Alvor potesse arenarsi, Roberto, Neto e Savimbi si incontrarono nuovamente dal 15 al 21 giugno a Nakuru in Kenya per discutere gli sviluppi della transizione all'indipendenza. Il 21 giugno l'intesa formale fu raggiunta e nell'accordo firmato dai tre si dichiarava solennemente che le parti si sarebbero astenute dall'uso della forza come mezzo di risoluzione dei problemi e avrebbero onorato tutti gli impegni sottoscritti ad Alvor. Nonostante il forte impatto formale dell'intesa raggiunta, le ostilità ripresero, questa volta sostenute da un sempre più massiccio intervento esterno<sup>41</sup>. Il 9 luglio l'MPLA prese di nuovo l'iniziativa e lanciò una seconda offensiva: dopo pochi giorni il FNLA fu espulso da Luanda.

Il 27 luglio Roberto entrò in Angola dallo Zaire per la prima volta dopo quattordici anni con l'obiettivo di entrare a Luanda e di prendere il comando delle sue truppe con l'aiuto delle forze regolari di Mobutu. Allo stesso tempo Savimbi raggiunse un'intesa segreta con Roberto, con il Sud Africa e con Mobutu ai primi di agosto: le truppe dell'UNITA sarebbero rimaste a sud ma avrebbero fatto cause comuni con le forze di Roberto<sup>42</sup>.

Dalla primavera del 1975 la guerra civile aveva già raggiunto una dimensione internazionale. Nell'esaminare l'intervento esterno alla guerra civile angolana, due fasi possono essere distinte. Nella seconda, che ebbe inizio alla metà di ottobre del 1975, la dimensione dell'intervento esterno fu ben più chiara: le truppe sudafricane e cubane furono le vere protagoniste e gli aiuti all'MPLA da parte del blocco sovietico sovrastavano di gran lunga gli aiuti dell'Occidente all'FNLA<sup>43</sup>. Ma nella prima fase, dagli accordi di Alvor all'ottobre del 1975 la situazione fu più confusa. I primi a muoversi attivamente furono i cinesi il cui coinvolgimento nella situazione angolana ebbe inizio nella tarda estate del 1974 quando da Pechino arrivarono armi, munizioni e 120 consiglieri militari in Zaire a sostegno dell'FNLA. L'obiettivo principale indicato da Mao era quello di prevenire la vittoria del MPLA non per un interesse cinese in senso stretto nella regione ma per prevenire un

---

41. Wright G., *The Destruction of a Nation: US Policy towards Angola since 1945*, London: Pluto Press, 1997, pp. 57-58

42. Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., p. 257

43. Ibid., p. 346

sostanziale miglioramento della posizione sovietica nel Terzo Mondo. Convinzione di Mao era che una posizione di forza dell'Unione Sovietica nel Terzo Mondo non avesse altro obiettivo che delegittimare la Cina, unico autentico paese socialista, sul piano internazionale<sup>44</sup>.

Per l'amministrazione Ford, che aveva notevolmente incrementato le relazioni con il regime di Caetano ed era nel mezzo delle negoziazioni per il futuro della base statunitense isole Azzorre, il significato della rivoluzione portoghese era principalmente correlato al suo impatto sul futuro della NATO e al processo di decolonizzazione dei possedimenti portoghesi in Africa<sup>45</sup>. Riguardo il primo punto, era interesse degli Stati Uniti evitare l'affermazione di un Portogallo neutralista che avrebbe potuto dividere l'unità della Nato ed attirare altri stati europei insoddisfatti per le politiche di Washington. Riguardo ai possedimenti coloniali, la preoccupazione principale era rappresentata dal potenziale intervento sovietico nelle colonie portoghesi. Proprio a tal fine, appena una settimana dopo la firma degli accordi di Alvor, Washington decise di inviare consistenti aiuti a Roberto mostrando per la prima volta esplicitamente il proprio interesse a tener fuori l'MPLA più che a preservare la pace<sup>46</sup>. Obiettivo primario come affermato da Kissinger, ma come anche sostenuto dagli avversari di questa politica, primo fra tutti Nathaniel Davies, era quello di contenere l'interventismo sovietico<sup>47</sup>. Questa prima importante mossa spinse in realtà Mosca ad approfondire i legami con l'MPLA e soprattutto incoraggiò Roberto a lanciare la prima grande offensiva contro l'MPLA nel marzo 1975 minando così definitivamente il delicato tentativo di tenere le tre fazioni unite nel governo di transizione.

Furono tuttavia necessari alcuni mesi all'amministrazione Ford per essere definitivamente coinvolta nella guerra civile. Da un lato Ford e Kissinger furono allarmati dalle pressanti richieste degli Stati africani, in particolare Zaire e Zambia i quali, come Kissinger affermò:

turned to the United States for assistance in preventing the Soviet Union and Cuba from imposing a solution in Angola, becoming a dominant influence in south-central Africa, and threatening the stability of the area<sup>48</sup>.

Dall'altro lato, i resoconti dell'intelligence sul progressivo incremento degli aiuti sovietici e cubani all'MPLA e il fallimento sul campo della prima offensiva del FNLA che alla metà di luglio era stata allontanata assieme all'UNITA da Luanda lasciando la capitale in mano

---

44. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., pp. 220-227

45. Hanhimäki J., *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2004, p. 400; Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., pp. 220-227

46. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., pp. 220-227

47. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit., p. 558

48. Implications of Angola for future U.S. Foreign Policy, Statement by Secretary of State Kissinger, January 29, Department of State Bulletin, vol. 74, February 16, 1976, p. 177

all'MPLA, spinsero l'amministrazione Ford ad approvare il 18 luglio l'operazione denominata IAFEATURE ovvero l'intervento segreto della CIA in Angola con l'obiettivo diretto di sconfiggere l'MPLA e di annientare gli aiuti sovietici e l'obiettivo indiretto di mostrare come, anche dopo la caduta di Saigon, gli Stati Uniti potessero influenzare gli eventi nel Terzo Mondo<sup>49</sup>.

Dal punto di vista sovietico, il colpo di stato dell'aprile 1974 portò il continente africano al centro del dibattito di politica estera<sup>50</sup>. La posizione di Mosca sulla questione angolana dopo la firma degli accordi di Alvor era quella di favorire un governo di coalizione all'interno del quale il MPLA avesse un ruolo predominante<sup>51</sup>.

Mosca era ben consapevole degli aiuti provenienti dagli Stati Uniti già agli inizi del 1975. A partire da marzo, dopo i primi attacchi dell'FNLA all'MPLA, armi sovietiche iniziarono ad arrivare via Congo-Brazzaville e direttamente in Angola con l'acquiescenza portoghese<sup>52</sup> sebbene la decisione fosse stata presa da Mosca prima della decisione americana del gennaio 1975<sup>53</sup>. Ma come sostenuto da Garthoff: 'The Soviets were too scrupulous about not introducing their own military advisers until Angola was juridically independent'<sup>54</sup>.

Come riferito dall'ambasciatore sovietico a Brazzaville ai diplomatici francesi in via confidenziale nel luglio 1975:

L'Unione Sovietique apporte et continuera d'apporter une aide militaire au MPLA. [...] Le diplomate soviétique (M. Afanassenko) justifie cette aide par la nécessité de permettre au MPLA, mouvement le plus ancié et le plus authentiquement angolais, de faire face au FNLA, puissamment aidé par le Zaire et la Chine. [...] Selon lui les 125 instructeurs militaires chinois entraînant les forces du FNLA au Zaire sont toujours présents alors qu'il m'a affirmé qu'aucun instructeur soviétique n'entraînait les force du MPLA<sup>55</sup>.

Fino all'ottobre 1975 e con l'avvicinarsi dell'indipendenza fissata per l'11 novembre, l'MPLA stava vincendo la guerra. In sede storiografica rimane ancora aperta la questione se l'MPLA stesse vincendo con l'aiuto delle truppe da combattimento cubane già predisposte sul terreno di scontro o meno. Secondo Westad, il quale riporta come fonte una sua

---

49. Stockwell J., *In Search of Enemies*, op.cit., p. 167; Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 230

50. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 225

51. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 228

52. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, pp. 555-563 e nota 23 in Westad O. A., *Moscow and the Angolan Crisis*, op. cit., p. 21

53. Marcum J., *The Angolan Revolution*, op. cit., p. 259.

54. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, pp. 555-563

55. Tél. N. 573/75, Brazzaville à Diplomatie Paris, 19 juillet 1975, *Série: Europe 1971-juin 1976*, Sous-série: URSS, N. 3713 Politique extérieure: Relations avec l'Afrique: 1975 au 30 juin 1976, AMAE

intervista a Georgi Kornienko, capo del dipartimento degli affari americani al ministero degli Esteri sovietico, le prime truppe cubane arrivarono a Luanda tra la fine di settembre e l'inizio di ottobre<sup>56</sup> mentre secondo Gleijeses, le truppe cubane sarebbero state inviate da Castro solo in novembre, in conseguenza dell'invasione sudafricana avvenuta il 14 ottobre<sup>57</sup>.

Al di là del dibattito sulla presenza o meno di truppe cubane prima dell'indipendenza formale dell'Angola, proprio l'intervento militare sudafricano contribuì in modo decisivo all'internazionalizzazione della guerra civile in Angola.

### 1.2.2. *L'intervento sudafricano e cubano in Angola*

Alla vigilia dell'indipendenza dell'Angola tre eserciti stranieri vi si confrontavano attivamente: truppe dell'esercito dello Zaire di Mobutu stazionato a circa 20 chilometri da Luanda; truppe regolari sudafricane a circa 100 chilometri a sud della capitale; e le truppe da combattimento cubane in piena attività a sostegno dell'MPLA nella capitale.

Fin dagli inizi di agosto forze regolari sudafricane avevano iniziato costanti incursioni in Angola meridionale ma fu solo il 14 ottobre 1975 che il Sud Africa invase il territorio angolano attuando l'operazione denominata 'Zulu' decisa dal primo ministro Vorster nel luglio 1975<sup>58</sup> e con il probabile consenso (e sostegno?) degli Stati Uniti. Il ministro degli Esteri a Pretoria, Hilgard Muller, avrebbe più tardi spiegato che il Sud Africa entrò in Angola con un obiettivo minimo ben preciso: creare una divisione dell'Angola in regioni autonome sulla base di linee etniche in modo da avere nella parte meridionale un territorio cuscinetto sotto il governo dell'UNITA che tenesse lontano l'influenza dell'MPLA ed isolasse il movimento di liberazione namibiano<sup>59</sup>. Ma il suo piano a tre fasi lasciava aperta la possibilità a Vorster di rivedere gli obiettivi di guerra a seconda dell'andamento dell'operazione: se l'obiettivo minimo (le prime due fasi) era quello di espellere l'MPLA dall'Angola meridionale e favorire il controllo della regione da parte dell'UNITA, la terza fase prevedeva l'obiettivo di prevenire la vittoria dell'MPLA su scala nazionale ed imporre una soluzione negoziata per un governo post indipendenza<sup>60</sup>.

L'operazione 'Zulu' ebbe immediato successo sul campo. Sul piano internazionale però, l'invasione ebbe un primo contraccolpo per il Sud Africa rappresentato dal ritiro immediato

---

56. Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., pp. 270-271; Westad O.A., *Moscow and the Angolan Crisis*, op. cit., p. 26

57. Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., pp. 270-271

58. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 228

59. Crain A.D., *The Ford Presidency: A History*, Jefferson, North Carolina: MacFarland & Company, Inc., Publishers, 2009, p. 219; Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 228

60. Crain A.D., *The Ford Presidency*, op. cit., p. 219

da parte di Pechino di tutti i consiglieri militari inviati in Zaire: la Cina non voleva essere associata alla parte che collaborava con il Sud Africa per non danneggiare la propria immagine nel Terzo Mondo. Quando Ford e Kissinger si recarono a Pechino nel dicembre 1975, cercarono di coinvolgere nuovamente la Cina in Angola a sostegno dell'FNLA e dell'UNITA, ma Deng declinò a causa dell'intervento sudafricano:

The relatively complex problem is the involvement of South Africa, and I believe you are aware of the feelings of the black Africans toward South Africa<sup>61</sup>.

Inoltre, a Mosca la notizia dell'invasione sudafricana spinse i dirigenti sovietici, presi fino a quel momento dal dibattito se incrementare gli aiuti all'MPLA, verso la decisione di un massiccio ponte aereo di armi in Angola a sostegno delle truppe di Neto<sup>62</sup>.

Ma l'invasione sudafricana ebbe il maggior impatto immediato per Cuba. Per soddisfare le richieste di aiuti militari da parte di Neto fin dal gennaio 1975<sup>63</sup>, il 3 agosto Castro aveva inviato in Angola una spedizione di sette consiglieri militari cubani con a capo l'ufficiale Raul Diaz Arguelles con il compito di valutare ciò di cui l'MPLA aveva bisogno. Al loro ritorno a Cuba l'8 agosto, Castro decise di inviare 480 consiglieri (insieme ad armi,

---

61. White House MemoConv (Deng Xiaoping, Ford, Kissinger) Beijing, December 3, 1975, cit. in Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., pp. 331-332

62. Westad O.A., *Moscow and the Angolan Crisis*, op. cit., p. 243

63. Lettera di Neto alla leadership Cubana, Dar-es-Salaam, 26 January 1975: 'Dear Comrades, Given the situation on the ground of our movement and our country, and taking into account the results of the exploratory trip of the official Cuban delegation [Cadelo and Pina], we are sending you a list of the urgent needs of our organization. We are confident that you will give it immediate consideration. 1. The establishment, organization, and maintenance of a military school for cadres. We urgently need to create a company of security personnel, and we need to prepare the members of our military staff. 2. We need to rent a ship to transport the war material that we have in Dar-es-Salaam to Angola. The delivery in Angola, if this were a Cuban ship, could take place outside of the territorial waters. 3. Weapons and means of transportation for the Brigada de Intervención that we are planning to organize, as well as light weapons for some infantry battalions. 4. Transmitters and receivers to solve the problem of communication among widely dispersed military units. 5. Uniforms and military equipment for 10,000 men. 6. Two pilots and one flight mechanic. 7. Assistance in training trade union leaders. 8. Cooperation in the organization of schools for the teaching of Marxism (to solve the problems of the party). 9. Publications dealing with political and military subjects, especially instruction manuals. 10. Financial assistance in this phase of establishing and organizing ourselves. We also urge that the Communist Party of Cuba use its influence with other countries that are its friends and allies, especially from the Socialist camp, so that they grant useful and timely aid to our movement, which is the only guarantee of a democratic and progressive Angola in the future. Comrades, accept our revolutionary greetings and convey the good wishes of the combatants of the MPLA and of the new Angola to Prime Minister Fidel Castro. Source: Neto, "Necesidades urgentes. Lista dirigida al: Comité Central del Partido Comunista de Cuba," 26 January 1975, Anexo no. 3, pp. 22-23, in "Informe sobre la visita realizada por el mayor Rodobaldo Díaz Padraga a Angola en los días del 16.11.75 (Frente sur)," n.d., Centro de Información de la Defensa de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, Havana, in CWIHP, Virtual Archive, Cold War in Africa collection

uniformi e generi alimentari) i quali tra agosto ed ottobre erano operativi sul campo. Castro aveva richiesto il 15 agosto l'assistenza sovietica per il trasporto, ma Breznev rifiutò: i sovietici avrebbero aspettato la data dell'indipendenza per incrementare i loro aiuti<sup>64</sup>.

Castro decise di impegnarsi definitivamente a fianco dell'MPLA dopo che i consiglieri militari cubani si scontrarono con le forze sudafricane. Era la seconda volta che i cubani prendevano parte ad uno scontro a fuoco dall'inizio della loro presenza in Angola. La prima volta era stata il 23 ottobre sulle cime del Morro da Cal, venti chilometri a nord di Luanda, dove le truppe dell'MPLA e 40 consiglieri militari cubani tennero testa all'attacco delle truppe di Roberto<sup>65</sup>.

Il 2 novembre i cubani presero nuovamente parte nello scontro con le forze sudafricane a Catengue. Dopo un breve combattimento le forze dell'MPLA e cubane dovettero arrendersi alle forze corazzate sudafricane. La notizia dello scontro con le forze sudafricane ricevuta dai suoi consiglieri militari, spinse Castro ad inviare le truppe prima dell'indipendenza dell'Angola. Proprio gli stessi giorni, il 3 novembre un inviato di Neto arrivò a Cuba per richiedere truppe da combattimento non più solo consiglieri militari. Castro acconsentì all'invio di truppe il giorno successivo e nominò la missione 'Operazione Carlota'.

Castro non consultò i sovietici prima di inviare le truppe cubane e come riportato da Gleijeses:

The South African invasion presented Castro with a stark choice: intervene or seal the fate of the MPLA. It was a defining moment. Castro defied the Soviet Union. He sent his troops on Cuban planes and Cuban ships, without consulting Brezhnev, hoping that Moscow would come around, but without any assurance that it would<sup>66</sup>.

Karen Brutens, esperto sovietico del Terzo Mondo alla Commissione centrale sovietica, affermò che i Cubani agirono di loro iniziativa e trascinarono l'Unione Sovietica nel conflitto:

---

64. Westad O.A., *Moscow and the Angolan Crisis*, op. cit., pp. 260-61. Come scrive Westad, citando un documento sovietico: 'On August 15 Castro sent a message to Leonid Brezhnev arguing the need for increased support to the MPLA, including the introduction of Cuban special troops. The Cubans had already developed a fairly detailed plan for transporting their troops to Luanda (or Congo), for supplies, and for how the Cuban soldiers would be used on the ground in Angola. Castro wanted Soviet transport assistance, as well as the use of Soviet staff officers, both in Havana and Luanda, to help in planning the military operations'. Sul punto cfr. Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., p. 379: 'In August 1975, when Castro first considered sending troops to Angola, he asked Brezhnev to endorse this operation. In the 1960s, he had never sought Moscow's approval before embarking on a military mission in Africa, but in the 1960s Cuba had never undertaken such a major and risky operation. [...] When Brezhnev said no, Castro stepped back. At the time, the MPLA was winning'

65. Gleijeses P., *Havana's Policy in Africa, 1959-1976*, op. cit., pp. 268-269

66. Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., p. 379

We didn't know that the Cubans were coming to rescue the Angolans [...] But when the Cubans were already in Angola, we got involved step by step, because the Cubans needed food and weapons. And we found ourselves involved up to the ears in Angola, although we were not planning on it. The Cubans did all this completely independently from us<sup>67</sup>.

Quando Castro discusse sull'Angola con i sovietici, mise in chiaro che sarebbe stato lui il capo delle operazioni, come disse all'ambasciatore sovietico a Washington Antoly Dobrynin: 'It is my command'<sup>68</sup>. Castro personalmente coordinò le operazioni militari sul campo, spendendo quattordici ore al giorno nel suo centro di comando all'Avana e parlando regolarmente con le sue truppe in Angola. Come ricorda Marquez:

His absorption in the war was so intense and meticulous that he could quote any statistic relating to Angola as if it were Cuba itself, and he spoke of its towns, customs and peoples as if he had lived there all his life<sup>69</sup>.

Tra il 7 ed il 10 novembre Cuba iniziò una notevole espansione della sua assistenza militare diretta all'MPLA: l'Operazione Carlota prese avvio con l'invio in Angola di 650 truppe da combattimento per difendere Luanda seguito da un continuo flusso di truppe cubane durante i tre mesi successivi.

Diversamente dalle posizioni nette assunte dall'amministrazione Nixon e da Kissinger più in particolare, la diplomazia francese ed inglese erano incerte, come del resto incerte erano le altre cancellerie europee sul grado di indipendenza da Mosca della politica estera cubana in Angola.

Minimo comune denominatore della visione francese e britannica sulla questione era da un lato la convinzione che 'an involvement on this massive scale must have resulted from a policy decision carefully co-ordinated with the Soviet Union, on whom Cuba depends for all military equipment'<sup>70</sup>. Dall'altro la parallela e altrettanto ferma convinzione che:

whether or not the Cuban campaign in Angola was inspired by Moscow or by Havana, the involvement itself highlights a basic aim of Cuban foreign policy: the promotion of Cuban-style communist regimes especially in the Third World<sup>71</sup>.

---

67. Interview of Karen Brutens, Central Committee of the Communist Party of the Soviet Union, August 1997, CNN Interactive, Cold War, Episode 17, 'Good Guys, Bad Guys', [www.cnn.com/specials/cold.war/episodes/17/interviews/brutens](http://www.cnn.com/specials/cold.war/episodes/17/interviews/brutens)

68. Dobrynin A., *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents*, New York: Random House, 1995, pp. 362-363

69. Marquez G.G., *Operazione Carlota*, citato in Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., p. 380

70. Cuban Involvement in Angola, Draft, Cuban Involvement in Africa, 27 February 1976, File No. 55, NA, FCO 7/3129, p. 1

71. Ibid.



Sulle cause prime della politica estera cubana in Africa, al Foreign Office era opinione diffusa che l'attivismo cubano avesse le proprie radici nelle relazioni di sudditanza imposte a Cuba da Mosca a partire dalla crisi dei missili dell'ottobre 1962 e che da quel momento in poi obiettivo primario di Fidel Castro, fosse stato quello di emancipare Cuba da tale sudditanza promuovendo un'immagine di Cuba come leader mondiale nella lotta all'imperialismo dapprima in America Latina e poi nel continente africano<sup>72</sup>.

Da queste premesse derivava una serie di obiettivi cubani di politica estera autonomi che, non necessariamente coincidenti con le posizioni di politica estera sovietica, venivano così riassunti al Foreign Office:

- a) to maintain a close alliance with the USSR, the source of Cuba's military protection, aid trade and technical help;
- b) to be recognised as an integral part of the "third world" which for Cuba involves links with Latin American governments in particular but not exclusively;
- c) to be recognised as an active force in support of "national liberation" and other revolutionary movements<sup>73</sup>.

L'11 novembre 1975 le tre fazioni dichiararono individualmente l'indipendenza dell'Angola. Nella città di Ambriz, a nord di Luanda, Roberto dichiarò la nascita della Repubblica democratica del popolo dell'Angola, nella città di Huambo, al centro-sud, Savimbi presenziò una cerimonia innalzando la bandiera dell'UNITA; Neto dichiarò l'indipendenza della Repubblica socialista dell'Angola a Luanda proprio mentre l'MPLA stava combattendo a pochi chilometri di distanza per la propria sopravvivenza militare e politica. Nella battaglia di Quifagondo gli aiuti cubani diedero il vantaggio decisivo all'MPLA sulle truppe dell'FNLA. Gli attacchi delle truppe di Roberto furono annientati e con essi fu annientata anche la credibilità dell'FNLA come entità militare<sup>74</sup>.

Dopo la dichiarazione di indipendenza i sovietici iniziarono un ponte aereo che avrebbe portato in Angola artiglieria, carri armati ed elicotteri. Cuba continuò ad inviare truppe da combattimento che al 1 dicembre ammontavano a circa 2,500<sup>75</sup>. Sull'invio di truppe in Angola gli archivi sovietici, cubani, occidentali e sudafricani hanno dato visioni contrastanti. Anche in questo caso Westad e Gleijeses danno ricostruzioni differenti. Secondo Westad durante la settimana precedente la dichiarazione di indipendenza truppe cubane iniziarono ad arrivare a Luanda a bordo di aerei sovietici e dopo l'affermazione, l'11 novembre, del regime di Neto Mosca prese il diretto controllo del dispiegamento transatlantico di truppe cubane addizionali come pure il loro equipaggiamento militare

---

72. Ibid., p. 9

73. Ibid.

74. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit. pp. 230

75. Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., pp. 317-320

dando vita alla prima massiccia operazione di questo tipo trasportando più di 12,000 soldati via mare e aria da Cuba all'Africa tra la fine dell'ottobre 1975 e la metà di gennaio del 1976<sup>76</sup>. Secondo Gleijeses, il ponte aereo sovietico per il trasporto di truppe cubane iniziò solo nel gennaio 1976 e per i due mesi precedenti Cuba trasportò le proprie truppe in Angola su aerei cubani<sup>77</sup>.

L'Avana non combatté in nome dell'Unione Sovietica, sebbene Ford e Kissinger spesso usassero l'espressione 'the Soviet Union and their Cuban mercenaries'<sup>78</sup>. Ciò che però risulta chiaro è che l'impegno dell'Unione Sovietica dopo l'11 novembre fu sotto gli occhi di tutti. Nei colloqui tra il segretario agli Esteri francese de Courcel e il sottosegretario sovietico agli Esteri Igor Zemskov avvenuti il 18 dicembre 1975, la questione dell'intervento sovietico fu apertamente affrontata.

Nell'espone la posizione sovietica Zemskov affermò:

On sait depuis longtemps que les Etats-Unis et la Chine pratiquent l'ingérence dans les affaires intérieures de l'Angola. Il n'est pas certain que ce soit le fait des seuls Etats-Unis et de la Chine. Moscou exige avec fermeté la cessation de l'agression militaire en Angola. Quant à la République sud Africaine elle a envoyé ses troupes dans ce pays, on ne peut aller plus loin<sup>79</sup>.

Alla domanda di de Courcel se l'aiuto fornito dall'Unione Sovietica fosse rivolto a favorire un compromesso tra le fazioni in lotta, Zemskov argomentò:

Le deux forces opposé au MPLA n'ont pas un caractère national. Elles sont inspirées de l'extérieur afin d'assurer la domination étrangère sur une partie du pays. L'URSS accorde en effet au MPLA une aide politique et matérielle parce que ce mouvement reflète les intérêts nationaux du pays. Depuis longtemps, sur la base de décisions de l'ONU relatives à la lutte contre le colonialisme, l'URSS accorde son aide aux pays en voie de développement. Son aide au MPLA s'inscrit dans cette politique<sup>80</sup>.

---

76. Westad O.A., *Moscow and the Angolan Crisis*, op. cit., p. 261

77. In Particolare, secondo Gleijeses: 'The Cuban evidence, however, tells a different story [...] One must distinguish between two kinds of Soviet deliveries of weapons to Angola: those to the FAPLA, which began sometime in 1975 and gained momentum in the fall, and those to the Cuban troops, which began in late January 1976. [...] More significant, however, is the fact that the Soviet airlift of Cuban troops did not begin until January. For two months, amid growing difficulties, the Cubans sent their troops to Angola on Cuban planes', Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., p. 370

78. New York Times, 11 February 1976, Gleijeses P., *Havana's Policy in Africa* op. cit.

79. Bordereau collectif No. 210/EU, le 29 décembre 1975, Compte rendu de l'entretien de M. de Courcel avec M. Zemskov le 18 décembre 1975, pp. 6-8, *série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: URSS, dossier 3727, Relations politiques franco-soviétiques, Sous-Direction d'Europe Orientale, AMAE*

80. Bordereau collectif No. 210/EU, le 29 décembre 1975, Compte rendu de l'entretien de M. de Courcel avec M. Zemskov le 18 décembre 1975, pp. 6-8, *série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: URSS, dossier 3727, Relations politiques franco-soviétiques, Sous-Direction d'Europe Orientale, AMAE*

Sul piano internazionale, l'intervento sovietico fu condannato in un primo momento da molti stati africani ma l'atteggiamento di condanna si attenuò fino a scomparire quando, il 23 novembre, il Washington Post riportò la notizia che truppe sudafricane stavano combattendo a fianco dell'UNITA<sup>81</sup>.

Il presidente della Tanzania Nyerere scrisse una lettera a Ford in cui spiegò l'impatto dell'intervento sudafricano sull'opinione pubblica degli africani:

America is concerned about Cuban troops and Russian weapons in support of the MPLA. Tanzania is much more concerned about the intervention of South African troops and weapons<sup>82</sup>.

Alla fine di novembre le forze dell'MPLA e cubane fermarono l'avanzata delle forze sudafricane verso Luanda e nei due scontri a sud del fiume Cuanza in dicembre furono duramente sconfitte<sup>83</sup>. Pretoria decise allora di ritirarsi in parte per l'andamento delle operazioni in parte per quanto nel frattempo veniva deciso a Washington.

Nel dicembre un forte movimento di opposizione alla politica dell'amministrazione Ford in Angola crebbe all'interno del Congresso e portò all'adozione dell'emendamento Clark che abolì ogni ulteriore fondo alle azioni della CIA in Angola. Approvato tra il 19 dicembre e il 27 gennaio 1975, il 9 febbraio un Ford riluttante dovette firmare e gli Stati Uniti non avrebbero potuto più influenzare direttamente gli eventi in Angola<sup>84</sup>.

Alla fine di febbraio 1976 l'MPLA aveva piegato le resistenze degli avversari. In termini di controllo delle regioni principali dell'Angola, la guerra civile terminò agli inizi di marzo. Ma sul piano diplomatico la vittoria dell'MPLA era stata già sancita alla metà di febbraio quando la maggior parte degli stati africani, l'Organizzazione per l'unità Africana e, in occidente, gli Stati europei riconobbero ufficialmente il governo di Neto.

### *1.2.3. La prospettiva sovietica dopo l'indipendenza dell'Angola: il XXV Congresso del PCUS*

I dirigenti sovietici a Mosca sentirono orgogliosamente di aver vinto la guerra in

---

81. Bridgland F., *S. African Regulars Fight Inside Angola*, Washington Post, November 23, 1975

82. Memorandum from Brent Scowcroft to the President, Information Items, January 27, 1976, Ford Library, Richard Cheney Files, Box 9, Folder: Panama Canal – General, cit. in Crain A.D., *The Ford Presidency: A History*, Jefferson, North Carolina: MacFarland & Company, Inc., Publishers, 2009, p. 224

83. Westad O.A., *Moscow and the Angolan Crisis*, op. cit., 260

84. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, pp. 568-571

Angola<sup>85</sup>. Per Breznev l'Angola divenne l'esempio ideale da seguire nella ricerca di un'attiva solidarietà con i popoli dell'Africa e dell'Asia e la prova che l'Unione Sovietica potesse proporre con successo il socialismo nel Terzo Mondo durante la distensione con gli Stati Uniti<sup>86</sup>.

Secondo Parigi e Londra, l'Unione Sovietica aveva interpretato la decisione del Portogallo di ritirarsi dall'Angola come un'occasione unica per l'espansione dell'influenza sovietica nell'Africa meridionale. Come nel caso della Guinea Bissau e del Mozambico, l'attivismo sovietico in Angola aveva avuto l'obiettivo di favorire un regime post coloniale amico nei confronti dell'Unione Sovietica. Come avrebbe sostenuto la delegazione britannica alla riunione dell'Atlantic Policy Advisory Group del maggio 1977, l'opportunità era stato il fondamento dell'attivismo sovietico in Angola:

Soviet willingness to supply arms and military equipment, military training and even, in the case of Angola, to apply military power through Cuban proxies in support of a chosen client, gives the Soviet Union an easy way and effective way of exploiting situations in its own interest, at least in the short term. Exploitable situation arise from instability in a country or region or the advent to power an anti-Western regime, especially if it has disputes with its neighbours and therefore a requirement of arms<sup>87</sup>.

Elemento comune alle percezioni occidentali era che, come affermato dalla diplomazia francese in più occasioni, la crisi dell'Angola avesse dimostrato:

le caractère mondiale de la puissance de l'URSS, qui serait brutalement sortie de l'ombre. Ce développement n'a, en fait, été qu'un révélateur des potentialités qui existaient auparavant<sup>88</sup>.

Tuttavia, tre nuovi elementi erano emersi nel corso della crisi angolana ed in particolare:

1. l'incremento considerevole del raggio d'azione se paragonato al conflitto in Bangladesh del 1971 o alla guerra dello Yom Kippur nel 1973;
2. le modalità di intervento in un conflitto regionale attraverso il coordinamento tra forze locali e truppe esterne (cubane);
3. più in generale, la crisi angolana aveva reso manifesto un nuovo interesse dell'Unione Sovietica

---

85. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 239

86. Westad O. A., *Moscow and the Angolan Crisis*, op. cit., p. 261

87. Atlantic Policy Advisory Group: UK Contribution, *The Future of East/West Relations: Extra European Developments and the Security of the Alliance*, 12 May 1977, File No. 26, pp. 4-6, FCO 49/747, NA

88. *L'URSS et l'avenir des relations Est-Ouest, (Contribution des Participants français à la réunion du Groupe Consultatif sur la Politique Atlantique à Schaeffergaarden, Danemark, du 24 au 27 mai 1976)*, pp. 8-10, série: *Europe 1971 - juin 1976*, sous-série: *Organismes Internationaux et Grandes Questions Internationales*, dossier 2902, OTAN, Groupe d'experts sur l'Union Soviétique et l'Europe de L'Est, AMAE

per il continente africano che sembrava aver abbandonato dal conflitto nel Congo del 1960-61<sup>89</sup>.

Sul piano politico la vera incognita per Francia e Gran Bretagna, e più in generale per l'Occidente, era rappresentata dagli effetti dell'Angola sulla politica di distensione dell'Unione Sovietica stessa. In altri termini, l'Occidente si interrogava sui modi e sui contenuti con i quali Mosca avrebbe 'giustificato' l'intervento in Angola con la politica di distensione perseguita con gli Stati Uniti e con gli stati europei. Come lucidamente indicato dalla diplomazia britannica:

It is clear that there is a real possibility that their Angolan adventure will lead the Russians into a situation of at least political confrontation with the United States; and we must assume that the Soviet leadership too account of this possibility is approving the operational plans which are now being implemented. This has obvious implications for Soviet "détente" policy as a whole<sup>90</sup>.

La risposta a queste problematiche venne dal XXV Congresso del PCUS tenutosi dal 24 febbraio al 5 marzo 1976. Il Congresso fornì l'occasione per valutare i quattro anni di distensione con gli Stati Uniti e gli indirizzi di politica estera definiti al precedente congresso cinque anni prima. Breznev e gli altri dirigenti del PCUS riaffermarono chiaramente che la linea generale del partito in politica estera sarebbe rimasta la politica di distensione con gli Stati Uniti. Il XXV Congresso del PCUS non segnalò in tal senso alcun cambiamento rilevante nelle linee generali di politica estera<sup>91</sup>.

Nel pieno dei lavori per il XXV Congresso, il 1 marzo 1976 il presidente Ford annunciò che, in seguito alla politica sovietica in Angola, avrebbe abbandonato la parola 'détente' per descrivere la politica nei confronti dell'Unione Sovietica; piuttosto avrebbe usato l'espressione 'a policy of peace through strength'<sup>92</sup>.

In Unione Sovietica non ci fu nessuna reazione ufficiale e la stampa sovietica non rispose fino al 10 marzo quando venne pubblicato un dispaccio della TASS che riassumeva l'intervista a Kissinger alla *US News and World Report*: estratti dell'intervista furono riportati per dimostrare come l'affermazione del presidente Ford avesse più a che fare con

---

89. *L'URSS et l'avenir des relations Est-Ouest, (Contribution des Participants français à la réunion du Groupe Consultatif sur la Politique Atlantique à Schaeffergaarden, Danemark, du 24 au 27 mai 1976), pp. 8-10, série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: Organismes Internationaux et Grandes Questions Internationales, dossier 2902, OTAN, Groupe d'experts sur l'Union Soviétique et l'Europe de L'Est, AMAE*

90. Tel. from B.G. Cartledge to Mr. Hibbert and Mr. Campbell, Soviet Involvement in Angola, 21 November 1975, File No. 41, FCO 45/167 9, NA

91. Soviet Political Party Congresses, File No. 67, Diplomatic Report No, 192/76, The 25<sup>th</sup> Congress of the CPSU, 17 March 1976, 17 March 1976, p. 2, FCO 28/2926, NA

92. Parliamentary Question to the Secretary of State Mr. Banks, 10 March 1976, Background Note, 3 March 1976, file No. 11, FCO 28/2936

questioni terminologiche astratte che con un mutamento di sostanza nella politica estera<sup>93</sup>. Secondo il Foreign Office i russi decisero di reagire ottimisticamente alle parole di Ford, cercando di sottolineare come la volontà dell'amministrazione rimanesse quella di perseguire la distensione a prescindere dalle parole impiegate per descrivere tale politica, per due ragioni: in primo luogo a Mosca non si voleva ammettere che la distensione avrebbe potuto essere in pericolo in conseguenza del proprio attivismo nel Terzo Mondo; in secondo luogo, per Breznev ed i dirigenti del PCUS Ford rappresentava il miglior candidato alle elezioni del 1977 di gran lunga preferibile a Reagan o Jackson esponenti del profondo criticismo verso la politica di distensione delle amministrazioni Nixon-Kissinger-Ford<sup>94</sup>.

Tuttavia fu proprio in conseguenza delle critiche dell'amministrazione Ford, che iniziò a formarsi l'idea a Mosca che, come sarebbe poi stato ripetuto numerose volte negli anni seguenti, la crisi della distensione fosse dovuta più a ragioni interne alla politica interna americana che non a ragioni internazionali<sup>95</sup>.

L'altro elemento fondamentale del XXV Congresso fu la riaffermazione della politica di sostegno ai movimenti di liberazione nazionale e della compatibilità, nelle prospettive sovietica, di tale politica con la distensione. Come esplicitamente affermato da Breznev al Congresso:

Détente does not in the least abolish, nor can it abolish or change, the laws of the class struggle. No one can expect that under conditions of détente communists will make peace with capitalist exploitation or that monopolists will become supporters of revolution [...] We do not conceal that we see in détente a path to creation of more favourable conditions for peaceful socialist and communist construction<sup>96</sup>.

Il 16 aprile 1976 la Izvestia pubblicò un articolo dal titolo 'Coesistenza pacifica e sviluppo socio-politico' scritto dal professore Shakhnazarov, presidente dell'Associazione sovietica di scienza politica di Mosca. Era la prima volta dal XXV Congresso che la Izvestia pubblicava un articolo di rilievo sul tema specifico della coesistenza pacifica, della distensione e della lotta di classe. Tesi centrale dell'articolo era che i principi della coesistenza pacifica rappresentassero l'unica base ragionevole per le relazioni tra gli stati con differenti modelli politico-sociali. In particolare vi si affermava:

---

93. Tel. No. 020/304/1, from D.J. Johnson British Embassy Moscow to R.B. Bone East European and Soviet Department, President's Ford's "Peace through Strength", 10 March 1976, File No. 12, FCO 28/2936, NA

94. Ibid.

95. Tel. No. 021/29 "S", from C. Mallaby British Embassy in Moscow to Cartledge, Soviet Comment on Détente, File No. 23, FCO 28/2936, NA

96. Brezhnev L.I., in XXV s"yezd Kommunisticheskoi partii Sovetskogo Sotuzha, 24 fev.-5 marta 1976 goda: Stenograficheskii otchet (Twenty-fifth Congress of the Communist Party of the Soviet Union, February 24-March 5, 1976: Stenographic Account, vol. 1, Moscow: Politizdat, 1976, p. 43-44 quoted in Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, pp. 603

It is incorrect to reduce détente to one single concept: to those who are wholly “for” and those completely “against”. Rather than talking of the usefulness or harm of détente and its advantages for one country or another (or a group of countries), one must put the question: is there an alternative to détente, to peaceful coexistence?”. The answer, of course, is “no”<sup>97</sup>.

A partire dai momenti immediatamente successivi al XXV Congresso del PCUS due elementi di fondo si erano dunque fissati nelle percezioni francesi e britanniche della distensione sovietica. In primo luogo, la politica estera di distensione a Mosca continuava ma nella sua declinazione sovietica ovvero intesa come coesistenza pacifica tra stati a sistemi politici differenti e sarebbe stato nell'interesse degli stati europei, si pensava a Parigi e Londra, continuare ad approfondire le relazioni con l'Unione Sovietica.

Il punto di vista francese sul XXV Congresso era sintetizzato in un nota sulle relazioni Est-Ovest della Direzione degli Affari politici in Europa. In primo luogo era evidente a Parigi che Breznev si fosse pronunciato in linea generale a favore della distensione tuttavia, veniva specificato, 'il s'agit de la détente *dans la conception soviétique, c'est-à-dire qu'elle n'implique pas le maintien du statu quo politique et social dans le monde*'. In secondo luogo era opinione diffusa che 'les relations entretenues par l'URSS avec les pays occidentaux autres que les Etats-Unis ne devraient pas être fondamentalement affectées par les difficultés actuelles'<sup>98</sup>.

Altrettanto chiara sul tema e simile alla posizione francese, era la posizione del Foreign Office:

We believe that Brezhnev's current policies of détente, *in the Soviet definition*, are grounded in Soviet national interest and are likely to continue [...] The overriding Soviet interest will continue to lie in maintaining a sufficient degree of international stability in East-West relations to make a resumption of the arms-race spiral unlikely and continuing access to Western technology possible [...] This approach is also in the West interest<sup>99</sup>.

Ma un secondo elemento si inseriva nelle percezioni anglo-francesi della distensione ed era rappresentato dal fatto che l'attivismo sovietico in Africa non si sarebbe limitato alla vittoria in Angola. Come avvertiva la Joint Intelligence Committee:

Although Africa has not rated highly in Soviet priorities, it is an area where, as elsewhere in the Third World, the Russians have sought, whenever possible and by all their usual

97. NA, FCO 28/2823, Peaceful coexistence, British Embassy in Moscow, 20 April 1976, File No. 16, FCO 28/2823, NA

98. Note sur les relations Est-Ouest, Direction des Affaires Politiques Europe, Sous-direction d'Europe Orientale, 25 mai 1976, 3699 URSS Politique extérieure 1971-1976 Juin, AMAE

99. Mr. Hattersley's Visit to Norway, Brief No. 5: East/West Relations, File No. 7 e Visit by the Prime Minister to Copenhagen, 18-19 January 1976, Brief No. 8: East/West Relations, File No. 4, FCO 28/2823, NA

methods, to build up influence; to demonstrate their position as a world power on a par with the United States; to counter Western and Chinese influence; and to secure African countries as clients tactics to meet any Western counter moves; they will not climb down from support of MPLA and they could in due course provide support for other liberation movements [.. ] They will have seen nothing so far in the Western response to lead them to believe that détente is at risk<sup>100</sup>.

La conclusione che venne tratta da questa analisi era che Mosca avrebbe potuto ripetere la stessa formula dell'intervento in Angola altrove: avendo constatato il fallimento dell'Occidente nel contrastare l'attivismo sovietico era legittimo immaginare, secondo le cancellerie europee, russi e cubani in attesa di altre occasioni profittevoli di intervento nel continente africano<sup>101</sup>. Ed a poco più di un anno dalla conclusione della crisi angolana, nuove opportunità per l'attivismo sovietico stavano emergendo nel Corno d'Africa.

#### *1.2.4. La diplomazia sovietica ed il Corno d'Africa : percorsi storiografici*

Nella sua essenza la base della decisione sovietica nella guerra dell'Ogaden sembra essere sufficientemente chiara<sup>102</sup>. Mosca colse l'occasione offerta dal conflitto regionale tra Somalia ed Etiopia e dalle politiche radicali del governo etiope per stabilire una chiara politica di appoggio al regime di Menghistu. Parallelamente l'Unione Sovietica puntò, senza successo, a mantenere in vita l'alleanza con la Somalia cercando attraverso la mediazione politico-diplomatica di trattenere il presidente Siad dall'attaccare l'Etiopia.

Tuttavia, nell'analizzare la politica estera sovietica nel Corno d'Africa tra il 1976 e il 1978 in prospettiva storica limiti rilevanti risultano dalla scarsa o quasi assente disponibilità delle fonti primarie russe. Il lavoro che più ha contribuito a ricostruire le motivazioni e gli obiettivi dell'Unione Sovietica nel Corno d'Africa è rappresentato dal volume del Prof. Westad *'The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times'* in cui sostanzialmente vengono riportati in gran parte tutti i documenti finora accessibili negli archivi moscoviti. La tesi fondamentale portata avanti da Westad è che, dopo alcune incertezze iniziali, Mosca decise di allearsi strettamente con Addis Abeba per tre ordini di ragioni principali. In primo luogo i centri decisionali della politica estera furono influenzati dai rappresentanti sovietici in Etiopia i quali riportano con sempre maggior entusiasmo le notizie riguardanti l'andamento della rivoluzione prima ed il consolidamento del nuovo

100. Memoranda, INT 44 (76), JIC, The Soviet Union and the MPLA: Likely Future Relationship, 21 January 1976, CAB 190/100, NA

101. Cuban Involvement in Angola, File No. 40A, The immediate outlook in Central and Southern Africa, Mr. Reid, 19 February 1976, FCO 7/3129, NA

102. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 710



regime poi. In secondo luogo, come abbiamo già avuto modo di notare, la vittoria cubano-sovietica in Angola spinse l'Unione Sovietica ad intraprendere altre azioni di tal genere nel continente africano. Infine, sostiene Westad, il linguaggio ed i simboli della rivoluzione etiopie coincisero perfettamente con l'ideologia del Cremlino contribuendo a formare l'idea a Mosca che un'alleanza con l'Etiopia avrebbe rappresentato un investimento positivo nel lungo periodo<sup>103</sup>.

La tesi di Westad ha il pregio di fondarsi su uno spettro di documenti che copre sostanzialmente tutto il materiale accessibile in questo periodo. Tuttavia, sul piano storiografico ancora oggi sappiamo poco circa le ragioni e gli impulsi che portarono Mosca ad un crescente interventismo nel Terzo Mondo nella seconda metà degli anni Settanta in generale e nel Corno d'Africa più in particolare. Sul punto diverse scuole di pensiero si sono confrontate e si confrontano tuttora.

La visione dominante in storiografia sembra essere quella basata sulla teoria realista delle relazioni internazionali secondo la quale l'Unione Sovietica cercò primariamente di seguire i propri interessi strategici nell'arena internazionale. Il primo interesse, ripetutamente affermato dai dirigenti sovietici nel corso degli anni, era rappresentato dalla preservazione dello stato sovietico, paradigma che portava ad una politica estera fondamentalmente cauta e di espansione qualora possibile. Tale concezione mette in luce elementi importanti della politica estera sovietica nel Terzo Mondo. Primo fra tutti, oggettive opportunità di espansione della politica estera sovietica nel Terzo Mondo dalla seconda metà degli anni Settanta si moltiplicarono grazie alla *débaçle* statunitense nel Vietnam. Come riportato da Westad:

There is enough evidence that the Soviet leadership was very much aware of the strategic opportunities which the post-Vietnam anti-interventionist mood in the United States afforded Moscow for activism in regional conflicts. It is likely that the Politburo would have been much less inclined to interventions if they had been convinced that Washington would respond in force<sup>104</sup>.

Un secondo contributo storiografico rilevante si è concentrato sulle cause più endogene dell'attivismo sovietico nel Terzo Mondo ed in particolare in Africa. Tale visione si concentra sulla massiccia espansione militare nel settore delle capacità logistiche dell'Unione Sovietica nel corso degli anni Sessanta e fino alla prima metà degli anni Settanta. La crescita esponenziale della marina, di una flotta aerea a lunga distanza e delle capacità di comunicazione globali furono tutti elementi che portarono i dirigenti del PCUS a pensare all'Unione Sovietica come una potenza globale non più sulla carta come sancito nei

---

103. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit. p. 253

104. Westad O.A., *Moscow and the Angolan Crisis*, op. cit., p. 29

Principi base del 1972 ma anche concretamente, volta quindi ad intervenire e risolvere i conflitti regionali<sup>105</sup>.

Tale elemento è stato anche ribadito più recentemente da Zubok:

Sub-Saharan Africa and the Horn of Africa became the site for the Soviet military to demonstrate their new power-projection abilities. The scramble for Africa between the Soviets and the United States, as it turned out, was a manifestation of a major reason for Soviet behaviour in the 1970s: to act as a global power equal to others. Since 1964, the Soviet Union had begun building a strategic navy and a sizeable fleet of transportation aircraft<sup>106</sup>.

Proprio la marina sovietica giocò un ruolo decisivo nella politica estera sovietica nell'Oceano Indiano. La presenza navale sovietica nel Corno d'Africa si era affermata nel giugno del 1968 quando un contingente di 18 navi, di cui un terzo armate, furono trasferite dall'Oceano Pacifico all'Oceano Indiano. Le ragioni politiche della penetrazione sovietica nell'Oceano indiano erano ben evidenti: la presenza navale avrebbe rappresentato per Mosca un valido strumento per consolidare i legami con gli stati costieri. Del resto la dottrina navale sovietica di cui l'Ammiraglio Gorshkov era stato il propugnatore, enfatizzava il ruolo nella marina nella difesa degli interessi statali sovietici ed in particolare degli interessi economici, politici e militari nel Terzo Mondo<sup>107</sup>. Questa funzione assumeva un ruolo centrale nell'Oceano Indiano considerato l'epicentro dei movimenti di liberazione nazionale<sup>108</sup>.

Il quadro sulle cause dell'attivismo sovietico in generale e nel Corno d'Africa in particolare, è stato ancor più arricchito dai documenti sovietici finora disponibili che hanno in parte mitigato la preponderanza dell'interpretazione realista basata sulla triade interesse-

---

105. Il più chiaro esponente di questa visione è stato Celeste Wallander: 'The 1970s saw the strengthening of radical activism in Soviet political and intellectual circles and its coexistence with a highly optimistic pragmatic activism. Civilian and leadership thinking about third-world conflicts exhibited an extraordinary surge in optimism regarding the controllability of conflict and escalation, as well as fearless to support radical forces in national liberation struggles. Military analysts supported the consensus by arguing that Soviet power had grown to the point where the United States would be restrained by the risks of escalation, therefore local wars need not escalate to global nuclear war. If escalation could be prevented, the Soviet Union was free to consider whether and how it might aid progressive forces. This position on escalation risks was qualitatively different from earlier views because it leads to the conclusion that since Soviet strength deterred US action, increased Soviet aid to progressive forces would reduce the risks of armed struggle. Pragmatic activists in the 1970s argued that the Soviet Union *could* intervene in third-world conflicts; radical activists argued that it *must*', Wallander C.A., *Third-World Conflict in Soviet Military Thought: Does the "New Thinking" Grow Prematurely Grey?*, in *World Politics*, Vol. 42, No. 1, October 1989, p. 36

106. Zubok V., *A Failed Empire*, op. cit., p. 249

107. Admiral S.G. Gorshkov, citato in Weinland R.G., Herrick R.W. And McConnell J.M., Admiral Gorshkov's 'Navies in War and Peace', *Survival*, IISS, 17, 2, March-April 1975, p. 75

108. Tomilin Y., *Indiyskiy Okean v agressivnykh planakh imperializma*, MEIMO, 8, 197, p. 27

possibilità-opportunismo<sup>109</sup>.

In primo luogo, è emerso il ruolo dell'ideologia nella politica estera sovietica: i dirigenti sovietici che spinsero per un maggiore interventismo in Angola e nel Corno d'Africa erano guidati dall'idea di fondo di promuovere il modello sovietico di stato e di sviluppo economico-sociale. In concreto tale idea si concretizzava in un aiuto materiale, rappresentato non soltanto da armi o consiglieri militari, ma anche ideologico ovvero di assistenza allo sviluppo e all'organizzazione di un solido partito di massa.

Come sostenuto da Zubok, i fattori principali che riportarono i Sovietici nel continente africano furono il paradigma rivoluzionario-imperiale che ancora dominava al Cremlino, il vuoto politico ed ideologico del continente e l'attiva sollecitazione di un intervento sovietico da parte degli stessi leader africani. Come i continui resoconti del KGB testimoniavano, dopo il disappunto nei confronti delle richieste di coinvolgimento economico e politico verso le potenze occidentali i nazionalisti africani raggiunsero la conclusione che solo l'Unione Sovietica rappresentasse la chiave per la soluzione dei problemi politici economici e sociali<sup>110</sup>.

Il ruolo dell'ideologia aveva però avuto anche un ruolo più specifico: era stato infatti il filtro attraverso il quale l'Unione Sovietica considerò l'affidabilità politica dei vari movimenti di liberazione. Il fattore ideologico era bidirezionale: da un lato misurava il grado di sviluppo politico del movimento dall'altro era un investimento politico che l'Unione Sovietica effettuava nel tentativo di forgiare il movimento di liberazione secondo il modello sovietico.

Entrambi questi elementi avevano caratterizzato le relazioni tra Mosca da un lato e l'MPLA di Neto e il Derg di Menghistu dall'altro.

Prima di aprire agli aiuti militari nel dicembre del 1974, Mosca aveva investito molti sforzi nel fare dell'MPLA un'organizzazione solida e forte dal punto di vista ideologico in un periodo come quello dal 1970 al 1974 in cui l'MPLA era sostanzialmente frammentato in tre fazioni: la fazione di Neto, il gruppo della Rivolta del Leste di Daniel Chipenda ed infine la fazione denominata Rivolta Attiva.

Ancora nel marzo 1974 l'ambasciatore sovietico a Brazzaville dipinse un quadro disastroso circa la situazione interna all'MPLA eccetto per un discreto numero di attivisti progressisti che cercavano relazioni più strette con l'Unione Sovietica<sup>111</sup>. Proprio in conseguenza dell'impossibilità di unificare le tre fazioni, Mosca decise di puntare su Neto e molti dei suoi uomini sarebbero stati invitati in Unione Sovietica per lezioni di politica

---

109. Westad O.A., *Moscow and the Angolan Crisis*, op. cit., 29

110. Zubok V., *A Failed Empire*, op. cit., p. 249

111. Iukalov I.A., (chargé d'affaires, Dar-es-Salam) to MO, 22 May 1974, RGANI, f.5, op. 67, d. 758, pp. 70-71; E.I. Afanasenko to MO, 8 June 1974, ibid., pp. 78-81, in Westad O.A., *Moscow and the Angolan Crisis*, op. cit., p. 23

oltreché militari<sup>112</sup>.

Come sottolineato in un rapporto del Bureau of Intelligence and Research del 7 ottobre 1975:

Soviet assistance to African liberation movements generally has been influenced by two considerations: the ideological acceptability of the movement and the ability of the recipient to use aid effectively. The MPLA passes both tests [...]

On foreign policy issues, MPLA leader Neto's views mesh closely with the Soviet objectives. He sees the main obstacle to nation-building in Angola as interference by foreign interests [...] On the domestic level, Neto claims that the MPLA is a 'popular progressive', not a Communist, party. 'But', he has added, 'we want to redistribute the lands, the most fertile of which are not in the hands of the population'.

[Concerning MPLA effectiveness] The relative military effectiveness of the MPLA indicates that its cadres have been successful in importing at least minimum standards of training and discipline.<sup>113</sup>

Tale aspetto era evidenziato anche dagli analisti francesi:

Moscou paraît souhaiter transformer les parties au pouvoir issus des mouvements de libération nationale en partis communistes authentiques. Le Congrès du MPLA – Parti du Travail a marqué une rupture dans l'orientation du mouvement angolais (4-12 décembre 1977). le marxisme-léninisme a été adopté à l'exclusion de tout socialisme à l'africaine. La direction de l'Etat appartient à 'un parti d'avant-garde', le parti 'de la classe ouvrière' qui est la 'force dirigeante de la révolution'. Le Congrès a, de plus, réaffirmé son attachement à 'l'internationalisme prolétarien' et à la lutte des classes appliquée à l'élimination de la petite bourgeoisie des ville<sup>114</sup>.

Ma l'aspetto ideologico fu ancor più marcato nel caso della rivoluzione etiopie che rappresentò la più importante trasformazione politico-sociale in Africa secondo la dottrina marxista e il tentativo più profondo di dimostrare la validità del modello sovietico in Africa<sup>115</sup>.

Già nel febbraio 1975 l'ala sinistra del Derg guidata da Menghistu era alla ricerca dell'appoggio sovietico ed a partire dalla sua prima conversazione con l'ambasciatore sovietico ad Addis Abeba, Menghistu aveva insistito sulla creazione di programmi di studio a Mosca per i giovani etiopi i quali avrebbero potuto approfondire il marxismo e toccare con

---

112. Westad O.A., *Moscow and the Angolan Crisis*, op. cit., p. 23

113. Soviet Involvement in Angola, Report n. 147, Bureau of Intelligence and Research, 7 October 1975, Incoming FOIAs, Box 1, National Security Archive, Washington D.C.

114. Stratégie soviétique en Afrique: Vers une extension de la 'doctrine Brejnev', Bulletin Particulier de Renseignement, 10 avril 1978, *Série: Europe juillet 1976-1980, Sous-série: URSS, Dossier N. 4811*, Politique étrangère: L'URSS et la Corne de l'Afrique, AMAE

115. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 251

mano la teoria e la pratica del PCUS<sup>116</sup>.

Lo stesso Programma per la rivoluzione democratica nazionale lanciato nell'aprile del 1976 stabiliva un indirizzo politico per il graduale sviluppo del socialismo scientifico per mezzo di un'avanguardia rivoluzionaria e non conteneva per la prima volta alcun riferimento al carattere 'etiopio' o 'africano' del socialismo<sup>117</sup>.

Nel rapporto annuale del 1976 l'ambasciata sovietica ad Addis Abeba comunicò a Mosca:

The important practical results of the Program has been the introduction, on the orders of the PMAC, of obligatory study of the theory of scientific socialism in the army, police, governmental institutions, factories, and large farms [...] All this has led to a considerable growth of interest in the theory of Marxism-Leninism and its practical realization in the Soviet Union and other socialist countries, which has created the bases for a strengthening of our ideological influence<sup>118</sup>.

L'altro importante aspetto che è emerso dai documenti sovietici è il ruolo degli alleati sovietici in particolare Cuba, nello spingere l'Unione Sovietica ad un maggiore interventismo in Africa nell'interesse comune dell'avanzata del socialismo. Come si è visto nel paragrafo dedicato alla crisi angolana e come si vedrà nel capitolo dedicato alla crisi dell'Ogaden, Cuba svolse un ruolo fondamentale nel coinvolgere l'Unione Sovietica in Africa. Come sottolineato ancora da Zubok:

It took dynamic and ideologically motivated players to drag the Soviet leaders into the African gambit, including Angola's Agostino Neto and Ethiopia's Mengistu Haile Mariam, but especially Fidel Castro and his revolutionary colleagues in Cuba<sup>119</sup>.

Da un punto di vista meramente militare, come si vedrà nel prossimo capitolo, l'intervento sovietico a fianco dell'Etiopia fu senza dubbio un enorme successo. Grazie alle truppe cubane, ai massicci aiuti militari sovietici e soprattutto alla direzione strategica delle forze sul campo da parte dei consiglieri militari sovietici, le forze etiopi avevano potuto lanciare una controffensiva da manuale contro le forze somale<sup>120</sup>. Per Breznev e per la maggior parte dei suoi collaboratori, il principio della parità stabilito nelle negoziazioni con l'amministrazione Nixon non aveva solo attribuito all'Unione Sovietica il diritto di intervenire in aree dove le rivoluzioni locali fossero in pericolo ma anche la facoltà di tenere separate, come era accaduto già in Angola, la politica estera nel Terzo Mondo dalle relazioni

---

116. Ibid., p. 269

117. Ibid.

118. Annual Report of the USSR Embassy in Ethiopia fro 1976, RGANI, f. 5, op. 73, d. 1634, pp. 1-11 in Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 270

119. Zubok V., *A Failed Empire*, op. cit., p. 249

120. Patman G., *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op. cit., p. 258

bilaterali con gli Stati Uniti e con gli stati dell'Europa occidentali.

Un punto storiografico che ancora rimane sostanzialmente oscuro riguarda il grado di consapevolezza dei dirigenti sovietici, Brznev in primis, circa gli effetti che l'interventismo sovietico nel Terzo Mondo stava provocando ad occidente. La conclusione che si può trarre al momento è che sebbene esponenti come Gerorgy Arbatov, uno dei consiglieri 'illuminati' di Breznev, mettersero in guardia circa gli effetti nefasti dell'attivismo sovietico sulla distensione<sup>121</sup>, nel 1978 la maggior parte dell'establishment politico sovietico sembrava inconsapevole dei profondi effetti che la politica estera dell'Unione Sovietica stava avendo sulle percezioni occidentali circa il futuro del processo di distensione<sup>122</sup>.

### **1.3 - Le ripercussioni nelle relazioni bilaterali**

#### *1.3.1. Le percezioni britanniche della minaccia sovietica*

A partire almeno dal secolo XIX le relazioni tra Gran Bretagna e Russia si erano basate su quattro elementi fondamentali combinati tra loro. Due elementi positivi erano rappresentati dal comune interesse in relazione al controllo e all'ordine dell'Europa continentale e dalla comune volontà di trarre profitto da relazione economiche e commerciali mutualmente vantaggiose. Contrapposti a tali elementi erano la tradizionale ostilità delle rispettive ambizioni coloniali e una profonda antipatia britannica nei confronti della sistema di governo russo contraccambiata dalla costante paura russa di un contagio da parte del costituzionalismo britannico<sup>123</sup>.

In epoca sovietica, tali elementi alla base delle relazioni anglo-russe rimanevano ancora presupposti validi. Con l'inizio della guerra fredda e più in particolare a partire dagli anni Cinquanta le relazioni tra Gran Bretagna ed Unione Sovietica erano state caratterizzate da quella che in sede storiografica è stata definita con l'espressione 'the thinness of bilateral contacts'<sup>124</sup> per sottolinearne lo scarso livello di profondità. Durante la distensione i legami culturali ed economici tra Unione Sovietica e Gran Bretagna erano stati di gran lunga più deboli dei legami tra Unione Sovietica e Francia, Italia e Germania occidentale. Il punto più alto delle relazioni anglo-sovietiche era stata la visita del primo ministro Wilson e del ministro degli Esteri Callaghan a Mosca nel febbraio 1975 e l'accordo commerciale e

---

121. Zubok V., *A Failed Empire*, op. cit., p. 252

122. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 283

123. Keeble C., *Britain, the Soviet Union and Russia*, New York: St. Martin's Press, 2008, p. 1

124. Pravda A., Duncan P.J.S., (ed.), *Soviet-British Relations since the 1970s*, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, 1990

finanziario che venne firmato in tale occasione. Dal punto di vista britannico tale accordo era caratterizzato dalle stesse speranze che avevano ispirato il progetto di Lloyd George negli anni Venti in primo luogo l'auspicio che l'approfondimento delle relazioni economiche avrebbe allontanato Mosca dal confronto e dall'ideologia nelle relazioni internazionali<sup>125</sup>.

Nel novembre 1975 Callaghan espresse la sua visione delle relazioni con l'Unione Sovietica alla conferenza degli ambasciatori in servizio in Europa orientale. Secondo Callaghan:

It has been and remains an objective of HMG, having brought to an end a period of relative stagnation in our relations with the Soviet Union, to secure a genuine improvement in those relations. We are not starry-eyed about it. We are fully conscious of the limitation and disparities of power and belief impose. But given the complexity of the present international scene and the unthinkable consequences which could flow from misunderstandings or miscalculations, it should be the duty of every Western Government to establish the best possible lines of communications with the Russians in order to obtain the most accurate reading we can of their thinking, priorities and intentions and to ensure that they understand ours.<sup>126</sup>

Lo scarso livello di profondità delle relazioni Mosca-Londra era in gran parte dovuto al punto di vista sovietico secondo il quale il quadro prevalente dell'occidente era dominato da un lato dalla predominanza degli Stati Uniti e dall'altro, in ambito europeo, dal peso politico della Francia e naturalmente della Repubblica Federale Tedesca. A Londra l'importanza delle relazioni con l'Unione Sovietica era vista primariamente in funzione degli equilibri e della sicurezza europea:

The Soviet Union matters to us because it is the only major security threat to the UK and its Allies now and in the foreseeable future. East-West relations in general and US-Soviet relations in particular are a determinant of European peace and stability world peace. It follows that [...] it is our duty to obtain the most accurate reading we can of Soviet thinking, priorities and intentions<sup>127</sup>.

Nel 1972, all'inizio della fase più matura della distensione bipolare, i principali fattori alla base della politica estera sovietica secondo Londra erano descritti nel già citato rapporto della Joint Intelligence Committee (JIC). In primo luogo, la politica estera dell'Unione Sovietica si fondava sul concetto di consolidamento del proprio status internazionale e di sicurezza del Patto di Varsavia; un secondo fattore determinante era rappresentato dalla crescita dell'influenza sovietica nel Terzo Mondo e dal tentativo di ridurre l'influenza

---

125. Keeble C., *Britain, the Soviet Union and Russia*, New York: St. Martin's Press, 2008, p. 271

126. Draft dispatch of instructions to HM Ambassador in Moscow, from M.J. Llewellyn Smith to Mr. Scott, 19 April 1978, File No. 4, FCO 28/3473, NA

127. Ibid.

occidentale e cinese; infine, la promozione della leadership sovietica nel mondo comunista che negli anni Settanta significava lotta all'eresia cinese<sup>128</sup>. Il rapporto si concludeva con la fondamentale considerazione per la quale:

Soviet activity outside this priority zone [Europe] will certainly constitute a threat to us, both because it may threaten British interests in the area in question and because of its impact on the global power balance, but will be less alarming than activity directly affecting Western Europe and NATO<sup>129</sup>.

Il tono dei ministri laburisti della prima metà degli anni Settanta mostrava chiaramente l'impegno britannico verso la distensione come obiettivo primario di politica estera nelle relazioni con l'Unione Sovietica ma anche, alla luce della crescente apprensione per l'attivismo politico in Africa meridionale, la determinazione a controbilanciare le spinte verso la distensione con politiche volte a mostrare le capacità deterrenti dell'occidente. In un discorso del gennaio 1976 Callaghan faceva notare come:

In the last few years the Soviet Union has added to its existing numerical advantage over NATO in manpower and conventional weapons in Central Europe, an approximate strategic nuclear parity with the United States in addition to rapidly expanding its navy and improving its airforce and missile system<sup>130</sup>.

Da tale considerazione il ministro degli Esteri traeva la conclusione secondo la quale:

As long as the Soviet Union and her allies devote so much of their resources to armaments, détente must also be matched by an adequate defence capability that is sufficient to deter<sup>131</sup>.

In analogia con gli Stati Uniti, anche in Gran Bretagna il governo laburista in carica dovette affrontare un crescente malcontento interno verso la politica di distensione che iniziò ad affermarsi tra la fine del 1975 e gli inizi del 1976. Margareth Thatcher, leader dei conservatori, non era in linea di principio contro la distensione ma come ebbe a dire nel luglio 1976:

Détente sounds a fine word. And to the extent that there has really been a relaxation in

---

128. Report by Joint Intelligence Committee on the Soviet Threat, JIC (A)(72)34 14 September 1972, in Bennet G., Hamilton K.A. (eds.), *Documents on British Policy Overseas*, op. cit.

129. Ibid.

130. Speech delivered by Foreign Secretary James Callaghan, January 1976, cit. in. White B., *Britain, Détente and Changing East-West relations*, London: Routledge, 1992, pp. 137-140

131. Speech delivered by Foreign Secretary James Callaghan, January 1976, cit. in. White B., *Britain, Détente and Changing East-West relations*, London: Routledge, 1992, pp. 137-140



international tension, détente, the armed forces of the Soviet Union have increased, are increasing and show no signs of diminishing<sup>132</sup>.

La durezza dei toni usati dalla Thatcher nei confronti dell'Unione Sovietica provocarono ufficiali proteste da parte dell'ambasciatore sovietico a Londra e in Unione Sovietica l'agenzia TASS iniziò a riferirsi alla Thatcher con il soprannome, divenuto famoso in seguito, di 'Iron Lady'<sup>133</sup>.

Sostenuta dallo storico Rober Conquest, fortemente oppositore della distensione con l'Unione Sovietica, la Thatcher era già fortemente convinta che la distensione fosse una politica rischiosa poiché avrebbe permesso a Mosca di espandere la sua influenza in occidente e nel Terzo Mondo. In questa ottica, per i conservatori persino gli accordi economici come quelli stipulati da Wilson nel febbraio 1975 erano pericolosi poiché avrebbero permesso al governo sovietico di impiegare più risorse nell'apparato militare.

Sebbene in toni diversi, anche parte della diplomazia britannica era convinta che:

the Soviet Union would continue to endeavour both to have its détente cake and to eat it [...] The Russians would go on seizing such opportunities as offered themselves for extending their influence until the Americans were prepared to deploy the full extent of their power in the world and the Soviet leadership were made to believe in the American will to do so<sup>134</sup>.

Breznev e la leadership sovietica erano ben consapevoli di queste tendenze che a Mosca erano viste come la causa prima della crisi della distensione. In una lettera indirizzata a Wilson nel dicembre 1975, lo stesso Breznev sottolineò come:

Certain circles in the West, echoed somewhere in the East, are persistently trying in every way to criticise détente and discredit it. Indeed it is not only that they are activating a campaign of slander and dis-information but that these circles are directly counteracting the process of the increasing reduction of international tension and the yearning of the people for peace and cooperation<sup>135</sup>.

Sullo sfondo di tali considerazioni, il coinvolgimento sovietico in Angola fu affrontato da Callaghan agli inizi del 1976 quando l'intervento dell'Unione Sovietica all'MPLA e la presenza in Angola di truppe cubane aveva attirato molte critiche in occidente e sembrava poter minacciare i risultati raggiunti dalla distensione con gli Stati Uniti. In un telegramma

132. Mrs. Thatcher Speech at Chelsea Conservative, July 1975, citato in White B., *Britain, Détente and Changing East-West relations*, op. cit., p. 138

133. White B., *Britain, Détente and Changing East-West relations*, op. cit, p. 139

134. Mr. Cartledge citato in Bennet G., Hamilton K.A. (eds.), *Documents on British Policy Overseas*, op. cit.

135. Message from Breznev to Mr. Wilson of 28 December 1975, FCO 28/2770 Political relations between Soviet Union and UK 1975, NA

inviato il 29 gennaio, Callaghan impartiva le istruzioni all'ambasciata britannica sull'atteggiamento da tenere negli scambi con Mosca in questi termini:

You should impress upon the Russians that, while we have no objection to the contest of ideas, we object strongly to efforts to promote solution by force of political problems arising in countries far from the Soviet Union's territory<sup>136</sup>.

Il momento più significativo per le relazioni anglo-sovietiche nel periodo immediatamente successivo alla crisi angolana fu la visita di Gromyko a Londra dal 22-25 marzo 1976. La visita era stata già programmata dal febbraio 1975, quando Wilson e Callaghan in visita a Mosca estesero l'invito a Gromyko di recarsi a Londra ma avveniva in un momento delicato sia per i recenti eventi in Angola sia perché da pochi giorni si era concluso il XXV Congresso del PCUS.

L'obiettivo britannico principale era quello di consolidare le relazioni bilaterali e soprattutto di riprendere periodicamente gli incontri a livello ministeriali caduti in desuetudine già prima della visita di Wilson nel febbraio del 1975. Da parte sovietica uno degli scopi principali della visita era quello di rendere consapevole il Regno Unito della volontà dell'Unione Sovietica di continuare nella politica di distensione con gli Stati Uniti e con gli Stati europei e a tal fine Gromyko riaffermò quanto stabilito da Breznev al XXV Congresso del PCUS<sup>137</sup>.

I colloqui, come riportato in una conferenza dallo stesso Callaghan:

were conducted in a good atmosphere, free from unhelpful acrimony, and with frankness [...] Anglo-Soviet relations have regained a degree of stability which can absorb the clear expressions of different positions<sup>138</sup>.

Il tema dell'Angola fu naturalmente affrontato:

Although there are obvious differences of views concerning recent developments in Southern Africa, the discussions were constructive and should prove a value in helping to encourage restraint and responsibility by the parties directly concerned<sup>139</sup>.

Secondo Callaghan, Gromyko lasciò Londra con una immagine abbastanza chiara circa le dimensioni delle preoccupazioni britanniche e dell'occidente riguardo la politica sovietica in Angola. Come riportato dallo stesso Callaghan:

---

136. Tel. From Mr. Callaghan to Sir H. Smith (Moscow), January 29, 1976, in Bennet G., Hamilton K.A. (eds.), *Documents on British Policy Overseas*, op. cit., pp. 426-429

137. Cuban Involvement in Africa, File No 88A, Telegram No. Guidance 66 to HM Representatives Overseas, Visit of the Foreign Minister to the United Kingdom, 22-25 March 1976, 26 March 1976, NA

138. Ibid.

139. Ibid.

I left him in no doubt of HMG's view that détente is indivisible, and that British public opinion is not likely to accept that détente in Europe should be immune from developments in the African continent<sup>140</sup>.

La visita ebbe come risultato 'no surprises and no drama' e ciò era secondo il ministro degli Esteri britannico 'what was needed for the consolidation of the improved Anglo-Soviet working relationship'<sup>141</sup>.

Il clima generale nelle relazioni bilaterali nel corso del 1976 fu però caratterizzato da un certo raffreddamento di fondo da entrambe le parti. Il 7 settembre 1976 un diplomatico sovietico a Londra riferì in una lettera indirizzata al Foreign Office che:

there was a strong feeling on the Soviet side that Anglo-Soviet relations were somewhat in the doldrums, and [...] may have slipped back since the Wilson visit of 1975<sup>142</sup>.

Nell'aprile 1976 Anthony Crosland, il quale aveva sostituito Callaghan agli Esteri, fu, come notò un funzionario del Foreign Office, 'somewhat disenchanted with the development of our bilateral relations with the East'<sup>143</sup>.

Una parte importante di tale disincanto nelle relazioni bilaterali era rappresentata dall'attivismo sovietico in Africa e la questione fondamentale sulla quale ci si interrogava a Londra era se la politica estera sovietica fosse veramente diventata più aggressiva nel continente africano dopo l'intervento in Angola. In sintesi, come emerge da un'interessante conversazione dell'aprile 1976 tra Sir Rhodes, funzionario del Foreign Office, e Sir Cook, del Bureau of Intelligence and Research del ministero degli Esteri, gli interrogativi di fondo erano i seguenti:

Did the Angolan episode represent a watershed? Was the Soviet Government now ready to behave in a more expansionist way? Or would it persist in its previous policy of "cautious opportunism"?<sup>144</sup>

La risposta a questi interrogativi era abbastanza condivisa: l'intervento in Angola non rappresentava un cambiamento fondamentale di indirizzo della politica estera sovietica 'although the Russians would, of course, continue to take these opportunities available to

---

140. Ibid.

141. Ibid.

142. Citato in Bennet G., Hamilton K.A. (eds.), *Documents on British Policy Overseas*, op. cit., pp. XIV-XV

143. Ibid.

144. Record of Conversation between members of the Bureau of Intelligence and Research, State Department, and the Head of the Assessments Staff, Cabinet Office, on 1 April 1976, File No. 17, FCO 28/2826, NA

them [and] to look for “targets of opportunity”<sup>145</sup>.

Sulla scia degli eventi angolani nel corso del 1976 iniziò a consolidarsi a Londra l'idea di fondo che, come sostenuto in un rapporto del Planning Staff al Foreign Office:

In essence it was difficult to see any way, apart from Western acceptance of Soviet hegemony, by which the confrontational element in East/West relations might eventually be eliminated. Negotiations between the two sides seemed inevitably to combine a cooperative approach towards solving difficult problems with a confrontational approach aimed at achieving unilateral advantages.<sup>146</sup>

Tra la fine del 1975 e l'inizio del 1976, iniziò a definirsi a Londra quella dicotomia tra cooperazione-confronto che sarebbe di lì a poco adottata dall'amministrazione Carter come paradigma delle relazioni tra Stati Uniti ed Unione Sovietica. In un rapporto britannico del 1976, l'indirizzo di politica estera da seguire nelle relazioni con l'Unione Sovietica veniva così riassunto:

[Soviet activity outside Europe does not] detract from our interests in continuing to work for a safer and more productive relationship with the countries of Eastern Europe. We must not be shy of standing our ground in the ideological struggle. We must continue to enmesh the Russians with agreements with the West whether political, economic, commercial or cultural in order to increase the Soviet commitment to stability. And we must not hesitate to express our views forcibly in those issues which we for our part do not perceive as commensurate with détente eg interference in Angola or suppression of human rights in the Soviet Union. The growth of Soviet power, both strategic and economic, is not in itself a process which we are in a position to retard or suppress. We are, however, in a position – as a Community and an Alliance – to exercise some influence over the manner in which Soviet power is exercised and over the uses of which it is put. This should be the objective of the West's own détente strategy<sup>147</sup>.

Questi indirizzi di politica estera avrebbero raggiunto con David Owen agli Esteri una formulazione più matura e avrebbero rappresentato la risposta britannica al declino della distensione bipolare che tra il 1977 e il 1978 era ormai diventato evidente.

---

145. Ibid.

146. Citato in Bennet G., Hamilton K.A. (eds.), *Documents on British Policy Overseas*, op. cit., p. XV

147. Anglo-French Bilateral Talks between Political Directors, East/West Relations, Line to Take, Foreign and Commonwealth Office, 16 January 1976, Fil. No.2, FCO 28/2827, NA

### 1.3.2. *Le premesse della 'relation privilégiée'*

Dopo il viaggio di De Gaulle in Unione Sovietica dal 21 giugno al 1 luglio del 1966, una lunga serie di scambi ad alto livello aveva caratterizzato le relazioni franco-sovietiche: Kosygin e poi Breznev si recarono a Parigi nel 1966, 1971 e 1973 mentre Pompidou si recò in Unione Sovietica nel 1967, 1979, 1973 e 1974. Infine Giscard d'Estaing si recò a Mosca in qualità di presidente della Repubblica dal 14 al 18 ottobre del 1975 e ricevette Breznev a Rambouillet nel dicembre 1974 e nel giugno 1977<sup>148</sup>. Nel corso degli incontri, numerosi accordi furono raggiunti ed i più importanti tra questi costituirono una sorta di *charte* delle relazioni politiche franco-sovietiche: la Dichiarazione franco sovietica del 1966, il Protocollo sulle consultazioni politiche del 1970, la Dichiarazione sui principi della cooperazione del 1971, la Dichiarazione sullo sviluppo dell'amicizia e della cooperazione tra la Francia e l'Unione Sovietica del 1975 ed infine la Dichiarazione comune sulla distensione internazionale firmata nel 1977.

Le consultazioni politiche franco-sovietiche a tutti i livelli ebbero carattere regolare a partire dalla visita di De Gaulle nel 1966 e furono inserite in un quadro istituzionale a partire dalla visita di Pompidou a Mosca con la firma del protocollo del 13 ottobre 1970. Questo protocollo prevedeva in primo luogo che i governi francese e russo entrassero in contatto qualora fossero sorte 'des situations qui, à l'avis des deux parties, créeraient une menace contre la paix, une rupture de la paix ou provoqueraient une tension internationale'. In secondo luogo si prevedeva che i ministri degli affari Esteri si riunissero ogniqualvolta fosse necessario ed almeno due volte l'anno<sup>149</sup>.

La cooperazione economica franco-sovietica, avviata poco dopo il viaggio di De Gaulle a Parigi nel giugno 1966 si fondava su due documenti principali : la Dichiarazione franco-sovietica del 30 giugno 1966 che aveva creato la 'Commission mixte permanente franco-soviétique' (denominata 'Grande Commission') e l'Accordo di cooperazione scientifica, tecnica ed economica tra il governo della repubblica francese e il governo dell'Unione Sovietica, firmato il 30 giugno 1966, con la quale venne creata la Commissione mista franco-sovietica di cooperazione scientifica, tecnica ed economica (denominata 'Petite Commission'). Si aggiunsero poi altri accordi sullo sviluppo della cooperazione economica, tecnica ed industriale del 27 ottobre 1971 ed altri accordi di applicazione. La Grande Commission si era riunita almeno una volta all'anno alternativamente a Parigi e Mosca e la delegazione francese era stata sempre presieduta dal ministro dell'Economia e aveva compreso i ministri dell'Industria e del Commercio con l'estero.

---

148. Una recente e dettagliata panoramica delle relazioni franco-sovietiche è offerta dal volume di Narinskij M. e Vaisse M., *Les crises dans les relations franco-soviétiques, 1954-1991*, Paris: Pedone, 2009

149. Les Relations franco-soviétiques, Note de la Sous-Direction d'Europe Orientale, 15 novembre 1978, N. 4813 Relations politiques France-URSS, AMAE

Nonostante la complessa struttura dei rapporti franco-sovietici, nella primavera del 1974 le relazioni franco-sovietiche avevano perduto progressivamente l'eccezionalità che aveva contribuito in larga misura a caratterizzarle come *privilegiées*. La ragione fondamentale era da ricercare, secondo la diplomazia francese, nella rapida costruzione dell'*entente* tra le due principali potenze mondiali che stava cambiando la struttura delle relazioni internazionali. In tale contesto, la volontà d'autonomia della politica estera francese mal si adattava allo schema delle relazioni internazionali dal momento che per Mosca il dialogo con gli Stati Uniti era divenuto prioritario<sup>150</sup>.

Come sintetizzato in una nota del ministero degli Esteri francese:

Les éléments propres aux relations franco-soviétiques qui se sont développés durant le dernier semestre se rattachent presque tous à l'évolution de l'entente soviéto-américaine qui, comme nous le prévoyions, a débordé de son cadre, théoriquement militaire, pour se transformer en un arbitrage politique à deux des situations susceptibles de mettre en danger la paix entre les super Grands<sup>151</sup>.

Tale stato di cose fu reso evidente nei colloqui tra Giscard e Breznev a Rambouillet nel dicembre del 1974. L'incontro, che ebbe come contenuto più importante il tema dello sviluppo della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, confermò la continuità della 'politique d'entente et de coopération' tra Unione Sovietica e Francia<sup>152</sup>. Nonostante la soddisfazione per gli incrementi negli scambi industriali e commerciali tra i due paesi e l'approfondimento della cooperazione economica e tecnica, il punto fondamentale percepito a Parigi era che Breznev non avesse ancora stabilito con Giscard e Sauvagnargues lo stretto contatto che aveva avuto con Pompidou, Brandt e Nixon<sup>153</sup>.

Sul piano politico l'incontro di Rambouillet aveva permesso di rilevare il comune desiderio delle parti di perseguire una progressiva cooperazione nel quadro degli accordi fondamentali franco-sovietici come il protocollo del 1970 sulle consultazioni politiche e l'accordo sulla cooperazione del 1971<sup>154</sup>.

Successivamente la visita di Giscard d'Estaing a Mosca dal 14 al 18 ottobre 1975 fu caratterizzata dagli stessi toni. Come affermato nel comunicato finale:

Les échanges de vues approfondis qui ont eu lieu entre le président de la République

---

150. Ibid.

151. Ibid.

152. Communiqué franco-soviétique du 7 décembre 1974, *Série: Europe 1971-juin 1976*, Sous-série: URSS, N. 3726 Relations Politiques franco-soviétiques, AMAE

153. Note de synthèse, Rambouillet, décembre 1974, Communiqué franco-soviétique du 7 décembre 1974, *Série: Europe 1971-juin 1976*, Sous-série: URSS, N. 3726 Relations Politiques franco-soviétiques, AMAE

154. Visite en France de M. Brejnev, 19 février 1975, Rencontre de Rambouillet 'Préparation', *Série: Europe 1971-juin 1976*, Sous-série: URSS, N. 3726 Relations Politiques franco-soviétiques, AMAE

française et le dirigeants soviétiques, dans une atmosphère de large compréhension mutuelle, on porté sur les grands problèmes de la politique européenne et mondiale ainsi que sur les questions concernant le développement de la coopération et de l'entente entre la France et l'Union Soviétique<sup>155</sup>.

Durante la visita, vennero firmati un accordo sulla cooperazione nel campo dell'energia, un accordo sulla cooperazione scientifica, tecnica e industriale nel campo dell'aviazione civile e dell'industria aeronautica, un accordo sulla cooperazione in campo turistico ma soprattutto una Dichiarazione sullo sviluppo dell'amicizia e della cooperazione tra Francia ed Unione Sovietica. Nella dichiarazione si leggeva:

La France et l'Union Soviétique sont résolues à poursuivre fermement dans la voie de l'entente et de la coopération et faire tout ce qui dépend d'elles pour affirmer la politique de détente dans les relations internationales et pour lui donner un contenu à la solution des problèmes internationaux fondamentaux et à la prévention des situations de crise<sup>156</sup>.

Nonostante le relazioni franco-sovietiche venissero riaffermate in tutta la loro importanza per gli equilibri europei ed internazionali, il contesto dell'incontro era reso incerto dall'avvicinarsi al Congresso del PCUS visto a Parigi come l'occasione per la dirigenza del PCUS per pronunciarsi sul futuro della politica estera e sulle questioni più importanti riguardanti la distensione<sup>157</sup>.

Proprio il XXV Congresso segnò un punto fondamentale nelle relazioni tra Mosca e Parigi. Come sottolineato nel resoconto dell'incontro stilato dell'ambasciata britannica, Breznev:

in dealing with Western Europe, chose France and the Federal Republic of Germany for special mention. The acrimony over the ideological struggle during President Giscard's visit to the USSR in October 1975 has evidently not displaced France as the Soviet favourite in Western Europe. Brezhnev said that Soviet-French summits, including those with Giscard, had brought closer the two countries' positions on international questions and activated their co-operation<sup>158</sup>.

---

155. Communiqué commun publié au terme de la visite du Président Giscard d'Estaing (Moscou, 17 octobre 1975), *Série: Europe 1971-juin 1976*, Sous-série: URSS, N. 3728 Relations Politiques franco-soviétiques: Visite du Président de la République 14 au 18 octobre 1975, AMAE

156. Déclaration sur le développement de l'amitié et de la coopération (Moscou, 17 Octobre 1975), *Série: Europe 1971-juin 1976*, Sous-série: URSS, N. 3728 Relations Politiques franco-soviétiques: Visite du Président de la République 14 au 18 octobre 1975, AMAE

157. Note de synthèse sur la visite du Président Giscard d'Estaing (Moscou, 17 octobre 1975), *Série: Europe 1971-juin 1976*, Sous-série: URSS, N. 3728 Relations Politiques franco-soviétiques: Visite du Président de la République 14 au 18 octobre 1975, AMAE

158. Soviet Political Party Congresses, File No. 67, Diplomatic Report No, 192/76, The 25<sup>th</sup> Congress of the CPSU, 17 March 1976, FCO 28/2926, NA

L'importanza della Francia nell'architettura della politica estera sovietica venne confermata successivamente dalla visita di Gromyko a Parigi dal 27 al 30 aprile 1976 durante la quale i colloqui tra le parti dimostrarono la volontà dei due governi di perseguire la loro politica di cooperazione<sup>159</sup>.

Gromyko ribadì, come già aveva ribadito a Londra, che :

Dans l'ensemble, en ce qui concerne les relations soviéto-américaines, notre position très simple reste inchangée. Aujourd'hui comme demain, notre politique envers les Etats-Unis est stable, nous l'avons dit aux dirigeants américains, au Président Ford. Nous sommes pour le développement des relations avec les Etats-Unis sur la base du respect du principe de la coexistence pacifique. Nous sommes pour la détente et nous attendons la même chose des Etats-Unis<sup>160</sup>.

Il ministro degli Esteri Sauvagnargues confermò dal canto suo l'indirizzo di politica estera prevalente a Parigi :

la France était résolue à poursuivre la politique de détente en dépit des questions dont elle avait pu faire l'objet. Cette politique suppose que tous les états adoptent une attitude de modération dans leurs rapport afin d'atténuer les opposition et d'éliminer toutes possibilités de durcissement ou d'affrontement<sup>161</sup>,

e non mancò di sottolineare in riferimento alla recente presa di posizione dell'amministrazione Ford in seguito agli eventi in Angola, come:

Nous considérons que, sans souscrire aux analyse concernant la remise en cause de la détente à propos de certains interventions en Afrique, la modération est nécessaire sur ce continent qui, de loin, n'a pas atteint une complète stabilisation<sup>162</sup>.

Dalla primavera del 1976 le relazioni franco-sovietiche furono caratterizzate dunque da un nuovo slancio confermato dall'incontro di Rambouillet tra Giscard d'Estaing e Breznev nel giugno 1977. In tale occasione venne approvata una *Déclaration conjointe sur la détente internationale* in cui si ribadiva solennemente che l'Unione Sovietica e la Francia 'sont résolues à développer leur action en faveur de la détente, à la fois par leur politique propre, par leurs efforts conjoints et à travers le progrès de leurs rapports avec les autres Etats'<sup>163</sup>.

---

159. Relations politiques franco-soviétiques, tél. Circulaire No. 354, Paris le 3 mai 1976, série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: URSS, dossier 3730, AMAE

160. Ibid.

161. Ibid.

162. Ibid.

163. Déclaration conjointe sur la détente internationale, in Documentation Française, Documents d'actualité



La ragione del rilancio delle relazioni bilaterali era da ricercarsi in generale nel sistema di relazioni internazionali e più in particolare nella crisi della distensione bipolare che l'Angola aveva portato con sé. Di ciò la diplomazia ed il mondo politico francese erano ben consapevoli :

Nous avons observé à plusieurs reprises dans le passé que *les relations franco-soviétiques évoluent en fonction inverse des rapports soviéto-américains*. Ainsi, lorsque ceux-ci se détériorent, les références positives à la coopération franco-soviétique devenaient plus appuyées et l'intérêt pour la France plus marqué. Or, nous nous trouvons précisément dans cette situation<sup>164</sup>.

Le conseguenze politiche sul piano internazionale di tali orientamenti erano evidenti : in una fase di crisi delle relazioni bipolari, come quella attraversata da Mosca e Washington dopo la crisi in Angola, il riavvicinamento con la Francia rappresentava per l'Unione Sovietica lo strumento più efficace per dimostrare agli stati europei e agli Stati Uniti la volontà di continuare nella politica di distensione; per Parigi il nuovo rinvigorismento nelle relazioni con Mosca confermava il ruolo fondamentale della Francia nel dialogo est-ovest.

### 1.3.3. *Le tensioni franco-sovietiche in Africa*

Fin dai giorni immediatamente successivi alla sua elezione nel 1974, Valéry Giscard d'Estaing rese chiaro che il suo governo avrebbe accordato al continente africano maggiore importanza nell'agenda politica di quanto avessero fatto prima di lui il generale de Gaulle o il presidente Pompidou<sup>165</sup>.

Era convinzione di Giscard che la Francia avesse una responsabilità speciale nel resistere al disequilibrio di forze regionali in Africa non solo nell'interesse francese ma nell'interesse della più generale sicurezza occidentale<sup>166</sup>. In una intervista per la *US News & World Report* nel 1976, Giscard spiegò che l'attivismo francese in Africa era stato condizionato dalla paralisi americana post-Watergate e post-Vietnam:

It is true that recently in Africa, the US appeared to be experiencing certain difficulties in implementing its foreign policy, compared to nations enjoying full freedom of decision and

---

International, n. 30-31, 1977

164. Note sur les Relations franco-soviétiques, Direction des Affaires politiques Europe, Sous-Direction d'Europe Orientale, 5 mars 1976, série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: URSS, dossier 3729, AMAE

165. Giscard d'Estaing, V., *Le Pouvoir et la Vie*, Paris: Le Livre de Poche, 1988, p. 587

166. Stuart D.T., *Africa as an Out of Area Problem for NATO*, in Coker C. (ed.), *The United States, Europe and Military Intervention overseas*, London: MacMillan, 1985, pp. 106-109

action. These difficulties undoubtedly created a sense of anxiety in the World<sup>167</sup>.

Tra il marzo 1977 e la metà del 1978 due crisi nello Zaire offrirono l'occasione alla Francia di dimostrare la propria influenza nel continente africano e la propria forza nel difendere gli interessi occidentali. Come avrebbe riportato una nota del ministero degli Esteri:

En Afrique l'intervention massive soviétique et cubaine nous a inquiétés; elle nous a conduits à constater que l'Union Soviétique et n'hésitait pas porter atteinte la détente. De son côté, l'URSS a conscience de ce que la politique française pouvait se trouver à la traverse de ses entreprise, de là sans doute les attaques violentes dont notre politique a fait l'objet au moment de l'affaire du Shaba<sup>168</sup>.

Il 14 marzo 1977, esuli del Katanga, organizzati nel Fronte nazionale congolese di liberazione e oppositori del presidente dello Zaire Mobutu, lanciarono un'incursione dall'Angola nella provincia dello Shaba (ex Katanga) nello Zaire. Il regime di Neto probabilmente permise questo attacco come rappresaglia al sostegno di Mobutu all'FNLA contro il regime dell'MPLA nonostante l'accordo stabilito alla fine del febbraio 1976 per il quale Mobutu avrebbe interrotto ogni aiuto ai movimenti di resistenza al regime di Neto in Angola<sup>169</sup>.

Mentre il presidente Carter decise, seguendo la linea di Vance, di trattare l'invasione dello Shaba come una questione africana e non inerente ai rapporti Est-Ovest, Giscard, il quale aveva trattato lo Zaire come l'alleato francese più importante della regione dal 1974, decise di intervenire di propria iniziativa. Agli inizi di aprile 1977 il presidente francese formò una forza multinazionale da inviare a sostegno del regime di Mobutu. Il 7 aprile 1,500 soldati marocchini furono trasportati in Zaire da aerei francesi e l'operazione impedì ai guerriglieri di catturare l'importante centro di Kolwezi.

Poco più di un anno dalla prima invasione, l'11 maggio del 1978, 4000 guerriglieri del FLNC invasero nuovamente questa volta con più successo riuscendo a catturare la città di Kolwezi e ponendo una minaccia concreta non solo al regime di Mobutu ma anche agli interessi economici occidentali. Ancora una volta la Francia, in cooperazione con il Belgio e questa volta con sostegno materiale degli Stati Uniti, organizzò la risposta militare. La Francia mise a disposizione 650 soldati della Legione Straniera e il Belgio inviò 1200

---

167. *Europe still needs the US – The most powerful Nation*, US News & World Report, 17 May 1976, pp. 50-51

168. Les Relations franco-soviétiques, Note de la Sous-Direction d'Europe Orientale, 15 novembre 1978, N. 4813 Relations politiques France-URSS, AMAE

169. Klinghoffer A. J., *The Angolan War: A Study in Soviet Policy in the Third World*, New York: Westview, 1980, pp. 59, 133; Bender G. J., *Angola, the Cubans, and the American Anxieties*, *Foreign Policy*, n. 31, Summer 1978, p. 14

paracadutisti i quali furono trasportati su aerei americani. La seconda crisi nello Shaba, comunemente denominata Shaba II fu risolta sul piano regionale con un'intesa verbale tra Mobutu e Neto ma le ripercussioni sulle relazioni bipolari e sulle relazioni tra Francia e Unione Sovietica furono evidenti.

In una nota di preparazione alla visita del ministro del commercio con l'estero a Mosca, si poteva leggere:

Les relations franco-soviétiques ont subi ces deux derniers mois sur le plan politique un dégradation. Sur une toile de fond qui comportait déjà certaines ombres, le processus s'est déclenché avec la campagne de la presse soviétique contre l'intervention française au Shaba. [...] Il est permis d'espérer que les rencontres de diverses natures prévues pour le début de l'automne replaceront nos relations sous le signe de la sérénité et de la confiance<sup>170</sup>.

La questione dello Shaba era assieme alle tensioni nel Corno d'Africa e alla reazione della Francia nei confronti dei processi dei dissidenti in Unione Sovietica uno dei motivi di maggiore tensione alla metà del 1978 tra Parigi e Mosca. Tuttavia, come si poteva leggere nel già citato rapporto:

Le dialogue franco-soviétique s'est toujours poursuivi [...] Les dirigeants soviétiques seront sensible à l'assurance, que leur donnerait un membre du gouvernement français que la France est résolue à poursuivre la politique de détente, qu'elle a inaugurée avec l'URSS, et désireuse aussi de préserver des aléas de la conjoncture, et si possible de l'accroître encore, le capital de confiance, d'amitié et de réalisations en commun que les deux pays ont constitué depuis dix ans<sup>171</sup>.

Il 6 giugno 1978 Giscard inviò una lettera a Breznev nella quale vi si riassumeva lo stato delle relazioni bilaterali tra Francia e Unione Sovietica e e nella quale il tema centrale era rappresentato dall'Africa. La prima riflessione di Giscard riguardava la distensione nel suo complesso:

La détente, dans le monde tel qu'il est, revet nécessairement un caractère global. C'est que la France et l'Union Soviétique ont voulu souligner, quand elles ont affirmé dans la déclaration commune que nous avons signée à Rambouillet le 22 juin 1977, que tous les états doivent poursuivre et intensifier les efforts en faveur de la détente internationale<sup>172</sup>.

---

170. Etat des relations politiques franco-soviétiques, Note pour la Visite du Ministre du Commerce Extérieur à Moscou (26-28 juillet 1978)', Direction d'Europe, Sous-direction d'Europe Orientale, 21 Juillet 1978, N. 4813 Relations politiques France-URSS, AMAE

171. Ibid.

172. Message de M. le President de la Republique à M. Brejnev, 6 Juin 1978, série : Europe Juillet 1976-1980, dossier N. 4813 Relations politiques France-U RSS, AMAE

Per poi aggiungere :

Il est clair que les developpements intervenus recemment sur le continent africain ont affecté la détente<sup>173</sup>.

Con riferimento alla crisi dello Shaba, Giscard chiarì le ragioni dell'intervento francese in questi termini:

Des situations ont par ailleurs été créées qui ont amené la France à intervenir. Notre pays a vous le savez, des liens anciens et étroits avec de nombreux états africains, quel que soit leur régime politique, économique et social. Notre pays assume a leur égard des taches de coopération, et, à leur demande expresse, des obligations militaires quand ils sont menacés. Mais si l'exigence de la securité est inseparable de celle du developpement, c'est au developpement que la France consacre l'essentiel de son action en Afrique<sup>174</sup>.

Secondo Giscard l'Africa non avrebbe dovuto rappresentare un'occasione di scontro tra la Francia e l'Unione Sovietica e concluse la sua lettera in questi termini:

Je regrette que l'action que nous avons entreprise au Zaire, à la demande pressante du gouvernement de ce pays, pour sauver plusieurs centaines de vies humaines en grave danger à l'occasion d'incursions venues de l'exterieur, ait été si mal jugée et déformé, parfois de façon outranciere, par les journaux soviétiques [...]. Je suis convaincu que l'acquis de la cooperations et le capital de confiance accumulés entre nos deux pays sont trop importants pour ne pas faire l'objet de nos soins le plus attentifs<sup>175</sup>.

La risposta di Breznev arrivò pochi giorni dopo, il 19 giugno 1978. In termini generali, Breznev affermò come:

La détente constitue le noyau, l'essence de la coopération de nos pays sur l'arène internationale [...] Donner à la détente un caractère irréversible et universel, c'est un des objectifs fondamentaux de notre politique<sup>176</sup>.

Nel caso specifico dell'intervento nella crisi dello Shaba, Breznev riaffermò esplicitamente la posizione sovietica:

Une chose c'est quand l'aide est fournie au pays victime de l'aggression, comme ceci a eu lieu en Ethiopie, et c'est tout une autre chose quand il s'agit d'intervention armée aux affaires intérieures d'un Etat [...] Les avions de transport des Etats-Unis ont amené un groupe

---

173. Ibid.

174. Ibid.

175. Ibid.

176. Réponse de M. Breznev à M. Giscard d'Estaing, 14 Juin 1978, N. 4813 Relations politiques France-URSS, AMAE

d'officiers américains et y transportent des contingents marocains et sénégalais. Avec la participation directe des soldats et officiers étrangers on mène des actions militarise au nom de la 'défense' du Zaïre – que personne n'a agressé de l'extérieurs – contre les zairois citoyens d'une des provinces de ce pays même [...]. Ni au Zaïre, ni dans d'autres régions d'Afrique il n'y a pas un seul Soviétique armé<sup>177</sup>.

Al di là delle differenti prospettive, lo scambio di lettere testimoniò come per Parigi e Mosca l'invasione dello Shaba rappresentò un fenomeno periferico che indubbiamente influì sull'andamento generale delle loro relazioni ma non fu di portata tale da scardinarne le fondamenta. Come vedremo nel prossimo capitolo la reazione americana alla seconda crisi dello Shaba, di poco successiva crisi dell'Ogaden, sarebbe stata tale da modificare non solo i toni ma anche la sostanza stessa delle relazioni bipolari.

#### *1.3.4. Le relazioni bilaterali nel 1978 e l'opzione europea*

Nel marzo 1977, un mese dopo il suo insediamento agli Esteri, David Owen presentò un discorso alla Diplomatic and Commonwealth Writers' Association di Londra nel quale la strategia britannica nella distensione con l'Unione Sovietica veniva fermamente difesa nel momento in cui dopo la crisi in Angola e poco prima della crisi dell'Ogaden si guardava ai benefici della distensione, sia in Gran Bretagna che all'estero, in modo sempre più scettico. Owen parlò della 'Jekyll and Hyde nature of détente – competition on the one hand, cooperation on the other'<sup>178</sup>.

Punto centrale del suo discorso, e della sua visione più generale delle relazioni con l'Unione Sovietica, era che la distensione non potesse di per sé rimuovere le aree di competizione dal momento che:

they are endemic to the continuing bipolar struggle between East and West and the global nature of Soviet power<sup>179</sup>.

Ciò a cui la distensione doveva puntare era, secondo Owen, l'espansione delle aree di cooperazione e gradualmente la contrazione delle aree di confronto:

The key to British approach is caution, limited expectations and, centrally, maintaining a

---

177. Réponse de M. Brejnev à M. Giscard d'Estaing, 14 Juin 1978, N. 4813 Relations politiques France-URSS, AMAE

178. Speech delivered by Foreign Secretary David Owen, March 1977, cit. in. White B., *Britain, Détente and Changing East-West relations*, London: Routledge, 1992, pp. 137-140

179. Ibid.

balance between the elements of confrontation and cooperation<sup>180</sup>.

Nel maggio 1978, dopo la crisi dell'Ogaden, il primo ministro Callaghan ribadì nei colloqui con Vladimir Kirillin, membro dell'Accademia delle Scienze dell'Unione Sovietica gli indirizzi della politica estera britannica nei confronti dell'Unione Sovietica in questi termini:

The British Government's policy [is] based on détente and on maintaining good working relations on the state level between the Soviet Union and the United Kingdom. [despite the fact that] the course of events in Africa, for example, was an irritant which was having an adverse effect on détente<sup>181</sup>.

Sul deterioramento delle relazioni bipolari, Callaghan ribadì chiaramente la posizione inglese:

The recent events were causing much turbulence, not only in the UK but in the West generally. There was a growing wave of public no-confidence in the fruits of détente. [...] What was now requiring was that governments should make a considerable effort, through their actions in Europe, Africa and at home, to re-establish public confidence in the détente process<sup>182</sup>.

Come Vance negli Stati Uniti anche Callaghan e Owen consideravano le relazioni con l'Unione Sovietica come composte da aree di attrito nel Terzo Mondo e aree di cooperazione ed era su queste ultime che la diplomazia avrebbe dovuto concentrarsi cercando di trovare soluzioni regionali ai conflitti nel Terzo Mondo. Tuttavia mentre nel 1978 l'amministrazione Carter avrebbe messo sempre più in risalto nella propria politica estera gli elementi portati avanti da Brzezinski, la politica estera britannica avrebbe avuto la distensione come paradigma per tutto il 1978.

Dal punto di vista francese la crisi dell'Ogaden e le invasioni dello Shaba influenzarono certamente la politica estera francese nei confronti dell'Unione Sovietica ma nonostante ciò a Mosca e a Parigi avrebbe prevalso la volontà di continuare nella politica di distensione.

Nel novembre 1978 come si notava una nota ufficiale del ministero degli Esteri francese:

Les relations franco-sovitiques qui ont traversé une période difficile il y a quelques mois

---

180. Speech delivered by Foreign Secretary David Owen, March 1977, cit. in. White B., *Britain, Détente and Changing East-West relations*, London: Routledge, 1992, pp.137-140

181. Record of the Prime Minister's (B.G. Cartledge) Conversation with Academician Kirillin at 10 Downing Street on 24 May 1978, File No. 36, FCO 28/3474, NA

182. Call by Mr. V.P. Suslov, the Head of the Second European Department of the Soviet Foreign Ministry on Mr. R.A. Hibbert, Deputy Under-Secretary of State at the Foreign and Commonwealth Office, 22 May 1978, File No. 39, NA, FCO 28/3474

se déroulent dans un climat de sérénité retrouvé<sup>183</sup>.

Il momento più rilevante in tal senso fu rappresentato dalla visita di Gromyko a Parigi dal 25 al 28 ottobre del 1978 la quale ebbe come risultato essenziale quello di rimarcare la volontà di continuità da una parte e dall'altra concretizzata dall'annuncio del viaggio in visita ufficiale del presidente della Repubblica per l'anno successivo<sup>184</sup>.

Come nel 1976 dopo la crisi angolana, così nel 1978 dopo le crisi dello Shaba e dell'Ogaden Gromyko riaffermò che la politica sovietica di cooperazione con la Francia rimaneva inalterata e colse l'occasione della visita per riaffermare il carattere privilegiato delle relazioni franco-sovietiche<sup>185</sup>.

Le percezioni francesi della posizione di Gromyko e dell'Unione Sovietica in generale, erano cristalline :

La récente visite de M. Gromyko a montré que les Soviétiques, malgré les désaccords qui séparent la France et l'URSS sur beaucoup de sujets importants, tiennent à ce que soit maintenu un bon climat dans les relations entre Paris et Moscou<sup>186</sup>.

Altrettanto chiare erano a Parigi le motivazioni che avevano spinto Mosca a riaffermare l'importanza della relazione privilegiata con la Francia:

Ils comptent sur nous pour influencer les événements de manière constante dans un sens favorable à la détente, quelles que soient les vicissitudes de leurs relations avec les Etats-Unis. Les relations avec Washington sont pour eux l'essentiel de la détente; c'est là qu'ils espèrent gagner le plus. Mais c'est aussi là que la partie est la plus difficile. Il est utile pour l'URSS, que la France se prononce pour la détente dans les phases où les choses ne vont pas bien entre Washington et Moscou<sup>187</sup>.

Dal punto di vista francese le buone relazioni con Mosca e la riaffermazione della volontà comune di perseguire distensione quando questa stava progressivamente deteriorando sul piano bipolare, rappresentavano ancora nella seconda metà del 1978 un obiettivo di politica estera prioritario. Per la Francia il dialogo con Mosca aveva rappresentato e continuava a rappresentare 'un élément normal de son jeu diplomatique' anche in virtù del fatto che 'sa politique à l'égard des pays de l'Est passe par de bonnes relations avec Moscou'<sup>188</sup>.

---

183. Les Relations franco-soviétiques, Note de la Sous-Direction d'Europe Orientale, 15 novembre 1978, N. 4813 Relations politiques France-URSS, AMAE

184. Ibid.

185. Relations politiques France-URSS, Notes de la sous-Direction d'Europe Orientale du 16 novembre 1978, Bordereau d'envoi No. 149/EU, Paris, le 21 novembre 1978, Les Relations franco-soviétiques. IV Conclusions et Perspectives, pp. 1-6, dossier 4813, série: Europe juillet 1976 - 1980, sous-série: URSS, AMAE

186. Ibid.

187. Ibid.

188. Ibid.

Tuttavia, era sempre sottolineato come la volontà francese di far progredire la distensione e le relazioni con l'Unione Sovietica dovesse essere costantemente conciliata con le tre altre fondamentali direttrici di politica estera della Francia : la costruzione europea, la fedeltà al mondo occidentale e il mantenimento di legami speciali con l'Africa<sup>189</sup>.

Nella seconda metà del 1978 dunque, gli eventi nel Corno d'Africa non avevano avuto ripercussioni fondamentali nelle relazioni tra Mosca da un lato e Parigi e Londra dall'altro e più in generale sulla distensione in Europa. Il momento simbolico di tale aspetto venne in risalto con la visita di Breznev, su invito del presidente Walter Scheel e del cancelliere Schmidt, a Bonn dal 4 al 7 maggio 1978 la quale ebbe un impatto sull'atmosfera della distensione europea che andava ben oltre le relazioni tedesco-sovietiche.

Dal punto di vista bilaterale, la visita venne considerata da entrambe le parti necessaria ed utile. Di particolare rilevanza fu la firma della Dichiarazione congiunta sulla promozione della distensione, del buon vicinato e del consolidamento della pace. Come avrebbe riassunto poco dopo il rappresentante permanente tedesco al Consiglio atlantico:

The FRG – as the declaration made clear, remains firmly embedded into the Alliance and the European Community. Seen as a whole, the document is evidence of the continuous development of German-Soviet relations in spite of all the fundamental divergences and concrete differences of opinion. Similar declarations of the United States and the Soviet Union in 1972 and between France and the Soviet Union of 1977 served as a models for this declaration.

Ma l'incontro ebbe anche una valenza più generale relativa al significato del processo di distensione in Europa. Venne infatti ribadito come la distensione fosse necessaria, possibile e vantaggiosa e che, nonostante le differenze dei sistemi politici e economici e sociali, non esistessero alternative al processo di distensione e alla cooperazione pacifica tra gli stati<sup>190</sup>.

Come sottolineato dalla diplomazia britannica, la visita di Breznev aveva avuto per Mosca un significato 'esemplare' su cui fare leva al fine di contrapporre gli Stati Uniti e i paesi europei 'by presenting Soviet relations with Western Europe in a generally favourable light and drawing a contrast (implicit or explicit) with the current state of US/Soviet relations'<sup>191</sup>.

La contrapposizione esplicita tra il deterioramento delle relazioni bipolari e la riaffermazione della distensione in Germania ed in Europa in generale, avvenne con il discorso a Minsk il 25 giugno 1978 in cui Breznev affermò:

---

189. Ibid.

190. Bordereau d'envoi No. 329/EU, Bruxelles, le 11 mai 1978, Visite de M. Brejnev en République Fédérale, Texte de la déclaration faite au Conseil de l'Atlantique-Nord, le 10 mai, par le Représentant Permanent allemand, série: Europe juillet 1976 - juin 1980, sous-série: République Fédérale d'Allemagne, dossier 2999, Politique étrangère, AMAE

191. Tel. From British Embassy in Moscow to FCO, 15 August 1978, FCO 28/3465, NA



The improvement of the political climate in Europe is one of the most important peaceful gains of the last decade. This could be felt particularly clearly during our recent visit to the FRG, relations with which 'without ignoring negative points' have become one of the most important elements of stability and détente in Europe. The Soviet Union and France have 'travelled a long way' in developing relations. The Soviet Union also has growing ties with Italy, Sweden, Austria and Finland [...] It is important to strengthen these common achievements of peace loving states of Europe when the international situation is again becoming strained. It is precisely Europe which can in practice demonstrate how one should co-exist, co-operate and work together.

Come riportarono i telegrammi dall'ambasciata britannica a Mosca, Breznev nel suo discorso di Minsk 'had stressed a *European option* against a background of troubled US/Soviet relations"<sup>192</sup>.

L'indirizzo politico definito da Breznev a Minsk venne approfondito concettualmente nelle settimane successive. In un articolo di Polyanov comparso sulla Izvestia del 10 luglio due punti venivano messi in rilievo. In primo luogo, la visita di Breznev a Bonn aveva contribuito ad indebolire la posizione delle lobbies antisovietiche all'interno della RFT ed in secondo luogo veniva sottolineata la crescente insoddisfazione circa le politiche di Washington da parte degli stati europei ed un crescente senso di indipendenza di questi rispetto agli Stati Uniti. Più in particolare l'articolo concludeva che:

Western Europeans, recognising the vital strength of détente, do not wish to accept the invitations to its funeral which are being insistently sent from Washington. On the contrary, they are hurrying to make use of détente's great opportunities on as wide a scale as possible<sup>193</sup>.

Tali concetti vennero ribaditi anche in un articolo della Pravda del 13 agosto, intitolato 'Détente in azione', che aveva come tema centrale la celebrazione dell'ottavo anniversario del trattato tra Unione Sovietica e RFG, nel quale si affermava come:

these examples are the proof that far from all the USA's allies in NATO follow Washington's wavering policy"<sup>194</sup>.

L'andamento delle relazioni bilaterali tra Unione Sovietica da un lato e Francia e Gran Bretagna dall'altro mostra, come si avrà modo di ribadire in seguito, una comune tendenza presente a Mosca, a Parigi ed a Londra a considerare il concetto di distensione come un concetto teoricamente indivisibile ma geograficamente divisibile, sebbene per diverse

---

192. Ibid.

193. Ibid.

194. Ibid.

ragioni.

Per l'Unione Sovietica la distensione rappresentava il paradigma di politica estera verso l'occidente, quindi verso Stati Uniti ed Europa; in riferimento al Terzo Mondo l'elemento determinante rimaneva quello ideologico della lotta di classe inserito nell'ultima fase del processo di decolonizzazione e fortemente influenzato dalla competizione con Pechino.

Per la Gran Bretagna e la Francia la distensione era un concetto profondamente radicato negli interessi europei e per questo motivo andava salvaguardata. L'attivismo nel Terzo Mondo fornì motivi di contrasto con l'Unione Sovietica tali da influenzare temporaneamente le relazioni bilaterali ma non la distensione europea nel suo complesso.

## CAPITOLO 2 - LE PERCEZIONI ANGLO-FRANCESI DELLA REAZIONE AMERICANA

### 2.1 - La 'proxy war' in Angola e la crisi della distensione

#### 2.1.1. La distensione vista da Washington

Nixon e Kissinger avevano interpretato la distensione con l'Unione Sovietica come una strategia piuttosto che come un obiettivo<sup>1</sup>. La politica estera americana di distensione rappresentava la risposta sia a imperativi di breve periodo che a cambiamenti di lungo periodo nel sistema internazionale a partire dalla fine degli anni Sessanta. Come evidenziato da Hyland, Nixon venne eletto presidente nel momento in cui gli Stati Uniti stavano vivendo la più difficile situazione internazionale da Pearl Harbour in poi<sup>2</sup>. Nell'inverno del 1969 gli Stati Uniti avevano un disperato bisogno di una nuova politica estera in grado di affrontare l'emergere dell'Unione Sovietica come pari potenza globale e di risolvere la prima priorità assoluta in campo internazionale ovvero la fine della guerra nel Vietnam.

La politica di distensione costituì il tentativo di raggiungere entrambi questi obiettivi: Nixon e Kissinger speravano che il *rapprochement* con Pechino e Mosca avrebbe spinto a negoziare la fine del conflitto ma l'esigenza contingente della fine del conflitto in Vietnam era inserita in un disegno più ampio, per lo più opera di Kissinger, che cercava di dare

1. Sulla politica estera americana e la distensione si veda: Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit.; Bell C., *The Diplomacy of Détente: The Kissinger Era*, New York: St. Martin's Press, 1977; Bowker M., Williams P., *Superpower Détente*, op. cit.; Bundy W. P., *A Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York: I. B. Tauris & Co Ltd, 1998; Caldwell D., *American-Soviet relations: from 1947 to the Nixon Kissinger Grand Design*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1981; Crain A.D., *The Ford Presidency: A History*, Jefferson, North Carolina: MacFarland & Company, Inc., Publishers, 2009; Dallek R., *Nixon and Kissinger. Partners in Power*, London: Penguin, 2008; George A.L., *Managing US-Soviet Rivalry: Problems of Crisis Prevention*, Boulder, Cal.: Westview Press, 1983; Hanhimäki J., *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, op. cit.; Hartley A., *American Foreign policy in the Nixon era*, London: International Institute for Strategic Studies, 1975; Isaacson W., *Kissinger: A Biography*, New York: Simon and Schuster, 1992; Logevall F., Preston A. (eds.), *Nixon in the world: American Foreign Relations, 1969-1977*, Oxford: Oxford University Press, 2008; Nelson K.L., *The Making of Détente: Soviet-American Relations in the Shadow of Vietnam*, Baltimore: Johns Hopkins University, 1995; Schulzinger R. D., *Henry Kissinger: Doctor of Diplomacy*, New York: Columbia University Press, 1989; Stevenson R.W., *The rise and fall of détente: Relaxations of Tension in United States-Soviet*, Palgrave MacMillan, 1985; Thorton R.C., *The Nixon-Kissinger Years. The reshaping of American foreign policy*, St. Paul, MN: Paragon House Publishers, 2001

2. Hyland G., *Mortal Rivals: Superpower Relations from Nixon to Reagan*, New York: Random House, 1987, p. 3

continuità alla politica estera americana e di adattarla ai cambiamenti di lungo periodo del sistema internazionale.

Come sottolineato da Kissinger in una conferenza stampa nel dicembre 1975:

The basic problem in our relations with the Soviet Union is the emergence of the Soviet Union into true superpower status. That fact has become evident only in the 1970s. As late as the Cuban missile crisis, the disparity in strategic power between the United States and the Soviet Union was overwhelming in our favour. In the 70s and 80s the Soviet Union will have achieved, and is on the road to achieving, effective strategic equality, which means that whoever may be ahead in the damage they can inflict on the other, the damage to the other in a general nuclear war will be of a catastrophic nature<sup>3</sup>.

La questione fondamentale per Washington era rappresentata da come gestire l'ascesa dell'Unione Sovietica a potenza globale senza sacrificare gli interessi nazionali americani: questa costituiva secondo Kissinger l'essenza della distensione<sup>4</sup>.

La ricerca di un ordine internazionale stabile e legittimo era centrale nel pensiero e nella pratica politica di Kissinger ed il primo fondamentale requisito in tal senso era quello di impegnare sistematicamente l'Unione Sovietica in negoziati bilaterali. Tale obiettivo era stato esplicitamente affermato anche da Nixon nel suo discorso inaugurale:

Let us take as our goal: Where peace is unknown, make it welcome; where peace is fragile, make it strong; where peace is temporary, make it permanent. After a period of confrontation, we are entering an era of negotiations. Let all nations know that during this administration our line of communication will be open [...] We cannot expect to make everyone our friend, but we can try to make no one our enemy [...] With those who are willing to join, let us cooperate to reduce the burden of arms, to strengthen the structure of peace<sup>5</sup>.

Dal punto di vista sostanziale la distensione racchiudeva tre elementi fondamentali<sup>6</sup>: il primo elemento era rappresentato dal tentativo di regolamentare la corsa agli armamenti; il secondo dal tentativo di espandere la cooperazione nelle relazioni bipolari in modo tale da non includere solo ed esclusivamente la *crisis management* ma anche la *crisis prevention* o *crisis avoidance*; il terzo elemento riguardava l'espansione delle relazioni East-Ovest soprattutto, ma non esclusivamente, nel campo del commercio.

---

3. Press Conference of the Honorable Henry A. Kissinger, Secretary of State, Department of State, December 23, 1975, Relations between Soviet Union and USA 1975, FCO 28/2769, NA 23, 1975, Relations between Soviet Union and USA 1975, FCO 28/2769, NA

4. Ibid.

5. Inaugural Address of President Richard Milhous Nixon, January 20, Presidential Documents, vol. 5, 27 January, 1969, pp. 152-153

6. Bowker M., Williams P., *Superpower Détente*, op. cit., p. 62.

Le negoziazioni riguardanti gli armamenti furono il primo e fondamentale contenuto che diede concretamente valore e significato alla distensione. Diversi sviluppi avevano infatti sottolineato la coincidenza di interessi delle due superpotenze nel raggiungere un limite allo sviluppo di armi strategiche e quindi facilitato la firma degli accordi SALT del 1972. Il primo importante elemento era rappresentato dalla disponibilità americana a riconoscere ciò che tra la fine degli anni Sessanta e gli inizi degli anni Settanta era sotto gli occhi di tutti: la parità strategica dell'Unione Sovietica. Un secondo elemento era rappresentato dal riconoscimento da parte di Mosca e Washington dei costi della corsa agli armamenti strategici sull'economia e sul benessere dei due stati. Questi due sviluppi furono alla base degli accordi SALT raggiunti nel 1972. Tuttavia, come notato da Breslauer:

A key element in the détente process was an attempt by the superpower to move from 'confrontational competition' to 'collaborative competition' and to replace improvisation in crisis management by a code of conduct designed to avert crisis<sup>7</sup>.

Dal punto di vista americano questo obiettivo implicava l'accettazione da parte dell'Unione Sovietica di un codice di condotta per la competizione politica ed il collante tra i vari contenuti della distensione avrebbe dovuto essere rappresentato dal *linkage*. Come lo stesso Kissinger scrisse nel febbraio 1969 in una lettera indirizzata a Nixon:

I am convinced that the great issues are fundamentally inter-related [...] I recognize that the previous Administration took the view that when we perceive a mutual interest on an issue with the U.S.S.R., we should pursue agreement and attempt to insulate it as much as possible from the ups and downs of conflicts elsewhere. This may well be sound on numerous bilateral and practical matters such as cultural or scientific exchanges. But, on the crucial issues of our day, I believe we must seek to advance on a front at least broad enough to make clear that we see some relationship between political and military issues. I believe that the Soviet leaders should be brought to understand that they cannot expect to reap the benefits of cooperation in one area while seeking to take advantage of tension or confrontation elsewhere<sup>8</sup>.

Il cuore strategico-politico della distensione era racchiuso nel concetto di parità. Come sottolineato da Garthoff, per i dirigenti sovietici la parità strategica ed il riconoscimento americano di questa avevano rappresentato un risultato eccezionale ed un avanzamento senza precedenti verso il completo annullamento di quello stato di inferiorità che aveva caratterizzato la posizione internazionale dell'Unione Sovietica fin dalla rivoluzione

7. Breslauer G., *Why Détente Failed: An interpretation*, in George A. L., *Managing US-Soviet Rivalry: Problems of Crisis Prevention*, Boulder, Cal.: Westview Press, 1983, pp. 319-340; Bowker M., Williams P., *Superpower Détente*, op. cit., p. 77

8. Nixon to Rogers, Laird and Helms (drafted by Kissinger), February 4, 1969, quoted in Kissinger, *White House Years*, Boston: Little, Brown and Company, 1979, p. 136

d'ottobre. Dall'altro lato:

For the United States, parity undoubtedly represented a situation of less advantage than in the preceding era of American superiority, an era that encompassed the entire first third of a century after its assumption of a continuing global role at the end of World War II. The United States had not sought its superiority and hegemonic role, nor, for that matter, did it really strive to retain it (to the chagrin of some). Nevertheless, it had become accustomed to its exercise and to its fruits<sup>9</sup>.

La parità strategica nell'era della distensione andava però considerata tenendo conto di altri sviluppi politici che andavano prefigurandosi su scala globale. Nel saggio del 1968 dal titolo 'Central Issues in American Foreign Policy', che anticipava le analisi, i concetti ed il linguaggio adottati in seguito dall'amministrazione Nixon, Kissinger sosteneva come l'esistenza del bipolarismo militare avesse facilitato ed incoraggiato il multipolarismo sul piano politico<sup>10</sup>. Tale cambiamento nel sistema delle relazioni internazionale non poteva essere fermato:

If the United States remains the trustee of every non-Communist area, it will exhaust its psychological resources. No country can act wisely simultaneously in every part of the globe at every moment of time. A more pluralistic world – especially in relationships with friends – is profoundly in our long-term interest. Political multipolarity, while difficult to get used to, is the precondition for a new period of creativity. Painful as it may be to admit, we would benefit from a counterweight that would discipline our occasional impetuosity and, by supplying historical perspective, modify our penchant for abstract and final solutions<sup>11</sup>.

Le affermazioni di Kissinger contenevano gli elementi fondamentali di quella che l'anno successivo sarebbe divenuta la 'Dottrina Nixon'. Una delle aree in cui le prospettive di Nixon e Kissinger coincidevano era il bisogno di ridurre ai minimi l'interventismo degli Stati Uniti nel Terzo Mondo. In alternativa alla politica diretta di Washington le crisi locali avrebbero dovuto essere risolte da 'policemen' regionali, con il sostegno americano.

Come affermato da Nixon a Guam il 25 luglio:

In cases involving other types of aggression [...] we shall look to the nation directly threatened to assume the primary responsibility of providing the manpower for its defence<sup>12</sup>.

---

9. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, pp. 59-60

10. Kissinger H., *American Foreign Policy*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1969, p. 74

11. Ibid.

12. Citato in Kissinger H., *White House Years*, op. cit., p. 225

In tale prospettiva Brasile, Turchia, Sud Africa, Iran e Indonesia avrebbero rappresentato i pilastri della sicurezza nelle diverse regioni del globo. La creazione di potenze regionali era necessaria nella prospettiva americana a colmare la crisi della politica estera americana dopo il fallimento della guerra del Vietnam e a non lasciare un vuoto politico in zone che avrebbero favorito l'espansionismo sovietico. Come sostenuto da Litwak:

American post-Vietnam foreign policy was premised upon the belief that the establishment of a new relationship with the United States' Communist great-power rivals would create a favourable political atmosphere so as to facilitate the orderly devolution of American power to incipient regional powers. The resulting stability along the periphery would, in turn, feed back into the central balance and thereby sustain the momentum of détente through the preservation of mutual thrust. In this way, each component of the Nixon-Kissinger strategy – that is, détente and the Nixon Doctrine – would serve as the instrumentality for the achievement of the other<sup>13</sup>.

La dottrina Nixon sottintendeva però un altro elemento cruciale nella strategia della distensione: il *restraint*. Gli Stati Uniti miravano ad incoraggiare l'Unione Sovietica a seguire una politica di self-restraint o come la definì Stanley Hoffman di self-containment'.

In tal senso, anche la politica di distensione confermò come:

Underlying U.S. policy toward the Soviet Union has been a fundamental tension between a desire to change the Soviet Union and a willingness to live with it [...] American foreign policy has rarely reflected a choice between containment and détente, but rather a mixture of the two. At the peak of cold war containment, administrations sought to relax tensions. At the height of détente, they sought to contain Soviet influence<sup>14</sup>.

In altri termini, il fondamento della distensione così come interpretata a Washington era rappresentato dalla volontà/necessità di coesistenza nelle relazioni con l'Unione Sovietica ma anche dalla volontà/speranza che il coinvolgimento di Mosca nella gestione del sistema internazionale portasse a quel self-containment di cui parlava Hoffman. La crisi angolana tra il 1975 e il 1976 portò Washington ad un primo ripensamento di tale impostazione.

---

13. Litwak R.S., *Détente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p. 54

14. Froman M. B., *The Development of the Idea of Détente: Coming to Terms*, New York: St. Martin's Press, 1991, pp. 2-6

### 2.1.2. *Le percezioni americane della crisi e le strategie di intervento*

Dalla rivoluzione in Portogallo fino alla metà del 1975 l'amministrazione Ford era di gran lunga più preoccupata dell'influenza dei partiti comunisti in Portogallo e nel resto dei paesi dell'Europa meridionale e delle possibili ripercussioni all'interno dei delicati equilibri europei dell'alleanza atlantica che della decolonizzazione dei territori sotto il governo portoghese<sup>15</sup>. Kissinger stesso nel novembre 1975 affermò: 'The United States has no national interest in Angola'<sup>16</sup>. E come sostenuto da Garthoff 'the American stake in the Angolan situation was not threatened by the Soviet-Cuban involvement on the other side, it was created by it'<sup>17</sup>. Lo stesso Kissinger avrebbe ripetuto più volte dopo la crisi angolana che gli Stati Uniti non sarebbero mai intervenuti in una lotta interna per il potere tra diverse fazioni in Angola. A titolo più significativo si prenda la conferenza stampa rilasciata nel dicembre 1975:

With respect to Angola: the issue, I repeat, is not whether a pro-Soviet faction is becoming dominant in Angola. The United States policy until well into summer was to stay out of Angola, to let the various factions work out their own arrangements between themselves. We accepted in Mozambique without any difficulty a pro-Marxist faction that came to power by indigenous means, or perhaps with some minimum outside support, in the FRELIMO<sup>18</sup>.

Il vero problema, continuava Kissinger, era rappresentato dall'intervento sovietico e cubano:

What happened between March and the middle of the summer was a massive introduction of Soviet military equipment, which was then followed by Soviet advisors and large numbers of Cuban troops – large at least in relation to what it takes in Angola to affect the situation.

Therefore, the issue is not whether the country of Angola represents a vital interest to the United States. The issue is whether the Soviet Union, backed by a Cuban expeditionary force, can impose on two-thirds of the population its own brand of government. And the issue is not whether the United States should resist it with its own military forces<sup>19</sup>.

---

15. Del Pero M., *The limits of Détente. The United States and the crisis of the Portuguese Regime*, in Loth W., Soutou G.-H. (ed.), *The Making of Détente: Eastern Europe and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, London, New York: Routledge, 2008, p. 221

16. Questions and answers Following the Secretary's Pittsburgh Address, November 11, State bulletin, vol. 73, December 1, 1975, p. 768

17. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 574

18. Press Conference of the Honourable Henry A. Kissinger, Secretary of State, Department of State, December 23, 1975, FCO 28/2769, NA

19. Ibid.



Nel gennaio 1975, pochi giorni dopo gli Accordi di Alvor, la 40 Committee, commissione istituita da Kissinger nella quale venivano approvate 'all major and/or politically sensitive covert action programs'<sup>20</sup>, autorizzò uno stanziamento di 300,000 dollari per Roberto. Tuttavia, la decisione di finanziare l'FNLA rappresentava una mossa *ad hoc*, non l'inizio di una politica interventista da parte di Washington<sup>21</sup>. La decisione di finanziare l'FNLA fu interpretata però da Roberto come l'indicazione di un incondizionato aiuto da parte americana, convinzione che lo portò nel marzo del 1975 ad attaccare militarmente l'MPLA.

Era opinione unanime a Washington ed in particolare all'interno dell'amministrazione Ford che:

Soviet objectives in Angola – beyond desiring a friendly post-independence regime in Luanda – are not entirely clear. A friendly or pro-Soviet regime there could offer some political advantages to Moscow. The Soviets may hope through such a government to exert a major influence on the liberation drive for southern Africa which they have publicly pledged to support. Support for Angolan liberation also contributes to Soviet credibility and influence with other clients in the region, such as Congo-Brazzaville, as well as with the OAU, the Portuguese Communist Party, and the anti-colonial struggle in general<sup>22</sup>.

Nelle sue memorie Kissinger sostiene che il presidente dello Zambia Kenneth Kaunda, in visita a Washington il 19 e 20 aprile lo convinse direttamente 'that the Soviet Union was intervening in Angola with military advisers and weapons' e che gli Stati Uniti 'should oppose this intrusion for the sake of Angola's neighbours'<sup>23</sup>.

Il 26 maggio Kissinger costituì un nuovo gruppo di lavoro all'interno del National Security Council guidato da Nathaniel Davis e composto da membri del dipartimento di Stato, della Difesa e della CIA, con il compito di preparare uno studio sulla politica estera degli Stati Uniti in Angola. Il 13 giugno Davis consegnò il suo rapporto in cui venivano presentate tre opzioni. La prima opzione era quella delle neutralità, la seconda era l'opzione diplomatica vale a dire quella di promuovere una soluzione pacifica del conflitto attraverso il coinvolgimento più attivo delle autorità portoghesi, la terza opzione, infine, era quella di finanziare ed appoggiare militarmente una delle parti nel conflitto<sup>24</sup>. Sebbene il rapporto fosse un'analisi obiettiva delle opzioni da intraprendere, in esso più o meno esplicitamente si raccomandava l'astensione da ogni coinvolgimento diretto e da qualunque azione sotto copertura le quali avrebbero minato gli interessi americani in Angola, in Portogallo, in

---

20. Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., p. 281

21. Ibid.

22. Soviet Involvement in Angola, by Bureau of Intelligence and Research, Report No. 147, 7 October 1975, Records Sisco, Box 22, Folder "Personal Files", RG 59, NARA

23. Kissinger H., *Years of Renewal*, New York: Simon & Schuster, 1999. pp.791, 797-798

24. Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., p. 283

Africa e nel Terzo Mondo in generale; piuttosto gli Stati Uniti, continuava il rapporto, avrebbero dovuto cercare una soluzione pacifica attraverso misure diplomatiche<sup>25</sup>.

Il rapporto di Davis fu discusso il 27 giugno 1976 alla riunione del National Security Council. La conclusione di Ford fu: 'It seems to me that doing nothing is unacceptable' e diede incarico CIA di presentare entro il 14 luglio una relazione dettagliata sull'Angola alla 40 Committee. La relazione avrebbe dovuto guardare:

at the levels that would be required in assisting Holden Roberto and Jonas Savimbi; look at supplying assistance both directly and through third parties (Mobutu and Zaire); [...] examine other assistance that may be needed other than arms, such as shoring up the Movement's capacity to enforce discipline, perhaps through third parties<sup>26</sup>.

Il 17 luglio la 40 Committee approvò il piano della CIA e l'operazione denominata in codice IAFETURE ebbe inizio: il sostegno economico e il rifornimento di armi via Zaire divenne effettivo dal giorno successivo e per i tre mesi successivi l'operazione sembrava aver avuto successo. Come sostenuto da Gleijeses:

It seems fair, to conclude that IAFETURE could have succeeded and the cost for the United States would have been low. But just as victory was within sight, Cuban troops stopped Zulu along the Queve River and derailed IAFETURE. This was the plan's great flaw: it did not take Castro into account<sup>27</sup>.

In effetti, come scritto dallo stesso Kissinger nelle sue memorie, l'intervento cubano fu una completa sorpresa e sostanzialmente distrusse la strategia di Kissinger in Angola<sup>28</sup>. Il 19 dicembre la questione angolana divenne elemento centrale nel Defense Appropriations Bill in esame al Senato. Durante il dibattito il senatore Tunney introdusse un emendamento che eliminava la possibilità del rinnovo dei fondi per qualsiasi attività condotta in Angola. Il 19 dicembre il Senato votò la legge ed approvò l'emendamento che passò per 54 voti a 22, con 38 democratici e 16 repubblicani che votarono a favore.

Ford definì il voto al Senato 'an abdication of responsibility by a majority of the Senate':

The Senate decision to cut off additional funds for Angola is a deep tragedy for all countries whose security depends upon the United States. Ultimately, it will profoundly affect the security of our country as well. This abdication of responsibility by a majority of the Senate will have the gravest consequences for the long term position of the United States and for international order in general. A great nation cannot escape its

---

25. Hanhimäki J., *The Flawed Architect*, op. cit., p. 409

26. Quotations from NSC meeting, June 27, 1975, NSAd, NSC Meeting Minutes, box 2, GRFL, citato in Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., p. 290

27. Gleijeses P., *Conflicting missions*, op. cit., p. 358

28. Hanhimäki J., *The Flawed Architect*, op. cit., p. 415

responsibilities. Responsibilities abandoned today will return as more acute crises tomorrow<sup>29</sup>.

La visione della crisi angolana essenzialmente nell'ottica bipolare, portò Kissinger a non badare alla complessità della situazione regionale nell'Africa settentrionale o alla possibilità che Cuba potesse aver agito in modo sostanzialmente autonomo da Mosca<sup>30</sup>. Il risultato fu 'one of the worst hours' nella carriera politica di Kissinger<sup>31</sup>. Agli inizi del 1976 infatti il risultato complessivo della politica estera statunitense in Angola fu 'a total Soviet-Cuban victory, an unnecessary loss of American credibility, a political debacle at home, and a costly program that pointlessly fueled a distant war'<sup>32</sup>.

### *2.1.3. Il problema del riconoscimento dell'Angola*

L'11 novembre 1975 le tre fazioni in lotta dichiararono autonomamente l'una dall'altra, l'indipendenza dell'Angola. Sebbene a causa dell'intervento sudafricano, Nigeria, Ghana, Tanzania e Sudan riconobbero la nascita della Repubblica popolare di Angola proclamata dall'MPLA di Neto, la maggior parte degli stati, ed in particolare degli stati africani si trattennero dal dichiarare il riconoscimento dell'Angola. Ai primi di gennaio l'Organizzazione per l'Unità Africana (OAU), riunitasi ad Addis Abeba, si divise tra 22 stati che votarono per dichiarare il riconoscimento dell'Angola contro 22 stati che votarono per il congelamento di ogni dichiarazione in attesa di una riconciliazione delle parti in lotta. Quando però le sorti del conflitto divennero chiare, 41 stati dei 46 membri dell'Organizzazione, nonostante gli sforzi diplomatici degli Stati Uniti, riconobbero l'11 febbraio 1976 la Repubblica popolare di Angola che venne ammessa all'OAU.

La posizione degli Stati Uniti era stata chiaramente espressa agli europei dal rappresentante americano al Comitato politico dell'alleanza atlantica:

The United States position is to favour true independence for the State of Angola and its rule by a government that, through a peaceful, negotiated solution, attracts the support of the great bulk of the population of Angola. We would view a claim by the MPLA that it is the government of Angola as unfounded because in fact it controls a minority of the population and territory of Angola. Recognition by the international community of the MPLA regime as the Angolan government could only serve as a further obstacle to the search for a peaceful,

---

29. Statement by the President, Office of the White House Press Secretary, 19 December 1975, FCO 45/1684, NA

30. Hanhimäki J., *The Flawed Architect*, op. cit., p. 426

31. Ibid.

32. Isaacson W., *Kissinger: A Biography*, New York: Simon and Schuster, 1992, p. 685

negotiated solution. The claims of FNLA/UNITA would, in our view, deserve to be taken into account by the international community in weighing the question of recognition of the state and government of Angola.

In conclusione, il delegato americano espresse in questi termini l'auspicio di Washington:

My authorities hope that our Allies will refrain from making any hasty moves toward recognizing the MPLA as the government of Angola<sup>33</sup>.

Le linee di politica estera della Gran Bretagna in Angola erano state rese note dal ministro degli Esteri Callaghan in molte occasioni. Fondamenti della politica estera britannica in Angola erano stati il principio di non intervento, il costante auspicio di un cessate il fuoco duraturo e di una composizione negoziata dei contrasti tra le fazioni in lotta in nome del principio di autodeterminazione dei popoli e nella cornice istituzionale offerta dall'OUA. Tali indirizzi vennero ribaditi ancor più chiaramente dal Foreign Office dopo l'invasione del Sud Africa. Come emerge da un telegramma inviato da Callaghan alle ambasciate britanniche in Africa, dopo l'invasione sudafricana obiettivo primario per la Gran Bretagna diveniva anche quello di prendere le distanze da tale azione e indirettamente di distinguersi dall'atteggiamento americano che aveva visto con favore tale azione:

It is important that [we] should not in any way give the impression that we are acting on South African or indeed on American behalf. Our sole concern is to help to promote conditions for a political settlement and the establishment of peace in Angola<sup>34</sup>.

Negli stessi termini si esprimeva in generale tutto il Foreign Office:

The situation is very unsatisfactory but there is very little we can do. Our public position towards the liberation movements can only be one of impartiality. We have however done what little we can, indirectly and discreetly, to encourage support for UNITA whose political philosophy is preferable from the Western point of view<sup>35</sup>.

Ma un momento politico importante si presentò ai paesi europei, ed in particolare alla Gran Bretagna, verso la fine dell'ottobre 1975, quando iniziò a circolare tra le cancellerie europee la questione del riconoscimento dell'Angola. Il problema principale con

---

33. Déclaration du représentant des Etats-Unis au Comité politique le 11 novembre, Bordereau d'envoi No. 837/DAM, Bruxelles, le 11 novembre 1975, Angola, série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: Portugal, dossier 3522, Dépendances d'Outremer, AMAE

34. Tel. From Callaghan to British Embassies in Africa, 1 January 1976, File n. 1, FCO 45/1882

35. Tel. From Martin Reith, Central and Southern African Department, to Mr. Reid, 17 July 1975, FCO 45/1676, NA

l'avvicinarsi della data dell'11 novembre, giorno fissato per l'indipendenza dell'Angola, era per i paesi europei, quello di stabilire quale atteggiamento politico assumere. La Gran Bretagna sembrò assumere fin dall'inizio il ruolo di mediatrice tra le posizioni europee in parte per la proiezione globale a cui Londra non aveva mai rinunciato, specialmente in Africa, in parte per rafforzare lo strumento della cooperazione politica in Europa visto sempre più come il mezzo attraverso il quale controbilanciare la propria perdita di influenza nelle relazioni globali. La Gran Bretagna avrebbe potuto contare sulla Germania come valido sostenitore nella creazione di una posizione comune europea.

Per il Foreign Office la problematica del riconoscimento si presentava in questi termini:

The problem is to assess where the interest of the Nine lies. On balance there are disadvantages in haste, and every advantage in the Nine holding together. It may turn out in the end that the MPLA will come out on top, so that all the Nine could recognise them in accordance with their normal criteria; but that stage has not been reached. The criteria for recognition vary among members of the Community but it should be noted that several of our partners recognise states rather than governments.

The Americans are set against recognising the MPLA and may well take it unkindly if the Nine do so, at least in the early stages<sup>36</sup>.

Da queste premesse si delineavano due elementi di fondo. In primo luogo occorre assicurare una posizione dei Nove coerente e unanime sul riconoscimento; in secondo luogo era necessario assicurare che nessuno stato della Comunità avanzasse riconoscimenti in via autonoma<sup>37</sup>.

Alla riunione dei ministri dei Nove nell'ambito della cooperazione politica europea, tenutasi a Roma il 30 ottobre del 1975 il tema principale, che il Belgio aveva richiesto di discutere il 20 ottobre, fu quello del comportamento da tenere riguardo al riconoscimento dell'Angola in vista dell'indipendenza. A Roma venne stabilito di comune accordo che:

nothing should be said by the Nine which had implications for recognition of an Angolan Government until there had been further consultations<sup>38</sup>.

Alla riunione degli esperti dell'Africa della Comunità europea, tenutasi il 12 dicembre 1975 l'astensione dal riconoscimento era nuovamente confermata:

Le Groupe a exprimé l'avis que les Neuf ne peuvent que suivre l'attitude observée jusqu'ici, en s'abstenant d'intervenir dans le processus politique angolais et de reconnaître un

---

36. Tel. From Mr Ennals to Secretary of State, 29 October 1975, File No. 17, FCO 45/1685, NA

37. Ibid.

38. Tel. From Martin Reith, Central and Southern African Department to Mr. Reid, 7 November 1975, FCO 45/1685, NA

des gouvernements formés en Angola<sup>39</sup>.

Sul piano politico, un altro punto fondamentale di accordo tra i Nove fu l'atteggiamento di condanna da tenere nei confronti dell'azione sudafricana. Tutti i rappresentanti concordarono nel considerare la mossa sudafricana come decisiva nell'allontanare l'ipotesi di un compromesso tra le parti in lotta e altrettanto decisiva nel far apparire l'MPLA di Neto come la parte più coerente ed affidabile di fronte agli altri stati dell'OUA<sup>40</sup>.

In tale contesto, la Gran Bretagna, per voce del ministro degli Esteri Callaghan, propose una dichiarazione comune sull'Angola che i Nove avrebbero potuto rilasciare poco prima degli incontri dell'OUA da tenersi agli inizi del 1976. La bozza di dichiarazione redatta dal Foreign Office recitava come segue:

The Nine Governments of the EEC have been following with close attention and increasing concern the situation in Angola. The fighting of the last few months has caused heavy loss of life, much human misery and considerable damage to the economy of Angola. In order to prevent further bloodshed and destruction the Nine governments call for an early ceasefire, the permanent withdrawal of all foreign forces from Angola and the ending of supplies of weapons and military material. The Nine governments believe that a political solution is needed which will enable all the people of Angola to determine their own future freely in an African context. In this process the organisation of African Unity would have a key role to play<sup>41</sup>.

Le motivazioni di tale dichiarazione erano quelle di influenzare positivamente le riunioni dell'OUA sull'Angola e soprattutto quelle di rafforzare sul piano internazionale la cooperazione politica europea sempre più vista dalla Gran Bretagna come uno strumento efficace per ribadire la propria posizione globale<sup>42</sup>. Tuttavia un altro elemento era implicito nella strategia britannica: quello di controbilanciare le spinte autonome della politica estera francese in Africa proprio cercando di riportare Parigi sotto un'azione comune di carattere europeo<sup>43</sup>.

Al momento del lancio della proposta, lo stesso Callaghan richiese all'ambasciata britannica a Parigi di fornire il prima possibile informazioni circa la reazione francese. L'ambasciatore britannico Nicholas Henderson incontrò de Courcel proprio al fine di conoscere la posizione francese sulla proposta britannica. La risposta di de Courcel fu

---

39. Tel. From Reid to Mr. Aspin, 22 December 1975, EEC African Experts Group Meeting, Rome, 12 December 1975, File No. 261, FCO 45/1684, NA

40. Ibid.

41. Tel. No. 2696, from Callaghan to Washington, File No. 259, FCO 45/1683, NA

42. Tel. n. 1292 from Callaghan to British Embassy in Paris, 31 December 1976, File n. 257, FCO 45/1683, NA

43. Tel. No. 615 from Callaghan to Paris, 29 December 1975, File No. 236 e Tel. No. 617, from Callaghan to Paris, 31 December 1975, File No. 257, FCO 45/1683, NA

negativa e le motivazioni furono riportate come segue:

French Ministers thought that for the Community to issue such a declaration before the OAU meeting would be regarded by the African countries as interfering in their affairs. They were extremely sensitive to intervention by the whites whom they also regarded as "capitalists". They would regard a declaration by the Nine as an act of collusion with the Americans, designed to exert pressure on Africa<sup>44</sup>.

Sir Henderson ribadì come l'intenzione britannica fosse quella di mostrare attraverso un'iniziativa comune, come la Comunità dei Nove favorisse una soluzione che non fosse né americana né russa e che incoraggiasse le parti in lotta verso una composizione pacifica e negoziata delle loro pretese<sup>45</sup>.

La posizione francese era però netta. Secondo de Courcel la politica francese rimaneva quella di favorire una soluzione negoziata in Angola ed in questo Parigi era perfettamente in linea con la proposta britannica. Tuttavia quello che il segretario generale agli Esteri non condivideva era il fatto che la dichiarazione comune venisse inviata prima degli incontri dell'OAU<sup>46</sup>.

Dietro la motivazione formale francese si celavano però contenuti di carattere sostanziale ben più rilevanti. Tali ragioni erano agli occhi di Sir Henderson abbastanza chiare:

It is difficult to be sure about French motives for their negative reaction which may reflect inherent reluctance to see anyone else get credit for an initiative in an area of the world where they also think they have a particular role<sup>47</sup>.

Il 'no' francese alla dichiarazione comune proposta dalla Gran Bretagna sottintendeva in generale la volontà francese di riconoscere autonomamente l'indipendenza dell'Angola al momento opportuno. La Gran Bretagna cercò di prevenire la dichiarazione unilaterale anche attraverso un intervento diplomatico degli Stati Uniti. Come Sisco riportò a Kissinger il 12 febbraio 1976:

Minister Moreton of the UK embassy called to say that they have word that the French government will recognize the MPLA tomorrow and that Callaghan does not feel that he can prevent them from doing so. If you have any guidance as to whether we should try to discourage the French, I would appreciate your letting me know.

In my view we do not have a strong case. The Africans are recognizing the MPLA rapidly and OAU action is certain. At best we could ask for no more than a brief delay, using as our reason Savimbi's need for additional time while he converts his forces to a guerrilla posture.

---

44. Tel. No. 1296, from Henderson (Paris) to Callaghan, 31 December 1975, File No. 256, FCO 45/1683, NA

45. Ibid.

46. Ibid.

47. Ibid.

Moreover, I doubt the French would take this step without having consulted Mobutu<sup>48</sup>.

Il 16 febbraio l'ambasciatore americano a Parigi fu ricevuto dal ministro degli Esteri francese Sauvagnargues il quale lo informò della decisione francese. L'ambasciatore americano a Parigi riportò come segue i termini dell'incontro:

I argued that it is important that we not give up our trump of diplomatic recognition precipitously before seeking to exercise maximum leverage on MPLA. At least we should wait a minimum time to develop a joint approach to the problem of the Soviet-Cuban presence. Sauvagnargues agreed that our objective in Angola is to reject foreign domination. But Sauvagnargues disagreed with our analysis of how to do it. Recognition of reality of MPLA victory, Sauvagnargues feels, gives us the opportunity to begin working with MPLA to encourage their taking distance from Soviets. Refusal to recognize only keeps the MPLA locked into Soviet-Cuban embrace<sup>49</sup>.

Il 17 febbraio la Francia riconobbe unilateralmente l'indipendenza dell'Angola ed il regime dell'MPLA di Neto. Successivamente, tutti gli altri paesi europei concessero il riconoscimento, tra questi anche la Gran Bretagna. Nella dichiarazione britannica sul riconoscimento dell'Angola si poteva leggere:

The government are satisfied, taking into account recent developments in Angola, that their normal criteria for recognition have been met [...]The government continue to condemn all foreign intervention in Angola from whatever quarter. They call upon the Cuban and South African governments in particular to withdrawn their troops and to refrain from any action affecting the security of neighbouring African countries [...]The British government look forward to establishing a relationship of cooperation and goodwill with the government of the People's Republic through which they will seek to promote the mutual interests of Britain and Angola<sup>50</sup>.

Era opinione diffusa al Foreign Office che le necessità francesi della politica di riconoscimento dell'Angola si fondassero anche sul tentativo di recuperare l'immagine di potenza africana che la politica francese durante la guerra in Angola aveva in parte discreditato. Mentre ufficialmente a Parigi era stata seguita una politica di non intervento, in concreto importanti aiuti erano stati offerti all'FNLA e all'UNITA in risposta a richieste da parte di stati africani francofoni<sup>51</sup>.

Tra i Nove non vi fu alcuna sostanziale differenza sulla politica di riconoscimento da

---

48. J. Sisco to H. Kissinger, 12 February 1976, Records Sisco, RG 59, Box 22, Folder "Personal Files", NARA

49. Tel. SECSTATE from Paris, 16 february 1976, France Plans to Recognize MPLA, NARA (Dig. Archive)

50. Cuban Involvement in Angola, File No. 44, Text of the Statement issued from the Foreign and Commonwealth Office, tel. No. 132, 18 February 1976, FCO 7/3129, NA

51. Tel. From Holding to Mr. Willis, 21 June 1976, FCO 65/1765, NA



seguire in Angola. Tuttavia l'azione francese creò non pochi problemi e un considerevole risentimento negli altri stati europei in particolare in Gran Bretagna.

Il 18 febbraio 1976, giorno successivo al riconoscimento da parte della Francia della Repubblica popolare di Angola, un telegramma dell'ambasciata francese a Londra attirava l'attenzione del Quai d'Orsay sulla reazione britannica:

Des titres critiques et des commentaires le plus souvent desagables accompagnent l'annonce, dans la presse britannique du 18 fevrier, de la reconnaissance par la France de la Republique Populaire d'Angola<sup>52</sup>.

Altri telegrammi arrivarono da ambasciate francesi in altri paesi europei e tutti caratterizzati dallo stesso tono. Dal Belgio e dall'Olanda:

notre décision de reconnaître la RPA a entraîné dans la presse belge un certain nombre de réactions de mauvaise humeur, nous accusant de n'avoir pas, une fois de plus, joué le jeu communautaire [...] C'est ainsi que sous le titre 'Tant pis pour l'Europe' le quotidien bruxellois indépendant 'Le Soir' écrivait hier : 'Au moment où s'amorce un vaste débat sur l'avenir politique de l'Europe, sur la base du Rapport Tindemans, Paris s'ingénie dans les faits à contrecarrer l'élaboration de la politique extérieure commencent le premier ministre belge a fait l'un des moyens de parvenir à l'Union Européenne [...] Les différents organes de la presse d'expression néerlandaise ont cru devoir souligner qu'une véritable et vive 'dispute' avait eu lieu à Luxembourg entre les directions politiques des Neuf, lorsqu'il était apparu que 'La France avait placé les autres états membres devant le fait accompli'<sup>53</sup>.

E dalla Repubblica Federale Tedesca:

Dans un article dont le titre en première page, fait état de la 'mauvaise humeur' qu'a provoqué à Bonn le comportement français, le 'Général Anzeiger' indique que M. Genscher serait 'particulièrement déçu par le comportement de son collègue français Sauvagnargues', qui aurait empêché l'Europe de parler d'une seule voix et démontrer ainsi son unité dans une question de politique extérieure d'une très grande importance. En outre, la décision de la France aurait mis en doute la crédibilité de l'Europe à l'égard des états modérés de

---

52. Reconnaissance par la France de la République Populaire d'Angola, tél. no. 462/70, Ambassade de France à Londres, 18 Février 1976, AMAE; Sintetizzando in questo modo le principali testate britanniche riportate nel telegramma: 'Pour le 'Times', en 'prenant les devants', la France a fait échouer la concertation diplomatique 'soigneusement élaborée' par les Neuf tendant à souligner leur solidarité politique et à renforcer l'impact d'une démarche collective. Le 'Financial Times' titre sur la 'colère' de son partenaires européens et met en corrélation notre décision avec le problème de Djibouti. Il rappelle également que le Président de la République avait récemment publiquement regretté l'absence de la communauté sur la scène internationale. Le 'Guardian' souligne que la Grande Bretagne et la République Fédérale ont fait de leur mieux pour éviter une déclaration française unilatérale et se demande si le Président de la République n'a pas voulu porter un coup au rapport Tindemans'.

53. Ibid.

l'Afrique<sup>54</sup>.

Anche dall'Italia si levò 'une certaine mauvaise humeur au sujet du 'fait accompli'<sup>55</sup>. Solo la stampa comunista, in Italia come in altri paesi europei, considerò il riconoscimento francese come un gesto positivo :

La presse communiste souligne le caractère positif du geste de Paris 'qui montre la souplesse et la rapidité de la diplomatie transalpine [...] C'est un fait positif qui témoigne de la persistance de certaines lignes directrices de la politique gaulliste' (Paese Sera). Pour l'Unità, 'Giscard d'Estaing a donné un exemple de réalisme de la communauté'<sup>56</sup>.

Gli incontri dal 1 al 2 giugno 1976 tra de Courcel, Segretario generale al Quai d'Orsay, e Sir Palliser, Sottosegretario permanente al Foreign Office, furono l'occasione per uno scambio di vedute sul processo diplomatico che aveva portato al fallimento del progetto britannico di un'azione comune dei Nove dell'Angola. Il primo elemento che venne messo in luce fu la differente profondità di legami tra Neto da un lato e Francia e Gran Bretagna dall'altro. De Courcel ribadì che:

Neto had twice expressed the desire to establish diplomatic relations with France. He was, however, very volatile and, during his recent visit to Yugoslavia, the Yugoslavs had confirmed this impression. They had fixed a date for a visit by Neto but he had changed it at the last minute. The Yugoslavs had urged the French to be patient with him<sup>57</sup>.

E alla domanda di de Courcel se la Gran Bretagna avesse avuto contatti con Neto, Sir Pallisser rispose che:

there had been no direct contacts. The UK had heard that the Angolan Foreign Minister was more extreme than Neto and had the impression of a deliberate attempt to hold them at arm's length<sup>58</sup>.

Sir Pallisser ribadì quella che era stata la linea politica seguita dal Foreign Office:

For the UK one of the main attractions of membership of the Community had always been the possibility of exerting a wider influence in the world through joint Community action. This was something which British Ministers would continue to pursue, and he

---

54. Ibid.

55. Ibid.

56. Ibid.

57. Records of talks between the Permanent Under Secretary at the Foreign and Commonwealth Office and the Secretary-General at the French Ministry for Foreign Affairs, Paris 1-2 June 1976, File No. 20, FCO 65/1765, NA

believed it to be to the advantage of all members of the Community, including France<sup>59</sup>.

Il punto di vista francese sul problema del riconoscimento venne esplicitato da de Courcel molto chiaramente. In primo luogo affermò che la Francia:

agreed with the principle of common Community positions on Africa. They were, however, more reserved when this impinged on relations with certain African countries with which France had a very special relationship. The Ministry of Cooperation in France had its own quite separate mechanism for relations with these countries. Moreover, the attempt to agree a common position of the Nine nearly always resulted in their agreeing simply on a lowest common denominator. This was not good enough for France<sup>60</sup>.

Per poi concludere :

Although there was no question of the French regarding Africa as a special preserve they did regard it as a special case. Their African friends would not understand what was happening if the French began to deal with them via the Nine. The French were also concerned not to dissolve their means of action into "something colourless"<sup>61</sup>.

Dopo il fallimento di una politica di riconoscimento comune, la Gran Bretagna si impegnò affinché una linea comune potesse essere stabilita nei confronti dell'Angola post indipendenza. Secondo Londra, i legami politici internazionali più profondi dell'Angola erano storicamente con l'occidente ed i Nove avrebbero dovuto concentrarsi in politiche volte a far rivivere tali relazioni da un punto di vista economico e culturale attraverso la creazione di nuovi canali commerciali e di aiuti tecnici allo sviluppo<sup>62</sup>. I Nove avrebbero dovuto anche intensificare, secondo Londra, i contatti con il Sud Africa non prima però di aver reso esplicito a Pretoria la necessità del ritiro delle proprie truppe dall'Angola meridionale<sup>63</sup>.

In effetti, i Nove continuarono a coordinare le loro posizioni e politiche . Il 23 febbraio 1976, i ministri degli Esteri riuniti in Lussemburgo emisero una dichiarazione di principi sull'Angola e sul Sud Africa:

The ministers of Foreign Affairs consider that it is for the people of Angola to determine their own future. In this connection they have greatly appreciated the efforts of the OUA in searching for an African solution, and have refrained from anything which could work

---

58. Ibid.

59. Ibid.

60. Ibid.

61. Ibid.

62. Cuban Involvement in Angola, Proposals for joint EEC action, FCO 7/3130, NA

63. Ibid.

against such an outcome. From this point of view, they condemned all external military intervention and expressed the firm hope that it will be quickly brought to an end. In the interest of the prosperity of the region they desire the establishment of peaceful and constructive cooperation which presupposes good neighbourly relations between the African States of the region.

A parte le considerazioni di carattere generale, i ministri ribadirono la posizione comune dei paesi della Comunità europea sull'Angola e sul continente africano in generale. I Nove confermarono la predisposizione a sviluppare relazioni di cooperazione con gli Stati africani e la loro distanza da qualsiasi azione mirante a creare zone di influenza in Africa. Ribadirono il rispetto della piena indipendenza degli stati africani ed il loro diritto a politiche nazionali autonome in completa sovranità e senza interferenze esterne. Ed infine diedero pieno appoggio all'attività dell'OUA e colsero l'occasione per condannare la politica di apartheid in Sud Africa<sup>64</sup>.

L'idea di fondo degli stati europei che riconobbero l'Angola in contrapposizione agli Stati Uniti era che il modo più opportuno per diminuire l'influenza sovietica e cubana in Angola fosse quello di presentarsi in competizione con essi sul piano diplomatico ed economico. La questione non era dunque, secondo la prospettiva europea, da affrontare sul piano bilaterale con l'Unione Sovietica (come abbiamo visto Francia e Gran Bretagna ribadirono la loro politica di distensione nei confronti dell'Unione Sovietica) bensì sul piano regionale.

Tale politica sembrò dare i suoi frutti. Quando l'ambasciatore italiano presentò le sue credenziali a Luanda, Neto caricò la cerimonia di un alto valore simbolico e come riportato dal consigliere italiano per gli affari africani ai diplomatici britannici nell'agosto 1976:

the dominant theme played by the Angolan Government was that this opening of relations with the West was the first symbol of Angolan non-aligned foreign policy [...] The Italians had the impression of a government which was moving as fast as it could towards pragmatism<sup>65</sup>.

#### *2.1.4. Dalla détente alla 'peace through strength'*

La crisi in Angola segnò un punto di svolta, sebbene non definitivo, nelle relazioni tra Unione Sovietica e Stati Uniti perché fece emergere per la prima volta in modo significativo le loro divergenti concezioni della distensione<sup>66</sup>. Le prime velate critiche all'interventismo

---

64. Meeting of the Foreign Ministers of the European Community Luxembourg 23 February, 27 February 1976, Cuban Involvement in Angola, File No. 49A, FCO 7/3129, NA

65. Note of conversation with the Italian African Expert, 12 agosto 1976, File n. 45b, FCO 45/1881, NA

66. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit., p. 592; Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p.

sovietico e cubano vennero formulate da Kissinger il 23 settembre 1975:

Events in Angola have taken a distressing turn, with widespread violence. We are almost alarmed at the interference of extra-continental powers who do not wish Africa well and whose involvement is inconsistent with the promise of true independence<sup>67</sup>.

Ma fu il rapido incremento delle truppe e dei consiglieri militari cubani tra l'ottobre ed il novembre del 1975 che portò Ford e Kissinger ad ammonire pubblicamente e privatamente Mosca. Il 10 novembre 1975, Kissinger specificò esplicitamente che l'Unione Sovietica e Cuba erano le 'extracontinental powers' che stavano rifornendo di armi le fazioni in lotta e, nel caso di Cuba, anche di consiglieri militari e che tale interferenza esterna rappresentava una questione grave e 'as far as the Soviet Union is concerned, not compatible with the spirit of relaxation of tensions'<sup>68</sup>.

Pochi giorni dopo, Kissinger ribadì il punto:

The United States cannot be indifferent while an outside power embarks upon an interventionist policy so distant from its homeland and so removed from traditional Russian interests [...] it is difficult to reconcile this [Soviet involvement] with the principles of coexistence that were signed in 1972, and this would have to be taken into account by our policy if it continues<sup>69</sup>.

Ed alla conferenza stampa di Detroit, Kissinger affermò esplicitamente il *linkage* tra la politica sovietica e le relazioni con gli Stati Uniti:

continuation of an interventionist policy must inevitably threaten other relationships between the two superpowers<sup>70</sup>.

A Londra la politica di Washington era stata percepita come 'possibly the least well documented (or least documentable?), complex and contradictory aspect of the Angolan affair'<sup>71</sup>. Come scrisse sir Ramsbotham, ambasciatore britannico a Washington:

In his dealings with the Russians [Ford] has been hampered by the fact that a) for domestic as well as broadly strategic reasons, he has had to rule out the use of SALT as a

---

67. The United States and Africa: Strengthening the Relationship, September 23, State Bulletin, vol. 73, October 13, 1975, p. 574

68. Secretary Kissinger's News Conference of November 10, State Bulletin, vol. 73 December 1, 1975, p. 777

69. Building an enduring Foreign Policy, November 24, State Bulletin, vol. 73 December 15, 1975, p. 843

70. Secretary Kissinger's News Conference at Detroit on November 25, State Bulletin, vol. 73 December 15, 1975, p. 860

71. Post Mortem on Angola, Draft by Sir M.J.F. Duncan, Atlantic Region Research Department, 21 April 1976, Cuban Involvement in Angola, File No. 107, FCO 7/3131, NA

bargaining weapon; and b) the President has, again for domestic reasons, committed himself publicly not to use the grain weapon for this purpose [...] I think he has made a mistake in presenting the Angolan situation as a battle of wills between the super-powers, thereby placing himself in the position where even a limited short-term success by the Russians will inevitably appear to the world at large as a major defeat for the West<sup>72</sup>.

Sulle differenze tra la politica estera britannica e degli altri stati europei da un lato e quella americana dall'altra, la posizione del Foreign Office era chiara. L'unico punto di convergenza era rappresentato dalla comune visione di un MPLA armato dai Sovietici e senza dubbio ispirato al modello sovietico. Ma su almeno due punti la Gran Bretagna, e con essa gli altri stati europei, dissentiva profondamente dagli Stati Uniti. La prima grande differenza era rappresentata, come si è già visto, dalla questione dell'intervento in Angola. Per Londra e le altre cancellerie europee un intervento diretto era escluso ed era ferma convinzione che l'unica politica da seguire fosse quella della non interferenza negli affari angolani. Tuttavia un'altra differenza, più sottile ma altrettanto determinante per capire le differenti percezioni tra gli stati europei e gli Stati Uniti, era chiaramente messa in luce dalla diplomazia britannica:

The Americans seem to take for granted that an MPLA victory would be synonymous with indefinite Soviet domination of Angola. We think this assumption is unsafe [since] we have had some recent indications that the MPLA wish to reduce their dependence on the Soviet Union [...] especially Nigeria [is] best placed to help the MPLA to get the Russians off their backs<sup>73</sup>.

Al Foreign Office le questioni centrali che si ponevano circa la futura politica degli Stati Uniti verso l'Unione Sovietica erano riassunte in un rapporto del 1 marzo 1976:

How much weight lay behind Mr. Kissinger's warning of 4 February about Angola, that "this type of action will not be tolerated again?" Is Dr. Kissinger's requirement that "Congress and the Executive must come together on this proposition" likely to come pass in the event of further Soviet/Cuban action elsewhere in Africa? Could it only come to pass in circumstances of blatant and direct Soviet/Cuban intervention?;

In other words, would a short term Soviet gain in Africa involve a medium or long term payment in terms of US/Soviet relations?<sup>74</sup>

In Europa la risposta a quest'ultima domanda era senza dubbio negativa. Sul piano concreto, era opinione a Londra, che la risposta avrebbe dovuto essere 'regionale' perché le

---

72. Tel. n. 411 from Sir Ramsbotham to FCO, 4 February 1976, File n. 28, FCO 45/ 1881, NA

73. Tel. n. 7 from Callaghan to British Embassy in Washington, 2 January 1976, File n. 8, FCO 45/1882, NA

74. Central and Southern Africa: The Detente Factor, Mr. Sykes 1 March 1976, Cuban Involvement in Angola, File No. 53, FCO 7/3129, NA

cause della crisi angolana e dell'intervento sovietico erano state tali. A Londra, Parigi e nelle altre cancellerie europee era convinzione condivisa che sovietici e cubani dovessero essere tagliati fuori dall'Angola. Tuttavia si riteneva non realistica e destinata al fallimento una politica diretta a fare pressioni per raggiungere tale obiettivo nel breve periodo, e ben più efficace sarebbe stata una politica che indirettamente avesse allontanato gradualmente l'Angola dagli alleati comunisti. In particolare la visione europea si concentrava su tre elementi fondamentali:

1. we should do everything we can to develop or re-establish Angola's ties with the West. This means establishing early diplomatic relations leading to a meaningful political dialogue, resuming commercial relations; offering aid and help in Angola's problems of reconstruction;
2. we should do all we can to get the OUA to welcome Angola into the community of African states, thus preparing the way for African influences to make themselves felt.
3. we should discourage the Americans from continuing what I believe to be their mistaken effort to assist Savimbi to prolong the guerrilla war in order to make the Russians and Cubans pay the heaviest possible price for their intervention. The longer the MPLA need the Russians and Cubans for their own protection the longer they will stay and the more deeply they will get entrenched<sup>75</sup>.

La prospettiva regionale condivisa in Europa non era però condivisa a Washington. In risposta agli eventi in Angola, Ford annunciò l'abbandono del termine '*détente*' per descrivere la politica degli Stati Uniti nei confronti dell'Unione Sovietica la quale poteva essere meglio descritta da quel momento in poi come '*a policy of peace through strength*'. Al di là della questione terminologica, l'amministrazione Ford era riluttante a sacrificare la distensione<sup>76</sup>. Lo stesso Kissinger durante e dopo la crisi angolana era solito accompagnare avvertimenti riguardo eventuali ripercussioni degli eventi in Angola a livello bilaterale a rassicurazioni circa il processo di distensione. Così da un lato affermava che l'amministrazione Ford considerava 'the actions in Angola incompatible with a relaxation of tensions'<sup>77</sup> e dall'altro concludeva che 'the United States believe that the policy of relaxation of tensions with the Soviet Union is essential for our two countries and for the peace of the world. We have seen no viable alternative to the policy of relaxation of tensions except rethoric. We will therefore pursue it'<sup>78</sup>.

In un discorso nell'agosto del 1976, Ford affermò:

---

75. The immediate outlook in Central and Southern Africa, Mr. Reid, 19 February 1976, Cuban Involvement in Angola, File No. 40A, FCO 7/3129, NA

76. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 594

77. Kissinger H., News Conference, 23 December 1975, U.S. Department of State Bulletin, 19 January 1977, Vol. 74, No 1908, pp. 60-70

78. Ibid.

I wish there were one simple English word to substitute for détente. Unfortunately, there isn't...It means movement away from the constant crisis and dangerous confrontations that have characterized relations with the Soviet Union...It represents our best efforts to cool the cold war, which on occasion became much too hot for comfort. To me, détente means a fervent desire for peace – but not peace at any price. It means the preservation of fundamental American principles – not their sacrifice...Détente means moderate and restrained behavior between two super powers – not a license to fish in troubled waters. It means mutual respect and reciprocity – not unilateral concessions or one-sided agreements<sup>79</sup>.

Le reazioni degli stati europei furono eterogenee ma caratterizzate dalla comune volontà di dissociarsi dalle conclusioni dell'amministrazione Ford. La reazione più netta fu quella tedesca. Evitando di condividere i propositi pessimisti dell'amministrazione Ford, il cancelliere Schmidt, come riportavano fonti francesi, indicò chiaramente la sua volontà di perseguire il dialogo con Bonn e con Mosca:

Dans son esprit les événements d'Angola ne signifient nullement un échec de la détente; elle avait « parfaitement réussie là où des traités avaient été passés entre l'Est et l'Ouest »<sup>80</sup>.

La posizione di Schimidt era condivisa anche dal ministro degli Esteri Genscher il quale continuò ad insistere, ancor più che il cancelliere, 'sur la nécessité de mener la politique de détente sans illusions, dans la tradition de la Realpolitik'<sup>81</sup>.

L'analisi a Londra della crisi bipolare in seguito agli eventi angolani e alle esternazioni di Ford aveva il pregio di fondarsi sul pragmatismo tipico della conduzione della politica estera britannica. Secondo il Foreign Office la nuova posizione assunta dall'amministrazione Ford non implicava alcun cambiamento di politica generale tuttavia 'it reflect[ed] a change of atmosphere which [would] affect the conduct of US-Soviet relations in 1976'<sup>82</sup>.

In tale contesto si inserivano le rassicurazioni provenienti dall'ambasciatore britannico a Washington:

I do not think we need be disturbed by the dropping of the term détente. Despite the exaggerated fears of some sections of the Western European press – notably in West

---

79. President Ford, Address to American Legion, 19 August 1975, Public Papers of the Presidents, 1975, p. 1174

80. Note de la sous-Direction d'Europe Centrale, relations germano-soviétiques, 16 avril 1976, pp. 1-3, série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: République Fédérale d'Allemagne, dossier 2990, Politique extérieure, Relations de la RFA avec l'URSS, AMAE

81. Ibid.

82. Peace Through Strength – US-Soviet Relations in 1976, by P. Ramsbotham File No. 23 A, FCO 28/2936, NA



Germany – the new formula, “peace through strength”, continues to embrace Kissinger's essential policies. These have not changed. Whether the Administration's verbal sleight of hand will appease the domestic critics of their policies remains to be seen; but presumably it will have given some pleasure in Peking<sup>83</sup>.

Anche la diplomazia francese, come quella tedesca, non fu particolarmente impressionata dall'abbandono del termine *détente* da parte dell'amministrazione Ford ed in particolare:

Il apparaît que les relations entretenues par l'URSS avec les pays occidentaux autres que les Etats-Unis ne devraient pas être fondamentalement affectées par les difficultés actuelles. De bonnes intentions ont été exprimées à cet égard par M. Brejnev envers les pays d'Europe occidentale. On ne sait que si les rapports avec la RFA ont fait l'objet de quelques réserves, notre pays s'est vu accorder un traitement très favorable<sup>84</sup>.

Più che nella crisi in Angola, secondo Parigi, la causa delle difficoltà attuali tra le due superpotenze andavano cercate all'interno di esse :

En réalité, abstraction faite des obstacles normaux que rencontre la politique de détente et qui sont liés à la permanence de la rivalité soviéto-américaine dans le monde, les difficultés actuelles proviennent également du fait que chacun des deux superpuissances se trouve placée à bien égards, sur la défensive. Les Etats-Unis doivent affronter, en période électorale, un Congrès de plus en plus soupçonneux vis-à-vis des engagements politico-militaires extérieurs. Les soviétiques, quant à eux, se voient, depuis Helsinki, critiqués de toutes côtes, y compris par les PC occidentaux, sur le point des libertés individuelles, à quoi s'ajoutent des difficultés de plus en plus grandes à faire reconnaître leur magistère sur le mouvement communiste<sup>85</sup>.

A livello sostanziale, dunque, le differenze tra Parigi e Londra da un lato e Washington dall'altro non si esaurirono solo in riferimento alla crisi angolana ma si approfondirono anche nell'analisi delle conseguenze che tale crisi aveva portato a livello bipolare. Mentre per l'amministrazione Ford, e per Kissinger in particolare, la crisi della distensione nel 1976 aveva una causa ben precisa ovvero l'intervento sovietico in Angola<sup>86</sup>, per gli stati europei la responsabilità della crisi della distensione bipolare andava più o meno equamente divisa tra Washington e Mosca. L'interventismo sovietico costituì certamente la scintilla della crisi ma questa fu in sostanza determinata dalla miopia dell'amministrazione Ford-Kissinger nel leggere gli eventi in Angola in un'ottica bipolare anziché regionale.

---

83. Ibid.

84. Les Relations Est-Ouest, le 25 mai 1976, Direction des affaires Politiques Europe, Sous-Direction d'Europe Orientale, série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: URSS, dossier 3699, Politique extérieure, AMAE

85. Ibid.

86. Tel. n. 33 From British Embassy in US to FCO, 26 April 1976, File n. 40, FCO 28/2937, NA

Sebbene la politica di distensione fosse sopravvissuta alla crisi angolana, negli Stati Uniti si moltiplicarono le critiche all'amministrazione Ford circa la politica estera degli Stati Uniti in generale. Portavoce di tale malcontento fu Ronald Reagan che durante la campagna per la nomination repubblicana accusò Ford di aver ceduto di fronte ai sovietici in aree vitali per la sicurezza degli Stati Uniti. In uno dei suoi discorsi alla radio il 31 marzo 1976, Reagan affermò :

'Wandering without aim' describes the United States' foreign policy. Angola is a case in point. We gave just enough support to one side to encourage it to fight and die, but too little to give them a chance of winning. And while we're disliked by the winner, distrusted by the loser, and viewed by the world as weak and unsure. If detente were the two-way street it's supposed to be, we could have told the Soviet Union to stop its trouble-making and leave Angola to the Angolans. But it didn't work out that way.

Now, we are told Washington is dropping the word 'detente'but keeping the policy. But whatever it's called, the policy is what's at fault. What is our policy ?<sup>87</sup>

Di lì a poco un'altra crisi avrebbe aperto nuove sfide alla distensione e ne avrebbe causato il definitivo declino.

## **2.2. La guerra dell'Ogaden: diagramma evenemenziale**

### *2.2.1. 'Has There Been a Military coup in Ethiopia?'*

L'Etiopia dei primi anni Settanta era il frutto delle politiche che l'imperatore Hailé Selassié aveva perseguito fin dalla fine del secondo conflitto mondiale<sup>88</sup>. Hailé Selassié, reggente dal 1916 dopo la morte di Menelik II e imperatore dal 1930, aveva interpretato già nel periodo tra le due guerre mondiali l'anima 'riformatrice' e modernizzante dell'establishment etiopico. I suoi viaggi in Europa, la riforma fiscale e dell'esercito, la Costituzione emanata nel 1931 erano tutti segni della volontà del negus di accentrare il potere e ridimensionare ras, nobiltà e sovrastruttura feudale. Tanto più Hailé Selassié si impegnò nella modernizzazione dopo la 'restaurazione' o 'liberazione' comportandosi da

---

87. Radio Speech of Ronald Reagan, 31 March 1976, in Hanimaki J., Westad O.A., *The Cold War: A history in documents and Eyewitness accounts*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 533

88. Tiruneh A., *The Ethiopian Revolution 1974-1987: A Transformation from an Aristocratic to a Totalitarian Autocracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993; Keller J.E., *Revolutionary Ethiopia: From Empire to People's Republic*, Bloomington: Indiana University Press, 1988; Gorman R., *Political Conflict on the Horn of Africa*, New York, 1981

'autocrate illuminato'<sup>89</sup>. Sul piano internazionale, egli aveva dato vita ad un'attiva politica africana, ponendosi come uno dei padri dell'emancipazione dal colonialismo e adoperandosi per la costituzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana.

Nel messaggio di condoglianze per la sua morte avvenuta il 27 agosto 1975, il presidente Ford ricordava così la figura dell'imperatore:

For five decades, he was the towering leader not only of his own country but of the entire African continent. At the time of invasion of his country, he was an inspiration to everyone around the world who believes in national independence and peace with freedom among nations. As friend of this country and as symbol of emergence of developing nations, he will be greatly missed. But his achievements – peaceful cooperation among African states and between African states and rest of world – will live on and continue<sup>90</sup>.

Fino al 1974 l'Etiopia, sebbene formalmente appartenente al movimento dei paesi non allineati, era fermamente ancorata al campo occidentale. Le coordinate della posizione etiopica a livello internazionale erano rappresentate da un lato dal trattato di amicizia e mutua assistenza con gli Stati Uniti del 1953, che diede avvio ad una ventennale collaborazione militare tra i due paesi; all'altro lato, l'Etiopia aveva stretto importanti relazioni economiche a partire dalla fine degli anni Sessanta con i paesi del mercato comune europeo in particolare Italia, Francia e Gran Bretagna<sup>91</sup>.

Dagli anni Cinquanta in poi, gli Usa si sostituirono alla Gran Bretagna come principale alleato dell'Etiopia e grazie alla stretta collaborazione con Washington la modernizzazione economica che Selassie si era impegnato a realizzare ricevette un forte impulso tecnico ma fu limitata dal conservatorismo sociale e politico di fondo del negus. L'evoluzione avviata da Hailé Selassié era infatti continuamente frenata dalla diffidenza di chi rischiava di perdere una parte del proprio potere e compromessa dall'essere una procedura dall'alto, che aveva spesso più lo scopo di controllare e talvolta contenere il progresso che non di valorizzare tutte le risorse della nazione<sup>92</sup>. Il desiderio di uniformare le istituzioni agli ideali di democrazia di stampo occidentale aveva però limiti oggettivi nell'impero stesso. La formazione di una piccola borghesia burocratico-militare alterò l'ordinamento tradizionale ma le contraddizioni, soprattutto nell'inalterato settore della proprietà fondiaria, manifestatesi già nel 1960 con un fallito colpo di stato militare, si aggravarono fino a

---

89. Calchi Novati, G.P., *Etiopia: Fine del regime imperiale e processo rivoluzionario 1974-1991*, Ed. Vallardi, pp. 387-394

90. Presidential Statement on death of Haile Selassie, cit. in Department of State Telegram to AMEMBASSY in Addis Ababa, 27 August 1975, Ethiopia Collection (Terrence Lyons Donation), Box 1, folder "Question 1 – Deposition of Haile Selassie", National Security Archive, Washington, D.C.

91. Background report on Ethiopia's Relations with Western Countries, 14 August 1978, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

92. Calchi Novati, G.P., *Etiopia*, op. cit., pp. 387-394

esplodere nel febbraio 1974.

Il collasso del regime imperiale, accelerato dall'inefficienza dimostrata dallo stato nella gestione della carestia del 1973-74 che provocò centinaia di migliaia di vittime nel Wollo, una regione in passato mal governata sotto la responsabilità del figlio dell'imperatore, ebbe inizio quando la situazione di grave disagio popolare (carestia, aumento dei prezzi, agitazioni urbane e studentesche) si saldò alla protesta dei militari (cattivo andamento della guerra antisecessionistica in Eritrea), che presero la guida di un vasto moto di rivolta, assumendo il controllo dello stato attraverso un comitato di coordinamento, il *Derg*, che avrebbe deposto il negus il 12 settembre successivo.

Nel gennaio 1974, per riequilibrare le difficoltà nella bilancia dei pagamenti provocate dallo shock petrolifero del 1973, il governo aveva deciso di alzare il prezzo della benzina e contemporaneamente aveva annunciato una controversa riforma del sistema educativo. Fu così che scesero in piazza gli autisti dei taxi e subito dopo gli insegnanti delle scuole medie, una componente non trascurabile della piccola borghesia etiopica<sup>93</sup>. Gli scioperi cominciarono il 18 febbraio: con tassisti e professori vi aderirono anche studenti e disoccupati a cui si aggiunse il 25 febbraio l'ammutinamento della II Divisione di stanza in Eritrea. La successione ammutinamenti-scioperi-dimostrazioni popolari costituì un evento senza precedenti in Etiopia<sup>94</sup>.

Per trovare una via d'uscita, si pensò di ricorrere a un mutamento di governo mettendo da parte Aklilou Habte-Wolde, un vecchio protetto dell'imperatore, e nominando a capo del governo il 28 febbraio Endalkachew Makonnen membro della nobiltà reale. Il nuovo governo cercò di compiacere i militari offrendo miglioramenti di salario ma la tensione sociale non diminuì e gli scioperi nelle città continuarono fino al 7 marzo quando venne indetto il primo sciopero generale nella storia dell'Etiopia che durò alcuni giorni e mise il governo in una situazione difficilissima. In tutti questi mesi la 'rivoluzione' andò avanti senza una guida e senza un programma. Quanto più il governo dava l'impressione di stare per crollare, tanto più si estendeva la tendenza a dissociarsene<sup>95</sup>.

Le diplomazie occidentali osservavano con attenzione i confusi sviluppi interni alla politica etiopica. In un dispaccio diplomatico del 12 marzo 1974 dall'eloquente titolo '*Has there been a military coup d'état in Ethiopia?*' l'ambasciatore britannico in Etiopia informò il Foreign and Commonwealth Office di quanto stava accadendo. La lucida analisi che Morris riportava, peraltro condivisa pienamente al FCO, enumerava tre elementi fondamentali alla base dei disordini del febbraio-marzo:

(1) Central cause has been Emperor's longevity and his failure to move with the times [...]

93. Tiruneh A., *The Ethiopian Revolution*, op. cit., p. 17

94. Calchi Novati, G.P., *Etiopia*, op. cit., pp. 387-394

95. Ibid.

(2) Causes of civilian dissatisfaction with Government. Openly expressed criticisms of Government handling of drought; increase in prices [...] (3) Causes of dissatisfaction in the armed forces: loss of control of the armed forces led to final crisis of Aklilou Government<sup>96</sup>.

Alla questione centrale riguardante la natura stessa del colpo di stato la versione di Morris era la seguente:

In some eyes what has happened is that a basically conservative group of the Shoa aristocracy, linked by close family relationships, have exploited (or, as some say, instigated) these popular pressures to achieve what they have been working for over 10 years – the transfer of political power to themselves so that they can, albeit by controlled and enlightened change, present what is good and in present day conditions viable (or in their interests) in the Ethiopian régime. Their candidates, Lij Endelkachew Makonnen and General Abiye are installed as Prime Minister and Minister of Defence<sup>97</sup>.

Due punti del dispaccio meritano ancora di essere rilevati. Il primo riguarda l'ispirazione ideologica dei disordini: secondo l'ambasciatore nessuna ideologia era alla base dei disordini se non un generale e diffuso senso di frustrazione e malcontento sia nella popolazione civile che militare<sup>98</sup>. Il secondo punto rimaneva invece un problema irrisolto ovvero se dietro alle forze armate dissidenti ci fosse un comando, una leadership o comunque una qualche entità che ne coordinasse i movimenti<sup>99</sup>.

E' solo dalla fine di aprile che iniziò a costituirsi quel comitato di coordinamento delle forze armate, che sarebbe divenuto noto come Derg o Dergue (parola amarica che significa appunto 'comitato'), destinato a prendere la leadership del movimento. La prima sortita pubblica del Derg fu l'arresto, ufficialmente su ordine dell'imperatore, di quasi tutti i membri del precedente governo ed il primo documento fu una articolata richiesta di riforme che venne sottoposta per competenza al governo. La lealtà dei militari parte del Derg all'imperatore era costantemente ribadita e l'attività del comitato poteva essere paragonato a quella di un gruppo di pressione. L'influenza del Derg divenne evidente quando il 22 luglio obbligò Endalkchew a dimettersi con tutto il governo con una motivazione che menzionava espressamente i contrasti con le forze armate. Pochi giorni dopo Endalkchew fu arrestato insieme ad altri alti ufficiali e i militari, non ancora pronti ad uscire allo scoperto, si accordarono per porre al governo un altro nobile di idee liberali, Michael Imru.

Due forze agivano in quel momento per la rivoluzione: gli studenti radicali che avrebbero

---

96. Diplomatic Report No. 206/74, *Has there been a military coup in Ethiopia?*, by Mr. Morris, 12 March 1974, File no. 92, p. 1, FCO 31/1663, London, UK, NA

97. Ibid.

98. Ibid.

99. Ibid.

voluto abrogare subito la monarchia e il Derg che invece sembrava volerla mantenere<sup>100</sup>. In agosto il Derg mostrò di aver fatto propria la richiesta che saliva dal basso per smantellare il potere imperiale. Molte istituzioni della monarchia furono abolite e Hailé Selassié fu deposto il 12 settembre. Con l'uscita di scena di Hailé Selassié i militari balzarono in primo piano ed assunsero senza altre mediazioni il potere<sup>101</sup>.

Lungi dall'essere un'entità politica coesa se non per la dichiarata fedeltà alla vaga nozione di 'Ethiopia Tikdem' (Etiopia anzitutto), il Derg si presentava fin dalle sue origini frammentato in diverse correnti circa le politiche da intraprendere e lacerato al suo interno da rivalità ed ambizioni personalistiche. La situazione interna al Derg era confusa soprattutto dal punto di vista ideologico e della posizione da assumere sul piano internazionale. Più in particolare al momento della sua formazione l'Unione Sovietica non era affatto considerata come un modello di ispirazione ideologica<sup>102</sup>. Al Dipartimento di Stato l'idea generale sulla rivoluzione etiope poteva essere così riassunta:

The ultimate destination of the Ethiopian Revolution is unclear, in part because the revolutionaries themselves probably do not know. For the present, Ethiopia is ruled by a highly nationalist but unstable military regime which is still trying to sort out a welter of factional differences, rivalries, and policy disputes. The government is ineffective and paralyzed by constant infighting. It has no agreed policy or progress other than a strong nationalism, and a commitment to reforms. No clearcut leader as emerged<sup>103</sup>.

Anche la politica estera del Derg, prima e subito dopo la destituzione di Hailé Selassié, sembrava essere ispirata ai principi guida della politica estera del ventennio precedente. In una nota diplomatica dell'ambasciata d'Etiopia a Washington, i principi della politica estera del Derg venivano così descritti:

1.The translation of non-alignment into a policy of action; 2. Strict adherence to the Charters of the UN and the OAU, and in keeping with the principles of those Charters, will honour all treaties and obligations on the basis of equality; 3. Maintenance of good relations with all friendly countries and the furtherance of closer ties with African States [...]; 4. Striving and exerting all effort to help in the struggle for the liberation of all remaining colonial territories in the world<sup>104</sup>.

---

100. Calchi Novati, G.P., *Etiopia*, op. cit., pp. 387-394

101. Ibid.

102. Abebe E., *The Horn, the Cold War and Documents from the Former East-Bloc: an Ethiopian View*, in Bulletin n. 8/9, CWIHP

103. Department of State Briefing Memorandum to the Secretary from William G. Hyland and Donald B.Easum, 'Assessment of the Ethiopian Situation', 16 October 1974, Ethiopia Collection (Terrence Lyons Donation), Box 1, folder 'Deposition of Haile Selassie', National Security Archive

104. Note from The Ethiopian Embassy, 19 September 1974, Ethiopia Collection (Terrence Lyons Donation), Box 1, folder 'Deposition of Haile Selassie', National Security Archive

La situazione interna al Derg era però in continua evoluzione. Inizialmente il comitato sembrava essere dominato dalla figura del generale Aman Andom il quale fu nominato primo ministro. Ma ben presto differenti visioni emersero tra Aman e il gruppo di giovani ufficiali tra i quali il maggiore Haile Mariam Menghistu. Proprio Menghistu, arrivato ad Addis Abeba come delegato della III Divisione dell'esercito di stanza nel sud dell'Etiopia, organizzò l'arresto di Aman, il quale si era precedentemente rifiutato di inviare un contingente addizionale di 5,000 uomini per reprimere la ribellione in Eritrea, poi culminato con l'uccisione dello stesso Aman.

Teferi Bante fu posto a comando del Derg e la sua nomina coincise con la radicalizzazione della politica etiopica sempre più sotto l'influenza dei consiglieri marxisti che furono introdotti nel comitato. Il 20 dicembre 1975 il Derg emise un comunicato nel quale si introduceva per la prima volta il concetto di 'socialismo etiopico' (in amarico 'hibrettesebawinet') basato su alcuni principi fondamentali:

1. All Ethiopians of whatever religion, language, sex or local affinity shall live together in equality, fraternity, harmony and unity under the umbrella of their country; 2. The boundless idolatry of private gain which has chained our people to poverty [...] will be eradicated; 3. The central government will be responsible for national or otherwise fundamental matters of state and give assistance and support to communities exercising self-administration; 4. Man is meant to work to support himself and his community [...]; 5. Above all, the unity of Ethiopia will be the sacred faith of all our people.

In short: 'Ethiopian tikdem' means 'Ethiopian Socialism'; and 'Ethiopian socialism' means equality, self reliance, the dignity of labour, the supremacy of the common good and the indivisibility of Ethiopia unity<sup>105</sup>.

Per realizzare questi principi, continuava il comunicato,

it is necessary to have a national political party which brings together all progressive forces into a united front and which is capable of attracting people and accomodating the entire people of the country<sup>106</sup>.

Poco dopo la 'Politica nazionale per lo Sviluppo attraverso la Cooperazione' venne adottata per coinvolgere nel processo rivoluzionario anche le masse contadine. Il 1 gennaio 1975 tutte le banche e le più grandi compagnie di assicurazioni vennero nazionalizzate così come vennero nazionalizzate il 3 febbraio successivo le principali imprese commerciali<sup>107</sup>.

105. Declaration of the Provisional Military Government of Ethiopia, 20 September 1974, in 'Ethiopia Collection' (Terrence Lyons Donation), Box 1, folder 'Dos Memo on ideology', National Security Archive, Washington, D.C.

106. Ibid.

107. Telegram from AMEMBASSY Addis Ababa to SECSTATE, February 1975, in 'Ethiopia Collection'

Ma l'atto più significativo del Derg venne promulgato il 4 marzo: con la riforma della terra tutti i territori a coltivazione diretta vennero nazionalizzati. In prospettiva storica fu la riforma che più cercò di smantellare il sistema feudale sul quale la società etiopica era ancora fondamentalmente basata; sul piano politico fu la riforma con la quale il nuovo regime costruì gran parte del proprio consenso tra le masse contadine.

Il 20 aprile 1976 il processo rivoluzionario fu formalizzato in un dettagliato programma politico denominato 'Rivoluzione Democratica Nazionale' che sarebbe divenuta la carta formale della rivoluzione etiopica. In pratica il programma aveva come obiettivo la creazione di una repubblica democratica popolare e la transizione verso il socialismo sotto la guida di un unico partito di massa.

La definizione degli indirizzi politici portò con sé l'emergere di elementi di opposizione sia sul piano politico che sul piano etnico-regionale. Sul piano politico la maggiore opposizione al Derg veniva dall'estrema sinistra dal Partito rivoluzionario del popolo etiopico, fondato nell'agosto del 1975 e composto prevalentemente da studenti e da sindacati radicali che vedevano i militari come borghesi e il Derg come l'usurpatore della rivoluzione popolare; da destra, il Derg doveva fare i conti con la resistenza dell'Unione Democratica Etiopica una vasta coalizione di varia estrazione politica incentrata sulla netta opposizione al marxismo e composta da ex alti ufficiali del regime di Hailé Selassié.

Dal punto di vista etnico-regionale la rivoluzione aveva indebolito il potere centrale e rinvigorito le tendenze nazionaliste latenti all'interno dei confini etiopici. I due movimenti eritrei più importanti, il Fronte di Liberazione Eritreo e il Fronte di Liberazione del Popolo Eritreo si coordinarono nel febbraio 1975 e lanciarono un'offensiva comune su Asmara dando inizio ad una lunga e sanguinosa lotta per l'indipendenza.

Altrettanto pericolosa era la sfida proveniente dall'Ogaden che il Derg avrebbe ben presto dovuto affrontare sul piano militare. Nel 1975 il Fronte di Liberazione della Somalia Occidentale, approfittando dei disordini che l'Etiopia stava attraversando, iniziò a premere sul regime somalo di Siad Barre affinché si impegnasse per la definitiva liberazione dell'Ogaden.

### *2.2.2. L'ascesa di Menghistu e la svolta filo-sovietica*

La svolta per il futuro dell'Etiopia nelle relazioni internazionali iniziò a profilarsi nel luglio 1976. Il primo evento di rilievo in questo senso fu la visita a Mosca, dal 6 al 12 luglio, di una delegazione etiopica di alto profilo guidata dal Capitano Moges Wolde, Presidente del Comitato Economico del Derg. La delegazione incontrò il premier sovietico Kosygin, il ministro degli Esteri Gromyko, il Segretario del Comitato Centrale Ponomarev e il vice (Terrence Lyons Donation), Box 1, folder 'Nationalizations', National Security Archive, Washington, D.C.



Presidente del Consiglio dei Ministri Arkhipov. Il comunicato finale rimarcava l'intenzione comune di approfondire le relazioni tra Unione Sovietica ed Etiopia<sup>108</sup>. Come atto concreto in tale direzione si decise che un gruppo di esperti sovietici avrebbe intrapreso un viaggio in Etiopia per studiare le linee e le politiche di intervento al fine di instaurare una duratura cooperazione economica e tecnica. Per la prima volta dalla rivoluzione del 1974, la Pravda iniziò a parlare di 'Etiopia socialista'<sup>109</sup>.

Il secondo evento di rilievo fu la repressione di un complotto per espellere Menghistu dal Derg. Il 13 luglio 1976 il Maggiore Sisay Habte, l'ispiratore politico del Derg ed il numero tre del regime, ed altri suoi 18 fidati collaboratori furono giustiziati per sospetta partecipazione ad attività antirivoluzionarie. L'eliminazione di Sisay sottintendeva scelte ben precise che si profilavano all'interno del Derg e che si riconducevano sempre più chiaramente alla figura di Menghistu: Sisay, sebbene di chiara convinzione marxista, aveva una reputazione di pragmatico e vedeva nell'allontanamento dagli Stati Uniti un grave errore per il futuro dell'Etiopia. Proprio a tal fine Sisay si era opposto alla visita in Unione Sovietica della delegazione etiope.

In altri termini due elementi di fondo si erano oramai delineati a partire dal luglio 1976: l'indirizzo sempre più marcatamente filo-sovietico del Derg e parallelamente l'emergere della figura di Menghistu all'interno del comitato.

L'evento catalizzatore per la definitiva ascesa al potere di Menghistu fu la repressione nell'autunno del 1976 del gruppo di estrema sinistra rappresentato dal Partito rivoluzionario del popolo etiope che fin dal 1974 si era opposto al potere militare del Derg e richiedeva l'immediata destituzione di quest'ultimo e la costituzione di regime civile. La ribellione del Partito rivoluzionario fu soppressa attraverso omicidi sistematici o per usare l'espressione del Derg attraverso il 'terrore rosso'. Da ottobre fino agli inizi del 1977 la radio di Addis Abeba riportò quotidianamente di esecuzioni sommarie di elementi anarchici, reazionari e controrivoluzionari<sup>110</sup>.

La repressione rappresentò la sostanziale vittoria della linea di Menghistu all'interno del Derg ma non ancora la sua consacrazione formale a capo del comitato e dell'Etiopia. Il 31 dicembre 1976 il Derg annunciò la ristrutturazione dei propri apparati istituzionali. Il potere avrebbe dovuto essere condiviso da tre istituzioni: un Congresso composto da 100 elementi, un Comitato centrale di 40 membri e un commissione permanente di 17 elementi. Tra le altre nomine spiccava quella di Teferi Bante, Presidente in carica del Derg, che sarebbe passato al comando delle forze armate e quella del Capitano Alemayehu Haile che avrebbe preso il ruolo chiave di Segretario generale del Derg<sup>111</sup>.

108. Patman G., *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op. cit., p. 191

109. Pravda, 14 Luglio 1976, cit. in Patman R.G., *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op. cit., p. 191

110. Patman G., *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op. cit., p. 198

111. Ibid., p. 201; Abebe E., *The Horn, the Cold War and Documents from the Former East-Bloc: an Ethiopian View*, in Bulletin n. 8/9, CWIHP

La soluzione istituzionale era volta ad isolare Menghistu sempre più sostenuto dall'Unione Sovietica e sempre più intenzionato ad accentrare il potere nelle proprie mani ma non fu sufficiente di fronte alla soluzione di forza alla quale Menghistu era pronto già da tempo. Il capo di stato Teferi Bante venne ucciso il 3 febbraio in uno scontro a fuoco nel quartier generale del Derg assieme ad altri 6 membri di spicco del Derg .

Menghistu poteva così assumere la carica di capo di Stato e di leader oramai indiscusso dell'Etiopia.

Sebbene Menghistu non lo avesse previsto, fu proprio il 'terrore rosso' a portare alla rottura Etiopia e Stati Uniti. Agli occhi dell'amministrazione Carter, insediatasi agli inizi del 1977 e portavoce di una nuova enfasi sul rispetto dei diritti umani in politica estera, il regime di Menghistu si era e si stava macchiando di gravi violazioni dei diritti umani essenziali. La Policy Review Committee dell'aprile del 1977 riportava che:

current intelligence [...] indicates that the military regime in Ethiopia is becoming more brutal and more beleaguered<sup>112</sup>.

La situazione generale era inoltre rappresentata nella sua crudezza dai resoconti inviati da Paul Henze direttamente a Brzezinski nei quali si leggeva di come la violenza interna in Etiopia stesse diventando:

an orgy of killings [...] random shootings, as well as killings of students and regime opponents<sup>113</sup>.

Il risultato fu un immediato ridimensionamento delle relazioni con l'Etiopia da parte dell'amministrazione Carter ed il 24 febbraio 1977 gli Stati Uniti annunciarono la revoca del prestito di 6 milioni di dollari che era stato promesso nel quadro della cooperazione militare fra i due paesi<sup>114</sup>.

A questa decisione americana il *Derg* rispose il 23 aprile chiudendo le sedi di quattro organizzazioni americane che operavano in Etiopia ed in particolare ordinò la chiusura della U.S Information Center (USIS) e degli uffici per la gestione dell'assistenza militare americana in Etiopia. Sul piano politico venne abrogato il trattato di assistenza e mutua difesa che legava Stati Uniti ed Etiopia fin dal 1953<sup>115</sup>.

---

112. Minutes, Policy Review Committee Meeting, April 11, 1977, Meetings PRC-10 4711/77' Folder, Box 24, Zbigniew Brzezinski Donated Historical Material, Carter Presidential Library cit. in Jackson D.R., *Jimmy Carter and the Horn of Africa: Cold War Policy in Ethiopia and Somalia*, McFarland & Company, 2007, pp. 41-42

113. Memo, Henze to Brzezinski, March 16, 1977, 'Evenings Reports File: 2-6/77', Folder, box Horn/Special:5, NSA Staff Material, Carter Presidential Library; Memo, Henze to Brzezinski, March 17, 1977, 'Evenings Reports File: 2-6/77', Folder, box Horn/Special:5, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

114. Patman G., *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op. cit., p. 206

115. Abebe E., *The Horn, the Cold War*, op. cit.

La mossa del Derg, ormai dominato dalla figura di Menghistu, segnava sostanzialmente il definitivo schieramento dell'Etiopia nel campo sovietico. Per ottenere sempre piú sostegno da Mosca Menghistu non esitò a giocare la 'carta cinese'<sup>116</sup>. In un colloquio del 18 marzo 1977 tra l'incaricato agli affari politici in Etiopia Sinitsin e il maggiore Bayeh, esponente della commissione permanente del Derg, quest'ultimo, nell'esporre la necessità di ottenere armamenti di fabbricazione americana dal Vietnam, sottolineò come l'Etiopia avrebbe direttamente contattato i vietnamiti escludendo, a differenza del passato, ogni mediazione della Repubblica popolare cinese<sup>117</sup>. Il riferimento al passato era naturalmente ben voluto e sottintendeva l'allontanamento dalle politiche degli elementi piú a sinistra del Derg che furono eliminati durante il colpo di stato<sup>118</sup>. Del resto le relazioni con la Cina erano ormai compromesse a causa dell'assistenza militare che la Repubblica popolare cinese stava fornendo al Fronte di liberazione del popolo eritreo. Nel luglio 1977 il consigliere militare cubano in Etiopia, il generale Arnoldo Ochoa, riferì all'ambasciatore sovietico ad Addis Abeba Ratanov che Menghistu lo aveva personalmente assicurato circa il declino delle relazioni con la Cina a causa della politica di quest'ultima in Eritrea. Menghistu spiegò che le relazioni con Pechino sarebbero state ridotte al minimo e che importanti misure sarebbero state prese all'interno per limitare la penetrazione e la diffusione dell'ideologia cinese<sup>119</sup>. Il tema delle relazioni tra Etiopia e Cina rappresentava uno dei temi fondamentali agli occhi di Mosca per sondare l'affidabilità del regime di Menghistu sul piano internazionale. Menghistu, che aveva ben compreso la sensibilità di Mosca sul tema, non esitò a riassicurare l'Unione Sovietica ad ogni occasione. Particolarmente significativo in questo senso fu l'incontro tra Menghistu e l'ambasciatore sovietico ad Addis Abeba Ratanov avvenuto il 27 luglio 1977. In tale occasione Ratanov attirò l'attenzione del suo interlocutore sulla pericolosità della propaganda maoista in Etiopia e Menghistu, dopo aver ammesso che fin lì le misure intraprese dal governo erano state insufficienti a contrastare la diffusione della letteratura e delle idee cinesi, rassicurò Ratanov facendo notare che la riorganizzazione dell'Ufficio provvisorio per gli affari relativi all'organizzazione delle masse e il suo cambio di leadership andava nel senso di un maggiore impegno ad estirpare la minaccia ideologica cinese all'interno dell'Etiopia<sup>120</sup>.

Le relazioni tra Etiopia ed Unione Sovietica vennero formalizzate il 6 maggio 1977,

---

116. Abebe E., *The Horn, the Cold War*, op. cit.

117. Memorandum of conversation between Soviet Acting Chargé d'Affairs in Ethiopia S. Sinitsin and Ethiopian official Maj. Berhanu Bayeh, 18 March 1977, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

118. Abebe E., *The Horn, the Cold War*, op. cit.

119. Memorandum of conversation between Soviet Ambassador to Ethiopia A.N. Ratanov and Cuban military official Arnoldo Ochoa, 17 July 1977, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

120. Ibid.

quando Menghistu firmò a Mosca la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e sulla cooperazione tra Unione Sovietica ed Etiopia ed un comunicato congiunto sottoscritto il 9 maggio rese noto l'impegno politico e militare sovietico all'"Etiopia socialista"<sup>121</sup>.

Anche le relazioni con Cuba andavano contemporaneamente approfondendosi. Fidel Castro fu uno dei primi a congratularsi con Menghistu dopo il colpo di stato il 3 febbraio 1977 e già nel marzo 1977 si recò in visita in Etiopia e riportò le sue impressioni durante i colloqui che ebbe a Berlino con Honecker in aprile. Riguardo la situazione politica e sociale dell'Etiopia Castro affermò:

I developed the impression that there was a real revolution taking place in Ethiopia. In this former feudal empire, lands were being distributed to the peasants. Each farmer got 10 hectares. There were also reforms in the cities. It was established that each citizen could only own one house. Plots were made available for housing construction. There is also a strong mass movement. In the capital, 500,000 people can be rapidly mobilized<sup>122</sup>.

Ancora più positivo ed energico era il parere di Castro sulla figura di Menghistu:

Mengistu strikes me as a quiet, serious, and sincere leader who is aware of the power of the masses. He is an intellectual personality who showed his wisdom on 3 February. The rightists wanted to do away with the leftists on 3 February. The prelude to this was an exuberant speech by the Ethiopian president in favor of nationalism. Mengistu preempted this coup. He called the meeting of the Revolutionary Council one hour early and had the rightist leaders arrested and shot<sup>123</sup>.

Altrettanto netto fu il giudizio di Castro sulla Somalia e sul presidente Siad incontrato durante i colloqui di Aden:

The revolution in Somalia is led by generals who all became powerful under colonial times. I have made up my mind about Siad Barre, he is above all a chauvinist. Chauvinism is the most important factor in him [...] The Party is there only to support his personal power. In his case there is a bizarre symbiosis of rule by military men who went through the school of colonialism and social appearances. Something about socialism appeals to him, but overall there is still a lot of inequality and unfairness in the country. His principal ideas are nationalism and chauvinism, not socialism<sup>124</sup>.

L'approfondirsi delle relazioni con Cuba e il personale appoggio di Fidel Castro verso

---

121. Patman G., *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op. cit., p. 205

122. Transcript of meeting between East German leader Erich Honecker and Cuban leader Fidel Castro, East Berlin, 3 April 1977, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

123. Ibid.

124. Ibid.

l'Etiopia e Menghistu in particolare, avrebbero avuto di lì a poco un peso decisivo nella risoluzione della questione dell'Ogaden e più in generale nella politica estera sovietica nella regione.

### *2.2.3. Le origini della questione dell'Ogaden*

La Somalia nacque nel luglio 1960 dall'unione del protettorato britannico del Somaliland e dal territorio in amministrazione fiduciario italiano. Diversamente dalla multietnicità che caratterizzava lo stato etiope, la Somalia al suo interno era omogenea dal punto di vista nazionale: l'etnia somala raggiungeva il 98.8 per cento e la religione musulmana costituiva il 99 per cento<sup>125</sup>. L'assetto post coloniale non corrispondeva pienamente alle aspirazioni del nazionalismo somalo. La nazione somala accomunata da uno stesso linguaggio, da una comune cultura e religione era dispersa nelle tre zone contigue: il Somaliland francese (poi Gibuti) il distretto del Kenya settentrionale e la regione dell'Ogaden in Etiopia.

Fin dai primi mesi della sua indipendenza, la Somalia rifiutò di accettare le frontiere esistenti come valide e definitive. Queste erano viste come artificiali, arbitrarie e retaggio del colonialismo. L'obiettivo implicito della nuova repubblica fu fin dall'inizio quello di espandere le frontiere territoriali in modo da farle coincidere con i confini nazionali. Questo obiettivo fondamentale era sancito formalmente nella costituzione nella quale si affermava che la Repubblica somala promuoveva per mezzi legali e pacifici l'unione dei territori somali e graficamente era rappresentato dalla bandiera con stella a cinque punte, una per ogni regione in cui la Somalia era stata divisa durante il periodo coloniale.

Il 21 ottobre 1969 un colpo di stato militare in Somalia portò al potere il generale Mohammed Siad Barre, capo delle forze armate, che si insediò a capo di un Consiglio supremo rivoluzionario: molti esponenti del panorama politico vennero arrestati, la costituzione fu sospesa, il parlamento disciolto e tutti i partiti politici vennero dichiarati illegali. Lo stato venne rinominato Repubblica democratica somala. Il nuovo governo promettendo di combattere la corruzione, il tribalismo, il nepotismo e di costruire una società basata sulla giustizia sociale, diede avvio ad una serie di riforme radicali. Tutte le banche, le compagnie di assicurazione e le compagnie petrolifere vennero nazionalizzate, l'educazione privata abolita ed istituite delle cooperative agricole a gestione statale. Sul piano internazionale, l'ascesa al potere di Siad Barre portò all'allontanamento dei principi del non-allineamento ai quali la Somalia aveva aderito fin dalla sua indipendenza nel 1960. Il presidente Siad pubblicamente dichiarò la Somalia stato filo-sovietico creando, secondo il Presidential Review Memorandum adottato dall'amministrazione Carter il 1 aprile 1977, un:

---

125. Basic Data on Sub-Saharan Africa, Department of State Bulletin, vol.80, N. 2036, Marzo 1980, Library of Congress, Washington, D.C.

Leninist-style party apparatus [...] going out of his way to praise the USSR and to parrot Soviet policy lines<sup>126</sup>.

Mentre tra il 1971 e il 1974 prendeva corpo la trasformazione socio-economica dello stato somalo secondo il modello sovietico, le relazioni con l'Unione Sovietica assumevano una forma strutturata e concreta fino alla firma nel luglio 1974 del Trattato di amicizia e cooperazione tra i due paesi.

Le motivazioni del Presidente Siad circa il consolidamento delle relazioni con l'Unione Sovietica avevano poco a che fare con l'ideologia; ben più importanti erano le ragioni economiche (contingenti) e nazionalistiche (nel medio periodo) che spingevano Siad a cercare il sostegno di Mosca.

Se da un lato la realizzazione dello stato nazionale somalo dipendeva dalla revisione delle frontiere, dall'altro la sopravvivenza dello stato etiopico era subordinata al loro mantenimento. Essendo uno stato multinazionale, l'Etiopia temeva che accordando il diritto all'Ogaden di secedere avrebbe provocato altre domande a catena di secessione che avrebbero inevitabilmente portato alla disintegrazione dello stato stesso. In altre parole, le prospettive di Etiopia e Somalia riguardo i confini erano inconciliabili.

Il fatto che sia l'Unione Sovietica sia gli Stati Uniti avessero e stessero fornendo armamenti e aiuti finanziari alle due parti fornì il mezzo attraverso il quale le differenti prospettive territoriali avrebbero potuto essere realizzate e incrementò le possibilità di un conflitto<sup>127</sup>.

Scontri al confine erano iniziati già quasi immediatamente dopo l'indipendenza della Somalia. Il primo gennaio 1961 ci fu un brutale scontro tra tribù armate somale e soldati etiopici a Damot da cui le forze etiopiche uscirono trionfanti. Il presidente somalo Aden Abdullah Osman minacciò rappresaglie armate se non fosse terminato il trattamento denigrante nei confronti dei somali in Etiopia; per parte sua, l'Etiopia chiedeva la cessazione delle infiltrazioni armate somale nell'Ogaden.

Membro fondatore dell'Organizzazione per l'Unità Africana, simbolizzato dal fatto che la sede dell'organizzazione fu stabilita ad Addis Abeba, l'imperatore Hailé Selassié usò tutto il suo prestigio per imporre gli interessi dello stato etiopico nella carta istitutiva dell'organizzazione. Nel dibattito immediatamente precedente l'adozione della carta, Selassie riuscì ad ottenere, a grande maggioranza e nonostante la netta opposizione somala, il principio secondo il quale era nell'interesse di tutti gli stati africani il rispetto delle

---

126. Presidential Review Memorandum NSC/21, 'The Horn of Africa', April 1, 1977, No. 1558, Items 1552 (cont) – 1558, Fiche 352, National Security Archive, Washington, D.C.

127. Lefebvre J.A., *Arms for the Horn: U.S. Security Policy in Ethiopia and Somalia 1953-1991*, Pittsburgh, Press, 1991, p. 4

frontiere esistenti di cui l'organizzazione sarebbe stata garante.

Nel 1964 il primo vero conflitto armato fu temporaneamente risolto dalla una mediazione dell'OUA; e ancora nel 1972-73, dopo che le inconcludenti negoziazioni dell'anno precedente, ci furono alcuni incidenti di frontiera che però furono sempre contenute<sup>128</sup>.

All'assemblea dell'Organizzazione per l'Unità Africana riunita in sessione nel gennaio del 1976 ad Addis Abeba si ebbero su iniziativa di Siad due riunioni tra quest'ultime ed il leader del Derg Tafari Bante durante le quali venne affrontata la questione delle relazioni bilaterali. Entrambi i leader affermarono che lo scambio di opinioni fu produttivo ed espressero l'intenzione di continuare nel dialogo. Ma passi concreti in tale direzione non vennero attuati. I delegati somali, sebbene ribadirono che la questione dell'Ogaden poteva essere affrontata solo con mezzi pacifici, come nel passato non rifiutarono di affermare la richiesta di unificazione dell'Ogaden alla Somalia. Dal canto suo, la delegazione etiopica, dopo aver espresso il proprio rifiuto a trattare di questioni territoriali, ribadì la propria disponibilità a intraprendere negoziazioni sulla smilitarizzazione delle frontiere esistenti e sullo sviluppo delle relazioni economiche e culturali con la Somalia<sup>129</sup>.

Nella prima metà del 1976 le relazioni bilaterali si incrinarono anche a causa di un altro elemento di tensione. Il governo francese infatti aveva fatto palese l'intenzione di concedere nel 1976 la piena indipendenza a Gibuti ancora Territorio francese degli Afar e degli Issa. Per l'Etiopia il territorio in questione rappresentava un interesse vitale in virtù del fatto che Gibuti era il punto di arrivo della ferrovia da Addis Abeba. La Somalia dal canto suo si riferiva a Gibuti come alla 'Somalia francese' o come una delle cinque parti della 'Grande Somalia' in virtù del fatto che una parte significativa della sua popolazione era di origine somala. Le ambizioni nazionalistiche della Somalia erano ben conosciute non solo dagli Stati della regione ma anche in Europa e negli Stati Uniti:

The prospect of FTAI independence within the next two years encouraged Mogadishu to launch a campaign off political subversion and violence to insure that any independent government there be pro-Somali, and one which would eventually choose union with Somalia.<sup>130</sup>

---

128. Third African Department, Soviet Foreign Ministry, Information Report on Somali-Ethiopian Territorial Disputes, 2 February 1977, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

129. Third African Department, Soviet Foreign Ministry, Information Report on Somali-Ethiopian disputes, 2 February, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

130. Groupe d'experts sur l'Union Soviétique et l'Europe de l'Est, Trends in the USSR and Eastern Europe, US Contribution to NATO Experts Working Group, April 1976, pp. 45-47, série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: Organismes Internationaux et Grandes Questions Internationales, dossier 2902, AMAE

Alla XXX sessione dell'assemblea delle Nazioni Unite fu adottata una risoluzione, votata sia dalla Somalia che dall'Etiopia, in base alla quale veniva riconosciuto il diritto incondizionato della popolazione di Gibuti ad una rapida e piena indipendenza e veniva esplicitato l'appello a tutti gli stati di desistere da qualsiasi forma di rivendicazione su qualsiasi territorio.

Nello stesso momento il governo della Somalia non nascose il proprio auspicio che, una volta ottenuta l'indipendenza, la popolazione di Gibuti esprimesse la propria volontà in favore dell'unificazione alla Somalia. Tale auspicio fu palesemente espresso in occasione della XIII assemblea dell'Organizzazione per l'Unità Africana nel luglio del 1976 durante la quale i rappresentanti somali non appoggiarono la proposta dell'Etiopia di una dichiarazione comune sul rifiuto delle rivendicazioni territoriali. Tuttavia la Somalia, come l'Etiopia, votò a favore della risoluzione su Gibuti adottata alla XXXI sessione dell'assemblea il 23 novembre 1976 che ancora una volta ne affermava il diritto all'indipendenza.

#### *2.2.4. Il fallimento della Pax sovietica e il 'riallineamento' delle alleanze*

Non appena Menghistu si impossessò della carica di capo dello Stato, Mosca sentì che il momento per ricondurre il Corno d'Africa ad una 'pax sovietica' che conciliasse le aspirazioni regionali di Etiopia e Somalia ed allo stesso tempo consacrasse la stessa Unione Sovietica come arbitro della situazione. Nel marzo 1977, l'Unione Sovietica lanciò la propria offensiva diplomatica per risolvere le tensioni tra Etiopia e Somalia. Il mediatore sarebbe stato Fidel Castro che visitò la Somalia il 13 Marzo e l'Etiopia il 14 e presenziò la riunione di Aden del 16 marzo tra il presidente Siad e Menghistu. In tale occasione Castro presentò la proposta sovietica secondo la quale i due stati avrebbe dovuto mettere da parte le loro aspirazioni nazionalistiche e riunirsi in una confederazione composta da Etiopia, Somalia, Yemen del Sud e Gibuti (che avrebbe dovuto ottenere l'indipendenza nel giugno seguente). In tale progetto alle aree di crisi come l'Eritrea e l'Ogaden avrebbero dovuto essere accordato e garantito lo status di regioni autonome all'interno dei confini esistenti.

Dal punto di vista sovietico una tale formula aveva vantaggi indiscussi: non solo avrebbe rafforzato l'influenza sovietica sia in Etiopia che in Somalia, ma avrebbe anche escluso l'indipendenza formale dell'Eritrea permettendo così a Mosca di dominare una zona strategicamente vitale come lo stretto di Bab el Mendeb.

Naturalmente Menghistu accolse il piano sovietico con calore mentre Siad lo ricusò apertamente: secondo il presidente Somalo una confederazione era possibile solo se entro il principio di autodeterminazione. In altri termini, l'Eritrea avrebbe dovuto essere



riconosciuta all'interno della confederazione come uno stato autonomo e indipendente e l'Ogaden (o la 'Somalia occidentale') avrebbe dovuto avere il diritto di scegliere se unirsi alla confederazione come un'unità indipendente o come parte dello stato somalo. Nel suo incontro con Honecker il mese seguente, Fidel Castro fornì un dettagliato resoconto circa le attitudini dei due leaders nei confronti della proposta sovietica: Fidel Castro, come abbiamo visto, parlò di Menghistu in termini lusinghieri mentre definì il presidente Siad come uno sciovinista piú dedito al nazionalismo che al socialismo<sup>131</sup>. La riunione di Aden rappresentò un indubbio successo agli occhi della diplomazia etiopica: essa infatti mise in luce, di fronte ai leader cubani e yemeniti la posizione somala non solo nei confronti dell'Etiopia ma nei confronti dell'impegno generale della lotta all'imperialismo. Nell'opinione di Berhanu Bayeh, membro della Commissione permanente del Derg, il presidente Siad aveva sostenuto una posizione così intransigente durante gli incontri di Aden da lasciar pensare che avesse già ottenuto il sostegno degli stati reazionari arabi della regione<sup>132</sup>.

La riunione di Aden si concluse quindi con un nulla di fatto ma soprattutto rappresentò un momento di svolta nella politica sovietica della regione.

Sul piano diplomatico, dal fallimento del piano sovietico in poi si assistette ad un intensificarsi delle relazioni tra Unione Sovietica ed Etiopia da un lato e ad una spregiudicata diplomazia somala dall'altro volta ad cercare il sostegno dell'Occidente.

Il 6 maggio 1977, come abbiamo visto, Menghistu firmò a Mosca la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e sulla cooperazione tra Unione Sovietica ed Etiopia a cui si accompagnava un comunicato congiunto che prevedeva l'aiuto ed il sostegno militare sovietico alla rivoluzione etiopica. Dal punto di vista formale, la dichiarazione si situava ad un livello inferiore rispetto al trattato di amicizia tra Somalia ed Unione Sovietica, ma in sostanza aveva un valore politico e militare piú rilevante. Dal punto di vista politico nel documento si rifiutavano le rivendicazioni somale sull'Ogaden e si ribadiva il principio dell'integrità degli Stati e l'inviolabilità delle frontiere<sup>133</sup>. Dal punto di vista militare sia il generale Sokolov, delegato alla Difesa, sia Ustinov, ministro della Difesa, parteciparono alle discussioni con la delegazione guidata da Menghistu e secondo fonti occidentali l'Unione Sovietica concluse un accordo militare di vendita di armi per circa 385 milioni di dollari<sup>134</sup>.

---

131. Transcript of meeting between East German leader Eric Honecker and Cuban leader Fidel Castro, East Berlin, April 1977, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

132. Memorandum of Conversation between Soviet Acting Charge d'Affaires in Ethiopia S. Sinitsin and Ethiopian official Maj. Berhanu Baye, 18 March 1977, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

133. Pravda 9 maggio 1977, in Patman, p. 207

134. Porter B.D., *The USSR in Third World Conflicts: Soviet Arms and Diplomacy in Local Wars 1945-1980*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 200; Legum C. E Lee B., *Conflict in the Horn of Africa*, London; Rex Collings, 1977, p. 94

Sulla via del ritorno da Mosca Menghistu affermò che tutte gli stati socialisti erano pronti a sostenere la rivoluzione in Etiopia<sup>135</sup>. Nelle settimane successive, la presenza cubana si intensificò e il trasporto di armi sovietiche via Gibuti iniziò a diventare concreto dopo l'apertura della linea aerea diretta Mosca-Addis Abeba.

Siad dal canto suo rispose condannando pubblicamente il 17 maggio l'aiuto militare sovietico all'Etiopia ed identificandolo come una minaccia per lo stato somalo.

Il progressivo allontanamento della Somalia da Mosca spinse il presidente Siad alla ricerca di appoggi internazionali che potessero controbilanciare la perdita del sostegno sovietico. Una via seguita fu la carta cinese. Già nel gennaio 1977 Siad aveva inviato un messaggio di congratulazioni al neo presidente del Partito comunista cinese Hua Guofeng auspicando che le relazioni amichevoli e i legami di cooperazione tra la Somalia e la Cina si sarebbero consolidate in futuro. Sei mesi più tardi il vice presidente somalo Ismail Ali Abokor visitò Pechino a capo di una delegazione del governo somalo. La delegazione ebbe incontri con alti funzionari di stato cinesi e con lo stesso presidente Hua i quali promisero aiuto di natura militare sotto forma di armamenti leggeri<sup>136</sup>.

Il presidente Siad non esitò a coinvolgere nella questione gli stati Arabi. Il 22 e 23 marzo 1977, pochi giorni dopo l'incontro di Aden, Siad partecipò alla conferenza di Taiz, nello Yemen del Nord, con i capi di Stato di Sudan e dei due Yemen. Sebbene formalmente convocata dal Sudan, la conferenza era stata fortemente caldeggiata dall'Egitto e dall'Arabia Saudita. Lo scopo della conferenza era quella di discutere piani comuni per la trasformazione del Mar Rosso in un 'mare arabo' libero dall'influenza sovietica e israeliana. Siad colse l'occasione per aderire pubblicamente all'idea con lo scopo di approfondire le relazioni con l'Arabia Saudita. Il 5 e 6 aprile 1977 durante un' incontro con il ministro degli Esteri Saudita, il principe Saud al-Faisal, Siad riuscì ad ottenere un prestito di circa 300-350 milioni di dollari compresi fondi per l'acquisto di armi dall'occidente, in cambio della rottura dei legami militari con l'Unione Sovietica.

Tuttavia l'obiettivo fondamentale della diplomazia somala era quello di guadagnarsi l'appoggio americano. Le relazioni tra Etiopia e Stati Uniti si incrinarono definitivamente dopo il colpo di stato di Menghistu. Già il 24 febbraio 1977 l'amministrazione Carter, appena insediatasi, decise la cancellazione degli aiuti militari all'Etiopia per un ammontare di circa sei milioni di dollari, in risposta alle ripetute violazioni dei diritti umani di cui il regime di Menghistu si era macchiato. Poche settimane dopo la diplomazia americana era già al lavoro per ottenere che la Somalia passasse ad occidente e la diplomazia somala si mostrò ben propensa al desiderio americano di approfondire le relazioni bilaterali<sup>137</sup>.

---

135. Legum C. E Lee B., *Conflict in the Horn of Africa*, London; Rex Collings, 1977, p. 94

136. New China News Agency (NCNA), 21 gennaio 1977, cit. in Patman, op cit, p. 210

137. Jackson D.R., *Jimmy Carter and the Horn of Africa: Cold War Policy in Ethiopia and Somalia*, McFarland & Company, 2007, p. 59

L'ambasciatore somalo negli Stati Uniti, Abdullahi Ahmed Addou richiese nel giugno 1977 di essere ricevuto da Carter per esplorare la possibilità di relazioni più profonde tra Somalia e Stati Uniti<sup>138</sup>, richiesta che Carter era incoraggiato ad esaudire sia da parte del National Security Council che dal Dipartimento di Stato. Brzezinski in particolare commentò:

This is a good opportunity to pass word directly to Siad that we are interested in close relations<sup>139</sup>.

Carter incontrò successivamente Addou ed espresse il suo desiderio di relazioni più strette tra Somalia e Stati Uniti. Carter ammise di fronte ad Addou la sua preoccupazione

about the closeness between Somalia and the USSR which had been a reason for doubt on our part that our friendship could be strong<sup>140</sup>,

aggiungendo però la convinzione da parte sua che nel futuro la situazione sarebbe cambiata e la speranza che la Somalia potesse essere non-allineata e non dominata da alcuno stato<sup>141</sup>.

Il vero obiettivo di Siad Barre era però quello di ottenere aiuti militari dagli Stati Uniti. Durante il colloquio con Addou, la questione fu affrontata in modo dilatorio da Carter il quale auspicò che gli Stati Uniti lavorassero con l'Arabia Saudita e gli stati europei al fine di garantire alla Somalia adeguate capacità difensive<sup>142</sup>.

### *2.2.5. L'offensiva somala*

Durante le discussioni tra Menghistu e Podgorny a Mosca nell'aprile del 1977, dopo il fallimento delle riunioni di Aden, l'Unione Sovietica presentò l'idea di un meeting tra i capi di Etiopia e Somalia nel tentativo di attenuare la possibilità di un conflitto e di creare delle condizioni favorevoli ad una soluzione politica della questione dell'Ogaden. Alla metà di luglio del 1977 il Derg ricevette comunicazione da Ratanov che i colloqui avrebbero avuto luogo a Mosca dal 26 al 28 luglio 1977. La stessa comunicazione sottolineava la necessità

---

138. Memo, Tarnoff to Brzezinski, June 2, 1977, '6-7/77' Folder, Box Horn/Special: 1, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

139. Memo, Brzezinski to Carter, n.d., '6-7/77' Folder, Box horn/Special: 1, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

140. Memorandum for the Record, Meeting with Addou, Carter, Brzezinski, Henze and Seelye, June 16, 1977, '6-7/77' Folder, Box Horn/Special: 1, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

141. Ibid.

142. Ibid.

che prima e durante i colloqui sia l'Etiopia che la Somalia si trattenessero dal compiere azioni che avrebbero potuto complicare il percorso verso un compromesso pacifico. Uno degli aspetti più significativi dal punto di vista diplomatico, era rappresentato dalla segretezza con la quale l'Unione Sovietica procedeva nella mediazione:

Les Soviétiques, pour leur part, continuent d'observer le silence le plus total sur la situation dans la Corne de l'Afrique ainsi que sur leurs relations avec Addis-Abeba et Mogadiscio [...] La presse reste muette<sup>143</sup>.

Consapevole del fatto che la temporanea superiorità militare della Somalia sull'Etiopia sarebbe stata di lì a poco vanificata dall'arrivo degli aiuti sovietici e incoraggiato dalle (vaghe) promesse di aiuti arabi e occidentali, tre giorni prima dell'inizio dei colloqui di Mosca, il regime di Siad si risolse a sfruttare l'occasione per recuperare le 'terre perdute'. Il 23 luglio 1977, pochi giorni prima dall'inizio dei colloqui fissati a Mosca, l'esercito somalo lanciò la prima grande offensiva nell'Ogaden in appoggio ai ribelli del Fronte di liberazione della Somalia occidentale.

Tra luglio e settembre l'attacco somalo ebbe un immediato successo. Attraverso una serie di attacchi lampo le forze somale catturarono i principali centri della parte meridionale dell'Ogaden mentre una prima risposta etiope si ebbe solo il 15 agosto quando le forze aeree etiopi bombardarono alcune città nel nord della Somalia. Etiopia e Somalia erano ora nel pieno di una guerra vera e propria. Le relazioni diplomatiche vennero interrotte il 7-8 settembre e Menghistu dichiarò lo stato di mobilitazione generale contro l'invasione della Somalia. Alla metà di settembre 1977 le forze somale avevano preso il controllo, anche per la stessa ammissione di Addis Abeba, di circa il 90 per cento dell'Ogaden. Il momento culminante dell'avanzata si ebbe il 13 settembre quando le forze somale conquistarono la città di Jijiga, centro strategico fondamentale per l'Etiopia.

Ma se la Somalia stava vincendo la guerra sul terreno, sul fronte diplomatico le cose andavano in senso favorevole all'Etiopia.

Poco dopo l'inizio delle ostilità l'Organizzazione per l'Unità Africana offrì i suoi buoni uffici e venne riunita una commissione dal 5 all'8 agosto a Libreville, nel Gabon, la quale adottò delle raccomandazioni di rilievo. In primo luogo si ribadirono i principi del rispetto delle frontiere esistenti al momento dell'indipendenza, dell'inviolabilità della sovranità statale e dell'integrità territoriale degli Stati membri. In secondo luogo venne ordinato un immediato cessate il fuoco alle due parti e venne ribadito il rifiuto dell'organizzazione nei confronti di qualsiasi forma di intervento esterno da parte di altri stati in particolare di stati non africani.

---

143. Tél. No.3362, Moscou 8 Août 1977, Objet : Position Soviétique sur le conflit Somalo-Ethiopien, Série: Europe juillet 1976-1980, Sous-série: URSS, N. 4811 Politique étrangère: L'URSS et la Corne de l'Afrique, AMAE

Ai primi di agosto, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Francia e altri paesi europei abbandonarono progressivamente i loro piani di aiuti militari alla Somalia. Anche gli stati arabi filo-occidentali sebbene condannassero il voltafaccia nei confronti di Mogadiscio in pratica aiutarono in misura modesta l'offensiva somala. Naturalmente la posizione determinante per gli equilibri regionali nella regione era quella rappresentata dall'Unione Sovietica.

Il tentativo di Mosca di agire da arbitro tra Etiopia e Somalia svanì quasi completamente con l'attacco somalo all'Etiopia: in altri termini era arrivato il momento per Mosca di scegliere da che parte stare sebbene formalmente continuasse a presentarsi come mediatrice tra le parti in lotta. Nella convinzione che la sola via di uscita alla guerra fosse una soluzione politica, l'Unione Sovietica tentò in un primo momento di rispolverare l'idea di una federazione del Corno d'Africa e a tal fine Berhanu Bayeh, ministro degli Esteri del Derg venne invitato a Mosca per la prima settimana di agosto per incontrare una delegazione somala. I colloqui ancora una volta si conclusero con un nulla di fatto<sup>144</sup> dal momento che la condizione posta dai somali per la continuazione delle trattative era la 'decolonizzazione' del territorio somalo e della sua popolazione dall'Etiopia<sup>145</sup>. Accanto alle iniziative politico-diplomatiche Mosca affiancò selettive sanzioni militari contro la Somalia al fine di riportare Mogadiscio al tavolo delle trattative. Già nel luglio 1977 circa 1,200 consiglieri militari sovietici furono trasferiti dalla Somalia ad Addis Abeba e dopo l'attacco della Somalia Mosca pose fine ai rifornimenti militari alla Somalia via mare per poi riprenderli il 7 agosto minacciando allo stesso tempo nuove sanzioni più pesanti se le operazioni contro la Somalia non fossero terminate.

A metà agosto, Menghistu criticò pubblicamente gli aiuti sovietici alla Somalia:

We had not suspected that they [the Somalis] would wage an attack against the Ethiopian revolution with the arms which the socialist countries had given them [...] We have found the situation extremely controversial, difficult to believe and one which perplexes genuine revolutionaries<sup>146</sup>.

Di fronte alle chiusure di Siad Barre e all'irritazione di Menghistu, Mosca decise di prendere pubblicamente posizione. Mentre la commissione di conciliazione istituita dall'Organizzazione per l'Unità Africana si accingeva ad esaminare il conflitto, il Comitato sovietico di solidarietà con i paesi dell'Africa e dell'Asia in una dichiarazione riportata dalla

---

144. Patman R.G., *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op. cit., p. 217

145. Record of Soviet-Somali Talks, Moscow, 12 August 1977 (excerpts), 10 August 1977, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

146. Menghistu citato in ARB, August 1977, cit. in Patman R.G., *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op. cit.,

Pravda il 7 agosto rese noto il proprio appoggio alla causa etiopica<sup>147</sup>. Il 17 agosto accusò la Somalia di aggressione e interferenza negli affari interni dell'Etiopia sostenendo che neppure il pretesto di richiamarsi al nobile principio di autodeterminazione avrebbe legittimato un tale atto<sup>148</sup>. La presa di posizione pubblica serviva (probabilmente) ancora per cercare di convincere Siad a cessare le operazioni e a trovare una soluzione politica al conflitto. Dal 29 agosto al 31 il presidente Siad venne infatti inviato a Mosca dove ebbe colloqui con Kosygin, Suslov e Gromyko ma non ricevuto da Breznev. Un breve comunicato della Tass emesso al termine dei colloqui affermò che entrambe le parti avevano scambiato opinioni di mutuo interesse ma nulla fu riferito circa la sostanza delle discussioni<sup>149</sup>.

Ciò che era ormai chiaro dopo i colloqui di Mosca era che le relazioni con la Somalia erano in rotta di collisione e che da quel momento in poi la priorità per i dirigenti sovietici sarebbe stata il rafforzamento militare dell'Etiopia.

Dopo il successo dell'offensiva somala su Jijiga il 13 settembre, iniziarono ad arrivare sistematicamente in Etiopia i rifornimenti militari sovietici, truppe dallo Yemen del Sud ed un numero sempre crescente di consiglieri militari sovietici e cubani. Allo stesso tempo l'appoggio militare alla Somalia da parte dell'Unione Sovietica venne ridotto drasticamente tanto che già alla metà di settembre le uniche consegne furono armamenti leggeri.

La risposta somala alla presa di posizione sovietica prese corpo il 13 novembre 1977: tutti i consiglieri militari sovietici furono espulsi dalla Somali e il trattato di amicizia e collaborazione del 1974 abrogato. Nel suo discorso alla nazione somala il 14 novembre Siad dichiarò come, nonostante numerosi avvertimenti di ritorsione da parte somala l'Unione Sovietica aveva deciso di armare l'Etiopia contro la lotta di liberazione somala mettendo così fine agli aiuti militari alla Somalia in diretto contrasto con la clausola sulla cooperazione militare del trattato di amicizia tra i due paesi del 1974. In realtà, altre considerazioni risiedevano dietro la decisione di Siad: prima fra tutte, Mogadiscio era oramai ansiosa di terminare i rapporti con l'Unione Sovietica e di rimuovere l'unico ostacolo che si frapponeva – almeno così si credeva a Mogadiscio – agli aiuti militari da parte delle potenze regionali filo-occidentali come l'Arabia Saudita e l'Iran e forse da parte delle potenze occidentali.

L'espulsione dei consiglieri militari sovietici dalla Somalia coincise con un altro importante sviluppo interno all'Etiopia. L'11 novembre 1977 l'ultimo rivale di Menghistu, il numero due del Derg Anafu Abate, fu giustiziato. Atnafu vice presidente del Derg, si era opposto, come in precedenza si erano opposti il generale Aman ed il maggiore Sisay, alla linea dura di Menghistu in Eritrea e più in generale alla sua linea filo-sovietica. Agli inizi di

147. Tél. No. 3199, Objet : Position soviétique sur le conflit Somalo-Ethiopien, Moscou, 26 Juillet 1977, série: Europe juillet 1976 - 1980, sous-série: URSS, dossier 4811, Politique étrangère, URSS et la Corne de l'Afrique, AMAE

148. Izvestia, 17 agosto 1977, cit in Patman, *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op. cit., p. 218

149. Patman G., *The Soviet Union in the Horn of Africa*, op. cit., p. 215

novembre Atnafu cercò di mettere fuori gioco Menghistu al terzo congresso generale del Derg in cui lo accusò di vendere l'Etiopia ai sovietici e ridicolizzò le sue idee sulla rapida transizione al socialismo. Ma ancora una volta Menghistu mise in pratica la sua 'giustizia rivoluzionaria' nei confronti di un rivale politico.

Considerati insieme, la caduta di Atnafu e l'espulsione dalla Somalia dei consiglieri sovietici rimossero ogni restante dubbio a Mosca circa la parte da sostenere nel Corno d'Africa.

#### *2.2.6. L'intervento cubano e sovietico e la fine del conflitto*

La prima richiesta di aiuti militari fu presentata dal governo etiope nel gennaio 1975. Durante una conversazione tra l'ambasciatore sovietico Ratanov e il capo del Derg Bante quest'ultimo esplicitamente affermò che l'Etiopia contava sull'aiuto politico, economico e militare sovietico<sup>150</sup>. Dal gennaio 1975 in poi Mosca iniziò a studiare cautamente la situazione per non compromettere le relazioni con la Somalia e allo stesso tempo a seguire da vicino l'ascesa di Menghistu. La cooperazione militare tra Unione Sovietica ed Etiopia iniziò nel dicembre 1976 quando venne firmato un accordo triennale (dal 1977 al 1980) sul trasferimento di armi difensive. Su richiesta dell'Etiopia il trasferimento iniziò immediatamente ed armi di fabbricazione sovietica cominciarono ad arrivare dalla Cecoslovacchia, dall'Ungheria dalla Polonia e da Cuba. L'accordo arrivava quando già Mosca aveva iniziato a dubitare dell'affidabilità del regime di Siad Barre in Somalia<sup>151</sup>.

La vera svolta fu rappresentata dal colpo di stato di Menghistu il 3 febbraio. Il giorno successivo un rappresentante di Menghistu contattò Ratanov per ottenere un incontro al più presto. L'incontro ebbe luogo la sera stessa e Menghistu chiese esplicitamente il supporto dell'Unione Sovietica e degli altri stati socialisti e Ratanov promise tale supporto<sup>152</sup>. Gli aiuti militari sovietici all'Etiopia diventarono evidenti a partire dal 1977<sup>153</sup> sebbene Mosca continuasse ad assumere un profilo formalmente di imparzialità. L'attacco somalo fu l'evento catalizzatore che spinse Mosca, dopo i successivi fallimenti di mediazione tra Etiopia e Somalia, a schierarsi militarmente e dalla seconda metà di settembre del 1977 gli

150. Record of Conversation between Ratanov and Bante, 25 January 1975, RGANI, f.5, op.68, d.1989, pp. 12-18, cit. in Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 263

151. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 270

152. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 271

153. Présence soviétique et cubaine dans la Corne de l'Afrique, Bordereau d'envoi No. 119/DAM, Document distribué au Comité politique du 26 juillet par la délégation belge, Délégation de la France au Conseil de l'Atlantique-Nord au Ministère des Affaires Etrangères Direction des Affaires Africaines et Malgaches, Bruxelles, le 26 juillet 1977, série: Europe juillet 1976 - 1980, sous-série: URSS, dossier 4811, Politique étrangère, URSS et la Corne de l'Afrique, AMAE, Paris, France

aiuti si intensificarono fino all'ottobre del 1977 mese in cui fu deciso di mettere in atto il massiccio ponte aereo e navale che avrebbe avuto inizio il 26 novembre.

Il 18 ottobre 1977 Ratanov riferì che l'Unione Sovietica aveva cessato completamente gli aiuti militari alla Somalia e che stava allora cominciando ad appoggiare l'Etiopia con armamenti difensivi per proteggere la sua rivoluzione e la sua unità territoriale.<sup>154</sup>

Il 14 settembre lo stesso Ratanov aveva incontrato il ministro degli Esteri etiope Felleke Gedle Giorgis. Quest'ultimo riportando la visione di Menghistu sullo stato delle relazioni tra Etiopia ed Unione Sovietica gli comunicò:

Menghistu placed great value on the fact that the Soviet Union is rendering support to Ethiopia, notwithstanding that this is leading to definite complications in Soviet-Somali relations. We understand, said Menghistu in this connection, that the Soviet Union is confronted with a complex dilemma: rendering military assistance to Ethiopia, it risks a loss of its opportunity in Somalia (i.e. Berbera). We are considering these questions, said Menghistu, and consider ourselves accountable to the revolutionary debt inhering in the obligation to take into account the interests of the Soviet Union in this region. Together with this, he observed, we hope that the victory of the Ethiopian anti-imperialist revolution will contribute to the common revolutionary cause<sup>155</sup>.

Un altro momento importante fu rappresentato dall'incontro tra Ratanov e l'ambasciatore sovietico in Etiopia José Perez Novoa in cui i due affrontarono apertamente il problema di un possibile invio di truppe cubane sul territorio etiope. Dal colloquio due elementi emergevano con chiarezza: da un lato la disponibilità cubana al fianco degli etiopi contro l'aggressione somala dall'altra la prudenza di Ratanov, riflesso della prudenza che ancora in quella fase prevaleva a Mosca, il quale ribadì a Novoa che l'invio di truppe straniere, in particolare di truppe non africane, avrebbe creato problemi non solo agli stati socialisti ma anche al Derg poiché avrebbe potuto essere usato come pretesto dalla Somalia (o dai separatisti eritrei) come leva nei confronti degli Stati arabi al fine di un intervento diretto nel conflitto<sup>156</sup>.

Il momento decisivo per la guerra dell'Ogaden fu la visita di Menghistu a Mosca il 31 ottobre del 1977 durante la quale ebbe conversazioni con Breznev, Kosygin e Gromyko. Menghistu dapprima tranquillizzò i dirigenti sovietici affermando che l'obiettivo etiope era la liberazione del territorio nazionale e che in alcun modo l'esercito etiope avrebbe varcato i confini con la Somalia. In secondo luogo, ribadì la necessità di un impegno militare più

---

154. The Daily Telegraph, 25 ottobre 1977, cit. in Patman, *The Soviet Union in the Horn of Africa: The Diplomacy of Intervention and disengagement*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 217

155. Memorandum of Conversation between Soviet Ambassador to Ethiopia A.P. Ratanov and Ethiopian Foreign Minister Felleke Gedle Giorgis, 14 settembre 1977, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

156. Ibid.



ampio da parte sovietica<sup>157</sup>. Alla richiesta di Menghistu, i Sovietici risposero impegnandosi a fornire armi ed equipaggiamento militare aggiuntivo all'Etiopia per rafforzarne le capacità di difesa<sup>158</sup> e sembra molto plausibile l'ipotesi che in quella occasione l'argomento principale di discussione fosse stato il massiccio ponte aereo e navale sovietico<sup>159</sup>.

Sebbene fino ai primi di gennaio del 1978 Mosca avrebbe negato pubblicamente qualsiasi coinvolgimento militare sovietico nel Corno d'Africa, iniziò a partire da novembre il massiccio ponte aereo che avrebbe portato in Etiopia nelle settimane successive 11,600 soldati cubani, più di 6,000 tecnici e soprattutto un migliaio di consiglieri militari sovietici<sup>160</sup>.

Il 22 gennaio l'esercito somalo lanciò un violento attacco sulla città di Harar ma le forze etiopi supportate dai cubani arrivarono al fronte difesero la città. Il conflitto sul campo era arrivato ad una svolta. Alla fine di gennaio del 1978 l'esercito etiope, assistito da truppe combattenti cubane, lanciò la sua controffensiva nell'Ogaden. Proprio in quei giorni l'ultimo appello del presidente Siad agli stati occidentali per ottenere aiuti militari cadde nel vuoto. Il 21 gennaio 1978 i rappresentanti di Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia Italia e la Repubblica federale di Germania si riunirono a Washington per coordinare la loro politica al fine di arrivare ad una risoluzione del conflitto e per dare una risposta comune alla richiesta di aiuti militari presentata da Siad Barre alle cancellerie europee il 16 gennaio nella quale:

the Government of the SDR explained that it considered Somalia to be under threat of military attack from Ethiopia<sup>161</sup>.

La risposta occidentale, coordinata alla riunione di Washington ma consegnata al presidente Siad individualmente<sup>162</sup>, fu negativa e le motivazioni condivise da tutti gli stati occidentali potevano essere così sintetizzate:

---

157. CPSU CC to SED CC, Information on 30-31 October 1977, Closed Visit of Menghistu Haile Mariam to Moscow, 8 November 1977, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

158. Background Report on Soviet-Ethiopian Relations, 3 April 1978, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

159. Henze P. Moscow, *Mengistu and the Horn: Difficult Choices for the Kremlin*, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

160. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 276

161. Draft by A.G. Munro (East African Department), The Horn: Reply to the Somali request for assistance and action in support of a negotiates settlement, 24 January 1978, File N. 49, NA, FCO 28/3480, London, UK

162. Tel. No. 252, from Jay (Washington) to FCO, 21 January 1978, File No. 36, NA, FCO 28/3480, London, UK

While Somalia occupies part of the Ogaden, we are unable to provide military support. We shall provoke a sharp Somali reaction, but this would have to be faced. In parallel with our reply to the Somalis we want to follow up the proposals agreed at the Washington talks for Western contacts with other countries who might be able to intercede with Somalia or Ethiopia in the direction of a negotiated settlement<sup>163</sup>.

Il 10 febbraio 1978 Menghistu invitò la Somalia alla resa o in caso contrario sarebbe stata annientata. Il problema ora non era più l'aggressione somala quanto piuttosto l'interrogativo se l'Etiopia avesse invaso la Somalia. Sul punto però, il ministro degli Esteri etiopico Felleke Gedle Giorgis aveva già nel settembre 1977 rassicurato i Sovietici: l'Etiopia non avrebbe cercato di smembrare la Somalia né di interferire nei suoi affari interni<sup>164</sup>.

Rassicurazioni in tal proposito vennero immediatamente fatte circolare dai sovietici e dai cubani i quali non esitarono a ribadire ad ogni occasione assieme al Derg che in alcun modo la controffensiva etiopica avrebbe portato all'invasione della Somalia<sup>165</sup>. Il 5 marzo 1978 l'esercito etiopico recuperò il controllo di Jijiga ed il 9 marzo Siad annunciò il ritiro dall'Ogaden. La guerra tra Etiopia e Somalia era ufficialmente conclusa.

Per l'Unione Sovietica, l'alleanza con l'Etiopia divenne di gran lunga l'intervento in Africa più importante. Il ponte aereo che rifornì l'esercito etiopico durante il conflitto con la Somalia mostrò come Mosca potesse proiettare con successo la propria forza militare a migliaia di chilometri dalle proprie coste<sup>166</sup> e più in generale l'alleanza suggellò l'influenza diretta sovietica sia nell'Oceano Indiano che nel Mar Rosso.

Per gli Stati Uniti e per gli stati europei occidentali, la fine del conflitto segnò l'inizio di una politica di ordinaria amministrazione nella regione, incentrata soprattutto sugli aiuti umanitari e sul rispetto dei diritti umani, che non avrebbe coinvolto negli anni seguenti i livelli più alti della politica estera. Questi ultimi sarebbero invece stati impegnati nella ridefinizione dei rapporti con l'Unione Sovietica e più in particolare del significato intrinseco della distensione.

---

163. Draft by A.G. Munro (East African Department), The Horn: Reply to the Somali request for assistance and action in support of a negotiated settlement, 24 January 1978, File N. 49, NA, FCO 28/3480, London, UK

164. Memorandum of Conversation between Soviet Ambassador to Ethiopia A.P. Ratanov and Ethiopian Foreign Minister Felleke Gedle Giorgis, 14 settembre 1977, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

165. Ibid.

166. Westad O. A., *The Global Cold War*, op. cit., p. 250

## 2.3 - Il Corno d'Africa: l'amministrazione Carter ed il contributo della diplomazia anglo-francese

### 2.3.1. La politica estera americana e la guerra dell'Ogaden

Jimmy Carter assunse la carica di presidente degli Stati Uniti d'America nel gennaio 1977 propugnando una nuovo senso di idealismo in politica estera<sup>167</sup>. Nel suo discorso inaugurale, propose chiaramente la sua nuova visione per gli Stati Uniti:

The world itself is now dominated by a new spirit. People more numerous and more politically aware are craving and now demanding their place in the sun – not just for the benefit of their own physical condition, but for basic human rights. The passion for freedom is on the rise. Tapping this new spirit, there can be no nobler nor more ambitious task for America to undertake on this day of a new beginning than to help shape a just and peaceful world that is truly human<sup>168</sup>.

L'arma che Carter contava di utilizzare per combattere la guerra fredda fu la superiorità morale americana, riflessa in politica estera nella priorità accordata al rispetto dei diritti umani. Come affermò nello stesso discorso inaugurale:

Over the years, our greatest value of strength has come from those basic, priceless values which are embodied in our Declaration of Independence, our Constitution and our Bill of Rights: our belief in freedom of religion – our belief in freedom of expression – our belief in human dignity [...] These principles have made us great and, unless our foreign policy reflects them, we make a mockery of all those values<sup>169</sup>.

Il discorso continuava ribadendo che l'impegno dell'amministrazione per i diritti umani

---

167. Shoup L., *The Carter Presidency and Beyond: Power and Politics in the 1980s*, Palo Alto: Ramparts Press, 1980; Thornton R., *The Carter Years: Toward a Global World Order*, Washington, D.C.: Washington Institute Press, 1991; Kaufman B., *The Presidency of James Earl Carter, Jr.*, Lawrence: University Press of Kansas, 1993; Gaddis S., *Morality, Reason and Power*, New York: Hill & Wang, 1986; Abernathy M.G., Hill D.M., Williams P., *The Carter Years: The President and Policy Making*, London: Francis Pinter Publishers, 1984; Hargrove E., *Jimmy Carter as President: Leadership and the Politics of the Public Good*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988; Dumbrell J., *The Carter Presidency: A Re-evaluation*, Manchester: Manchester University Press, 1995; Muravchik J., *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights*, Lanham: Hamilton Press, 1986; Mower A.G., *Human Rights and American Foreign Policy: The Carter and Reagan Experiences*, New York: Greenwood Press, 1987; Spencer D., *The Carter Implosion: Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy*, New York: Praeger, 1988

168. Carter J., *Inaugural Address, January 1977, Public Papers of the Presidents*, Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1977, p.p. 2-3

169. Ibid.

sarebbe stato un impegno assoluto e come Carter avrebbe aggiunto retoricamente in un discorso del 2 febbraio 1977, la politica estera sarebbe stata basata sul 'respect for human rights [and] our own moral values [because] I want our nation's actions to make you proud'<sup>170</sup>. Già durante la campagna elettorale del 1976 Carter, distanziandosi dalla mera *realpolitik* che aveva caratterizzato le amministrazioni Nixon-Ford-Kissinger, aveva enfatizzato con calore l'idea di disarmo e di diritti umani. Fin dalle prime settimane dall'entrata in carica, puntò a concludere un nuovo accordo SALT con l'Unione Sovietica, definì un più marcato interesse degli Stati Uniti per l'America Latina, e cercò di infrangere la visione di molti policy-makers americani per la quale i problemi del Terzo Mondo andassero necessariamente interpretati attraverso il prisma della guerra fredda<sup>171</sup>. Riguardo al primo obiettivo, l'amministrazione Carter inviò all'Unione Sovietica un'aggressiva proposta di disarmo; in relazione al continente sudamericano, iniziò a dare enfasi ai trattati sul canale di Panama e a puntare sulla normalizzazione delle relazioni con Cuba; infine, il terzo obiettivo sarebbe stato messo alla prova di lì a poco con il rapido deteriorarsi della situazione nel Corno d'Africa.

Tali indirizzi di politica estera furono espressi esplicitamente da Carter in una lettera indirizzata a Breznev nel febbraio 1977 nella quale il presidente degli Stati Uniti si impegnò ad estendere il processo di distensione rendendo chiare le sue aspettative circa la cooperazione dell'Unione Sovietica in aeree come i diritti umani:

The question is [...] how can we start a process which could widen our cooperation and simultaneously restrain and finally limit our rivalry. This rivalry – it is real, extremely expensive, and undeniable – can at any moment become very dangerous, which is why we must not allow it to develop without restraint. In my opinion this demands, at least, first, work to widen where possible our coordinated efforts, especially in the area of limitation of nuclear weapons; and second, to demonstrate highly deliberate restraint towards those unstable regions of the world where direct confrontation could arise between us [...].

We expect cooperation in the realization of further steps toward the fulfillment of the agreements reached in Helsinki to human rights<sup>172</sup>.

Accanto all'enfasi sui diritti umani, l'amministrazione Carter basò la costruzione della propria politica estera su un altro elemento fondamentale. Fino al 1976, la politica estera americana era stata incentrata sulle relazioni con l'Unione Sovietica ed altri elementi erano

---

170. Carter Speech, February 2, 1977 in Public Papers, Carter 1977, Vol. 1, p. 75

171. Vance C., *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, New York: Simon and Schuster, 1983, pp. 32-33; Brzezinski Z., *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983, pp. 50-51; Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 625

172. Jimmy Carter's Soviet Policy, February 1977, in Hanhimäki J., Westad O. A., *The Cold War: A History in Documents*, op. cit., p.535

stati considerati, per usare l'espressione di Brzezinski, come 'derivatives of that relationship'<sup>173</sup>. Questa visione *globalista* secondo Carter andava sostituita con una visione *regionalista* nella quale il confronto e la competizione Est-Ovest fossero ridimensionati e nella quale il Terzo Mondo fosse considerato tendenzialmente al di fuori dello schema bipolare. Come aveva sostenuto nell'ottobre 1976 Paul Warnke, il quale sarebbe stato nominato direttore dell'agenzia per il controllo degli armamenti e per il disarmo, 'in dealing with smaller countries of Asia, Africa and Latin America, we should think primarily of their own interests, not of how they might fit into the complex global game we play with the Soviets'<sup>174</sup>.

Sebbene il Corno d'Africa non rappresentò mai una priorità in politica estera al pari degli accordi di Camp David o dell'Iran nel 1979, la regione costituì un importante fattore attraverso il quale l'amministrazione Carter avrebbe osservato la politica sovietica. L'interesse americano per il Corno d'Africa emerse fin dalle prime fasi della guerra fredda in particolare per la posizione geografica strategicamente importante che rivestiva, in prossimità del Medio Oriente e come snodo di comunicazione e collegamento tra Mar Rosso e Mediterraneo. William Odom, consigliere militare del National Security Council durante l'amministrazione Carter, sottolineò come il Corno d'Africa non dovesse essere visto semplicemente nel contesto africano ma come parte 'of the larger regional grouping of the Middle-East-Southwest Asia states. Its ties to the Arabian Peninsula and Egypt rival, and in some ways exceed, those of Africa'<sup>175</sup>. Paul Henze, responsabile del Corno d'Africa per il National Security Council, tendeva a sottolineare come il Corno d'Africa rappresentasse un tassello cruciale 'in the chain of Western defenses against Soviet expansionism and radical Arab disruptive activities'<sup>176</sup>. Per diversi motivi molti al dipartimento di Stato considerarono l'Etiopia come lo stato storicamente e strategicamente dominante nel Corno d'Africa, e per questo il governo degli Stati Uniti fu ben disposto nel 1953 ad accogliere le manifestazioni di volontà di Haile Selassie di far parte dell'occidente. Venne così firmato un accordo che prometteva aiuti militari ed economici all'Etiopia in cambio del libero accesso degli Stati Uniti alle basi militari etiopi. Gli equilibri regionali nel Corno d'Africa iniziarono a mutare a partire dal 1969 con il colpo di stato in Somalia di Siad Barre il quale dichiarò la Somalia uno stato pro-sovietico e creando, secondo il Presidential Review Memorandum del 1 aprile 1977, 'a Leninist-style party apparatus' concludendo un accordo di amicizia con l'Unione

---

173. Memo, Brzezinski to Carter, January 12, 1978, Weekly Reports, 42-52 [1/78-3/78] Folder, Box 41, Zbigniew Brzezinski Donated Historical Material, Carter Presidential Library

174. Memo, Warnke to Carter/Mondale Policy Planning Group, October 24, 1976, 'Cy Vance Papers', Yale Folder, Carter-Brezhnev Florida Documents, NSA, Washington, D.C.

175. Odom W., *On Internal War: American and Soviet Approaches to Third World Clients and Insurgents*, Durham, Duke University Press, 1992, p. 158

176. Henze P.B., *The Horn of Africa: From War to Peace*, London: Macmillan Press, 1991, pp. 188-189

Sovietica<sup>177</sup>. Il colpo di stato del Derg nel 1974 e quello di Meghistu nel febbraio 1977 resero progressivamente la regione sempre più sotto l'influenza sovietica.

In termini generali la politica estera dell'amministrazione Carter nel Corno d'Africa venne impostata in un'ottica regionalista: piuttosto che permettere a conflitti locali di divenire 'proxy fights' era fondamentale che i 'problemi africani' avessero 'soluzioni africane'. In una dichiarazione del 4 aprile 1977 Philip Habib, nominato da Carter sottosegretario per gli affari politici al dipartimento di Stato, dichiarò:

We believe firmly that the people of Africa hold the key to the solution of African problems [avoiding] situations which make Africa an arena for a great power rivalry, as happened in Angola<sup>178</sup>.

Tale indirizzo di politica estera trovava il fondamento nella critica dell'amministrazione Carter ai suoi predecessori Nixon, Kissinger and Ford. Secondo Carter la miopia di Kissinger era stata rappresentata dal considerare crisi regionali come parte della guerra fredda e che quindi avrebbero potuto essere risolte solo se l'Unione Sovietica avesse mostrato un certo grado di *self-restraint* e solo se le due superpotenze fossero state in grado di trovare un accordo. Vance in particolare era stato aspramente critico degli schemi kissingeriani, soprattutto nel caso dell'Angola:

His [Kissinger's] failure to focus on the local causes of the Angolan civil war, the profound nationalism of the Angolan forces of whatever ideological coloration, his insistence on viewing the struggle (indeed, the whole complex political and racial situation in southern Africa) as a battle in the larger East-West geopolitical competition, led him to take actions and positions that reduced our ability to maneuver. In the end, the strongest nationalist faction was left with no alternative but dependence on Soviet, and eventually Cuban, assistance for survival<sup>179</sup>.

Carter e Vance sperarono di cambiare tale impostazione cercando di abbandonare l'idea, diffusa nei vari livelli dei centri decisionali di politica estera, che ogni crisi regionale dovesse contenere in sé implicazioni sulla guerra fredda in generale<sup>180</sup>.

Sulla base di tali premesse, la politica iniziale dell'amministrazione Carter nel Corno d'Africa fu di accettare la crescente presenza comunista nella regione cercando di mantenere un contatto il più stretto possibile con l'Etiopia nonostante il cambiamento di

---

177. Presidential Review Memorandum NSC/21, The Horn of Africa, April 1, 1977, N. 1558, Items 1552-1558, Fiche 352, National Security Archive, Washington, D.C.

178. Statement by Philip Habib, April 4, 1977, Department of State Bulletin, Vol. 74, p. 319

179. Vance C., *Hard Choices*, op. cit., p. 24

180. Woodroffe L., *Buried in the Sandsof the Ogaden. The United States, the Horn of Africa, and the Demiseof Détente*, Kent: The Kent State University Press, 2013, p. 48

regime ad Addis Abeba. Come si sottolineava nel già citato Presidential Review Memorandum dell'aprile 1977:

The instability of the present Ethiopian regime raises the presently remote possibility of its replacement over the medium or longer term by a leadership more amenable to cooperative relations with the U.S. this prospect gives us the interest in so tailoring our policies that we are in a position insofar as a possible to capitalize on possible future developments favoring a resumption of closer Ethio-U.S. ties<sup>181</sup>.

I membri della Policy Review Committee, riunitisi l'11 aprile 1977, concordarono che 'we should not pull out of Ethiopia entirely, because we wish to be in a position to reassert ourselves there if a friendlier and more human government comes to power'<sup>182</sup>. Lo stesso aprile 1977, tali considerazioni vennero di fatto annullate, come si è visto, dalla decisione di Menghistu di ridimensionare la presenza americana in Etiopia. Da maggio in poi in parallelo con la crisi nelle relazioni con Addis Abeba, l'attenzione dell'amministrazione Carter si diresse alle relazioni con la Somalia. Come notò Henze:

The idea of detaching Somalia from its Soviet embrace appealed to some of the more liberal elements in the Carter team, including Vice President Mondale, although they had no firsthand knowledge of Somalia. By taking over a Soviet client such as Somalia, they calculated, they could placate conservative Senate opposition to a new SALT agreement with Moscow, the highest strategic priority of some members of the Carter team<sup>183</sup>.

Tuttavia, il riavvicinamento alla Somalia fu ostacolato dalla decisione dello stesso Siad Barre di attaccare l'Etiopia per risolvere la questione dell'Ogaden. In termini pratici, durante la crisi dell'Ogaden l'indirizzo regionalista dell'amministrazione si concretizzò nella formula 'peaceful resolution through negotiation'. Già il 18 agosto 1977 Carter scrisse a Siad ed espresse:

the hope that your statesmanship and influence will help to bring about an early cessation of hostilities in the Ogaden and that a peaceful resolution of the dispute can be arranged<sup>184</sup>.

---

181. Presidential Review Memorandum NSC/21, The Horn of Africa, April 1, 1977, N. 1558, Items 1552-1558, Fiche 352, National Security Archive, Washington, D.C.

182. Minutes, Policy Review Committee Meeting, April 11, 1977, 'Meetings PRC-10 4/11/77 Folder, Box 24, Zbigniew Brzezinski Donated Historical Material, Carter Presidential Library, cit. in Jackson D.R., *Jimmy Carter and the Horn of Africa: Cold War Policy in Ethiopia and Somalia*, McFarland & Company, 2007, p. 51

183. Henze P., *Horn of Africa*, op. cit., p. 147

184. Letter, Jimmy Carter to Siad Barré, August 18, 1977, "8-9/77" Folder, Box Horn/Special: 1, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

La politica ufficiale da seguire venne discussa e approvata dalla Policy Review Committee riunitasi il 25 agosto la quale decise:

We want to persuade other Africans to feel a sense of responsibility for what is happening between Ethiopia and Somalia [...] to try to get as many African leaders as possible to participate in a call all outside powers to refrain from supplying arms to fuel the Ethiopian-Somali confrontation so that there can be a cease-fire and an effort at mediation<sup>185</sup>.

Tuttavia, nello stesso agosto 1977 due opzioni di intervento diretto vennero elaborate per poi essere entrambe scartate. In un primo momento a Washington si pensò di cercare di riallacciare i contatti diplomatici con l'Etiopia con l'obiettivo di limitare il più possibile i guadagni Sovietici nella regione. Brzezinski suggerì a Carter:

to enhance our longer-range chances for increasing our influence in both Ethiopia and Somalia while doing what we can to ensure that the Soviets gain as little as possible – or in fact lose – from their involvement<sup>186</sup>.

In pochi giorni il tentativo di ristabilire contatti diplomatici con il regime di Menghistu fu bocciato per paura delle ripercussioni che tale azione avrebbe potuto avere nelle relazioni con la Somalia.

Una seconda opzione di intervento toccava invece direttamente il regime di Menghistu. La speranza che Menghistu fosse sostituito da qualcuno all'interno del Derg più propenso ad un avvicinamento agli Stati Uniti non era stata mai abbandonata a Washington. Sempre nell'agosto del 1977 Henze suggerì a Brzezinski di considerare:

whether we could hasten his fall and replacement by a person or group who could rally the country and set it back on the path to constructive political evolution in association with the Free World<sup>187</sup>.

Ma dalla fine del conflitto in Vietnam e a poco più di due anni dal fallimento della politica statunitense in Angola, l'idea di un colpo di stato programmato a Washington risultava politicamente irrealizzabile e l'idea non andò mai oltre il semplice dibattito. In un

---

185. Summary of Conclusion, Policy Review Committee, August 25, 1977, Meetings: PRC 33 [8/23/77] Folder, Box 24, Zbigniew Brzezinski Donated Historical Material, Carter Presidential Library citato in Jackson D.R., *Jimmy Carter and the Horn of Africa: Cold War Policy in Ethiopia and Somalia*, McFarland & Company, 2007, pp. 41-42

186. Memo, Brzezinski to Carter, August 18, 1977, "8/9/77 Folder, Box Horn/Special: 1, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

187. Ibid.



memorandum per Brzezinski del 10 febbraio 1978, Thomas Thornton esprimendo la sua opinione condivisa da molti all'interno del dipartimento di Stato e del National Security Council, affermò:

I am quite willing to let events take their course as regards the Soviet role in the region. I think they will gain little from their efforts in the short run and probably be heavy losers in the not distant future. The worst thing that can happen to this Administration, abroad and at home, is to be seen as ineffective, i.e. Talking big and not being able to follow up<sup>188</sup>.

Il problema chiaro alla fine del 1977 era che nulla potesse essere fatto, al di là degli sforzi diplomatici al fine di spingere le parti in lotta alla negoziazioni, dal momento che il vero arbitro della situazione nel Corno d'Africa rimaneva esclusivamente l'Unione Sovietica. Il massiccio intervento dell'Unione Sovietica in termini politici, ideologici e militari a partire dalla fine del 1977 mise però in crisi la visione regionalista dell'amministrazione Carter. Come sarebbe stato affermato nel Presidential Review Memorandum dell'agosto 1978:

Soviet involvement in the Ethiopian-Somali war was motivated by strategic geopolitical and ideological considerations which transcended the boundaries of that specific conflict. Soviet determination to support Ethiopia, particularly after their expulsion from Somalia in November 1977, was reinforced by their exclusion from the Middle East peace process, by what they perceived as an increasing threat to the credibility of their status as a great power, and by a favorable diplomatic environment which allowed them to take an active part in the defense of Ethiopian territorial integrity. The Soviets saw in the Menghistu regime an ideologically compatible government which deserved their support. Involvement also gave them an opportunity to establish Soviet power in a large, geographically strategic country with access to the Red Sea, the Indian Ocean, and the oil-rich Arab states<sup>189</sup>.

Rapidamente la questione dell'Ogaden si stava trasformando nelle percezioni americane da crisi regionale a crisi internazionale e più in particolare in una crisi tale da influenzare irreparabilmente le relazioni tra le due superpotenze ed in definitiva il clima di distensione.

### *2.3.2. La questione degli aiuti alla Somalia e la Conferenza di Washington del gennaio 1978*

L'ambasciatore somalo a Washington, Abdullahi Ahmed Addou, richiese ai primi di

---

188. Memorandum from Thomas P. Thornton to Brzezinski, 10 February 1978

189. Presidential Review Memorandum – 36, Soviet/Cuban presence in Africa, RG 59, Records of Anthony Lake, 1977-1981: BOX 17, NARA

giugno del 1977 di essere ricevuto da Jimmy Carter per discutere la possibilità di relazioni più strette tra Somalia e Stati Uniti<sup>190</sup>. Tali richiesta era ben vista sia dal dipartimento di Stato che dal National Security Council ed in particolare da Brzezinski che, come si è visto, in un memorandum diretto a Carter, commentò l'occasione come una buona opportunità per mostrare a Siad l'interesse di Washington verso relazioni più strette<sup>191</sup>.

In realtà l'atteggiamento generale dell'amministrazione Carter era improntato alla massima prudenza. Il Presidential Review Memorandum (PRM) dell'aprile 1977, nel sostenere 'the danger of rushing into too close a relationship with the Somalis too soon', riportò che:

any improvement in our relations with Somalia and Sudan should stop short of activities perceived as hostile to Ethiopia as a nation<sup>192</sup>.

Naturalmente ancor più prudente era l'amministrazione nei confronti dell'obiettivo fondamentale della Somalia, quello di stringere rapporti più vincolanti con gli Stati Uniti anche, e soprattutto, sotto il profilo militare. Nel maggio 1977 Henze invio un memorandum a Brzezinski mettendo in guardia che:

Somalia has not desperate military needs. Nobody is going to attack it. The likelihood is much greater that it might be tempted to move into parts in Ethiopia<sup>193</sup>.

Il timore americano era in quel momento che l'assistenza militare avrebbe potuto portare la Somalia al conflitto con l'Etiopia per l'Ogaden e spingere gli Stati Uniti verso un coinvolgimento maggiore nel Corno d'Africa. Anche la questione degli aiuti militari alla Somalia venne affrontata dall'amministrazione Carter in un'ottica sostanzialmente regionalista.

Tali considerazioni erano dietro la risposta che Carter diede all'ambasciatore somalo ricevuto il 16 giugno 1977: l'amministrazione desiderava collaborare 'with the Saudis and our European allies to see that Somalia has adequate defense capabilities without relying on the Soviet Union'<sup>194</sup>.

---

190. Memo, Tarnoff to Brzezinski, June 2, 1977, "6-/77" Folder, Box Horn/Special: 1, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

191. Memo, Brzezinski to Carter, undated, "6-7/77" Folder, Box Horn/Special: 1, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

192. Presidential Review Memorandum/NSC-21, The Horn of Africa, April 1, 1977, No. 1558, Items 1552 (cont) – 1558, Fiche 352, National Security Archive, Washington D.C.

193. Memo, Henze to Brzezinski, May 14, 1977, "4-5/77" Folder, Box Horn/Special: 1, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

194. Memorandum for the Record, Meeting with Addou, Carter, Brzezinski, Henze and Seelye, June 16, 1977, "6-7/77" Folder, Box Horn/Special: 1, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

Come ricorda Vance nelle sue memorie:

An American Agreement “in principle” to supply defensive arms to Somalia was made in early July and conveyed secretly to the Somalis in a coordinated response by the United States, Britain and France on July 15. on July 26 a Department of State spokesman disclosed that the United States (and Britain and France) were “in principle” prepared to provide arms to Somalia<sup>195</sup>.

E ancora:

The Somalis interpreted this as a “forthcoming attitude”, and on July made a specific request for arms. After considerable discussion, we concluded that “in principle” we would help other countries to meet Somalia's needs for defensive equipment. The Somalis were informed of this decision in mid-July<sup>196</sup>.

Ai primi di agosto, pochi giorni dopo l'attacco Somalo all'Etiopia, gli Stati Uniti informarono prontamente Siad Barre che non avrebbero fornito armi alla Somalia: l'interesse americano nell'allontanare la Somalia dall'Unione Sovietica era ora più che controbilanciato dalla riluttanza a sostenere l'aperta invasione da parte della Somalia, un'invasione che aveva portato l'Organizzazione per l'unità Africana a sostenere l'Etiopia. L'indirizzo delle politica estera americana venne così enunciato:

A policy of restraint is the wisest course, specifically, refusal to supply arms to either side<sup>197</sup>.

Il 4 agosto Richard Moose, convocò l'ambasciatore somalo e spiegò che:

Although our agreement in principle to provide defensive arms to Somalia still stood, their involvement in the Ogaden prevented its implementation<sup>198</sup>.

Il 13 novembre Siad ruppe le relazioni diplomatiche con Cuba e abrogò il trattato di amicizia tra Unione Sovietica e Somalia del 1974 nel tentativo di cambiare la politica di Washington. Nel dicembre, Siad Barre inviò una delegazione somala guidata da Hussein Abdulkador Kassim con l'obiettivo di presentare un'ulteriore richiesta di aiuti militari ma quando Brzezinski incontrò Kassim, ancora una volta venne ribadita la posizione

---

195. Vance C., *Hard Choices*, op. cit., p. 73-74

196. Ibid., p. 73

197. Sate Bulletin, vol. 77, December 12, 1977, p. 845

198. Vance C., *Hard Choices*, op. cit., p. 73

americana:

We can supply no arms because the Somalis have invaded Ethiopia<sup>199</sup>.

Alla fine del 1977 l'assistenza militare dei paesi del blocco comunista all'Etiopia era in pieno sviluppo. Il 13 dicembre Vance inviò un telegramma alle ambasciate americane di vari paesi in Africa, Medio Oriente, Mosca e Londra, confermando che l'amministrazione aveva 'incontrovertible evidence of a massive, continuing Soviet airlift of equipment and personnel into Addis Abeba [...] these deliveries include large quantities of modern weapons such as armor, artillery and sophisticated aircraft'<sup>200</sup>. Nello stesso telegramma Vance spiegò le linee direttrici dell'amministrazione nel Corno d'Africa:

Deeply concerned about the Soviet airlift and, particularly, the obstacle it presents for the success of the OAU efforts to mediate this African problem, we are confining our response to this development to quiet diplomacy, including approaches to the Soviets and to key African states. We have decided on this course in an effort to prevent the situation from assuming the public appearance of a great power confrontation which would inevitably complicate any efforts the Africans themselves might wish to make to deal with this extra-continental interference in an African problem<sup>201</sup>.

La politica di non intervento adottata a Washington, in particolare nel momento in cui l'intervento sovietico stava raggiungendo il suo apice, trovò qualche sostegno all'interno degli Stati Uniti. In un editoriale del New York Times del 18 novembre si leggeva:

Unaccustomed as they are to watching international drama from the sidelines, Americans can be pleased with their recent role as onlookers of events in the African Horn. The events are rooted in long standing local rivalries, but they have been made worse by extensive Soviet meddling and kept from becoming still worse by American restraint. As a result the United States may now have an opportunity to play the constructive role of peacemaker<sup>202</sup>.

---

199. Memo, Henze to Brzezinski, December 7, 1977, "12/77" Folder, Box Horn/Special: 1, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

200. Telegram, Secretary of State to American Embassies, December 13, 1977, 'Meetings: SCC 45 [12/12/77]' Folder, Box 27, Zbigniew Brzezinski Donated historical Material, Carter Presidential Library, cit. in Jackson D.R., *Jimmy Carter and the Horn of Africa: Cold War Policy in Ethiopia and Somalia*, McFarland & Company, 2007, p. 81

201. Telegram, Secretary of State to American Embassies, December 13, 1977, 'Meetings: SCC 45 [12/12/77]' Folder, Box 27, Zbigniew Brzezinski Donated historical Material, Carter Presidential Library, cit. in Jackson D.R., *Jimmy Carter and the Horn of Africa: Cold War Policy in Ethiopia and Somalia*, McFarland & Company, 2007, p. 81

202. New York Times, November 18, 1977

Ma vi furono anche segni di disapprovazione e critiche. In un rapporto reso alla House Committee on International Relations, il conflitto nel Corno d'Africa veniva posto nel contesto generale della guerra fredda argomentando che 'in the African Continent is there an area where potential for East-West confrontation is greater, or strategic interests more important'; nel rapporto si collegava la questione dell'integrità territoriale alla teoria del domino e si avvertiva circa i rischi di un appeasement con Mosca:

For Africans, the challenge of self-determination and the unraveling of established borders are at stake. What is happening in the Horn of Africa today is much more than a conflict between two African countries; it involves the potential of coastal areas and ports for military operations in and around the Red Sea and the Indian Ocean, and the control of naval and international commerce through this vital area. Soviet strategists have recognized the importance of the Horn of Africa and have shown their willingness to make substantial investments to secure Russia's interests, first in Somalia and now in Ethiopia [...] Soviet influence could rapidly spread throughout the region and along the entire East Coast of Africa [...] The United States cannot afford to be complacent. To do so would risk possible Soviet domination of the whole Indian Ocean area and a consequent threat to fundamental Western interests<sup>203</sup>.

Nonostante il ruolo attivo dei paesi comunisti nel Corno d'Africa, l'amministrazione Carter continuò nella sua di politica di non intervento. Nel gennaio 1978 gli Stati Uniti organizzarono una conferenza internazionale per discutere la situazione nel Corno d'Africa a cui parteciparono la Gran Bretagna, la Francia, la Germania Occidentale e l'Italia. La partecipazione dell'Italia fu sostenuta dalla Gran Bretagna. Secondo Londra infatti i legami tradizionali tra Italia e Corno d'Africa erano tali da assicurare un contributo importante in termini di informazioni sul campo da parte della diplomazia italiana e nel caso in cui fosse stato necessario presentare una posizione coordinata ed unita nei confronti dell'Unione Sovietica, la presenza italiana avrebbe certamente allargato e rafforzato al tempo stesso la posizione occidentale<sup>204</sup>. Al tempo stesso, il Foreign Office raccomandava calorosamente che:

The invitation to participate in talks could be presented to the Italians as deriving from President Siad Barre's latest approach to the Five. The governments who had been involved

---

203. Report, War in the Horn of Africa: A Firsthand Report on the Challenges for United States Policy. Report of a Factfinding Mission to Egypt, Sudan, Ethiopia, Somalia and Kenya, December 12 to 22, 1977, to the House Committee on International Relations, February 3, 1978, 95<sup>th</sup> Congress, 2nd Session, H462-9, Library of Congress, Washington, D.C., cit. in Jackson D.R., *Jimmy Carter and the Horn of Africa: Cold War Policy in Ethiopia and Somalia*, McFarland & Company, 2007, p. 82

204. Tel. From Munro, East African Department, to Mansfield, 16 January 1978, File n. 47, FCO 31/2222, NA

in earlier quadripartite rounds would want to be careful not to reveal these to the Italians, and deficiencies in Italian security would also need to be kept in mind<sup>205</sup>.

Dopo otto ore di riunione, la conferenza concluse che nessuna soluzione durevole nel Corno d'Africa potesse essere raggiunta con l'uso della forza e che le negoziazioni fossero l'unica soluzione valida per mettere fine alle ostilità e porre in essere un equilibrio di lungo periodo nella regione:

All agreed that it was an opportune time to push forward in support of a negotiated settlement, that the shape of such a settlement would be along the lines outlined in the Action Memorandum, namely: ceasefire and withdrawal of Somali forces, insertion of a peace-keeping force to monitor the Somali withdrawal and ensure the protection of the Ogadeni government under Ethiopian sovereignty<sup>206</sup>.

In particolare, si decise che l'Italia avrebbe fatto pressione sull'Etiopia al fine di lavorare per una soluzione negoziata del conflitto; la Gran Bretagna avrebbe al più presto contattato il ministro degli Esteri della Nigeria Garba al fine di incrementare gli sforzi per una mediazione dell'OUA; infine la Francia avrebbe coordinato con le autorità malgascse altri sforzi comuni per una mediazione del conflitto<sup>207</sup>.

Oltre alla questione delle negoziazioni per la fine del conflitto, i colloqui di Washington ebbero come oggetto due questioni principali di carattere più generale. In primo luogo occorre trovare una soluzione comune circa la richiesta di aiuti militari del governo somalo presentata il 16 gennaio. La seconda questione fondamentale da affrontare era quella di decidere i contenuti e le modalità delle azioni dirette che i governi occidentali avrebbero intraprendere nei confronti dell'Unione Sovietica<sup>208</sup>.

Per quanto riguarda gli aiuti alla Somalia, i delegati alla conferenza concordarono unanimemente sull'appoggio all'embargo di armi istituito dagli Stati Uniti all'inizio delle ostilità e che quindi i rispettivi governi non avrebbero fornito armi alla Somalia fino a che il conflitto non fosse terminato<sup>209</sup>:

We discussed the reply to Siad Barre's request for help. It was clear that there was no change in any of our positions on the supply of arms. It was agreed that replies which would be given separately might be on the following lines. Siad Barre's request put us in a very

---

205. Ibid.

206. The Horn of Africa: Steps toward Negotiation, RG 59, Records of Anthony Lake, 1977-1981: BOX 17, NARA

207. Ibid.

208. The Horn of Africa: Steps toward Negotiation, RG 59, Records of Anthony Lake, 1977-1981: BOX 17, NARA

209. Minutes, Five Power Meeting on the Horn of Africa, January 24, 1978, "1/78" Folder, Box horn/Special: 1, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

difficult position. There was no way in which we could help while Somali forces were in occupation of a major part of Ethiopia territory. This had given the Russians the opportunity to intervene in Ethiopia, and to create the threat which we were being asked to meet. It was therefore essential for the Somali government to work out the basis on which they would be prepared to withdraw their troops in return for certain assurances about the future of the people of the Ogaden<sup>210</sup>.

La decisione presa alla conferenza di Washington con riguardo alla questione degli aiuti alla Somalia rispecchiava pienamente la visione britannica del conflitto. Oltre agli Stati Uniti, la Gran Bretagna aveva rappresentato per il governo di Siad Barre una seconda possibilità di ottenere un aiuto militare da parte di una potenza occidentale. Già prima della conferenza il Foreign Office aveva ricevuto diverse richieste in forma più o meno esplicita da parte del governo somalo, ed erano state tutte declinate:

[We] already made it clear to the Somalis that military assistance is out of question so long as the fighting continues in the Ogaden. If a major invasion of Somalia took place, then Western military support might need to be reconsidered. [...] Our aim in replying to President Barre [should be] to press him to follow up his recent offers to discuss the situation with Ethiopia and to offer our help in this connection<sup>211</sup>.

Alla conferenza di Washington fu deciso di inviare singolarmente la decisione presa al governo somalo<sup>212</sup>.

Sulla questione degli aiuti alla Somalia l'amministrazione Carter fu ben coesa nel rifiutare qualsiasi forma di intervento a sostegno della Somalia. Tuttavia ci fu spazio per il

---

210. Tel. No. 252, from Jay (Washington) to FCO, 21 January 1978, File No. 36, FCO 28/3480, NA

211. Letter from A.G. Munro to Mr. Mansfield, 17 January 1978, File No. 33, FCO 28/3480, NA

212. La risposta del governo britannico al governo somalo fu data il 24 gennaio, e recitava così: 'The FCO have the honour to inform the Embassy of the Somali Democratic Republic that Her Majesty's Principal Secretary of State of Foreign and Commonwealth Affairs has given careful consideration to the Embassy's Note Verbale of the 16<sup>th</sup> of January 1978, in which the Government of the SDR explained that it considered Somalia to be under threat of military attack from Ethiopia, and requested the assistance of the UK. [...] HMG wish to make it clear that they do not consider the situation would be helped by the provision of support of a military nature, *in view of the participation of Somali forces in the occupation of Ethiopian territory*. They therefore regret they are unable to accede to the request of the government of the SDR for the supply of military equipment. HMG consider that the most effective way to ease the situation is for the parties concerned to seek a settlement of their dispute by negotiation. They therefore urge the Government of the SDR to give immediate consideration to working out the basis on which they would be prepared to enter into negotiations with the Government of Ethiopia. It is the opinion of HMG that any proposals for a settlement will have to incorporate arrangements for the withdrawal of Somali forces from the Ogaden, in return for certain assurances on the part of Ethiopia concerning the future status of the inhabitants of this region, The Horn: Reply to the Somali request for assistance and action in support for a negotiated settlement, Draft by A.G. Munro (East African Department), 24 January 1978, File No. 49, FCO 28/3480, NA

disaccordo tra Vance e Brzezinski su una questione specifica: l'invio di una portaerei nella regione del Corno d'Africa. All'incontro della SSC del febbraio 1978 Brzezinski argomentò che l'invio di una portaerei fosse necessario al fine di ristabilire un'immagine attiva degli Stati Uniti nella regione in vista di una possibile invasione del territorio somalo da parte dell'Etiopia 'even if our support is, in the final analysis, only for the record'<sup>213</sup>. Come ricorda Vance nelle sue memorie tutti i presenti alla seduta della SSC si opposero decisamente all'invio di una portaerei nella regione<sup>214</sup>.

Ma la conferenza di Washington fu anche l'occasione per discutere sull'atteggiamento da tenere nei confronti dell'Unione Sovietica. La decisione unanimemente condivisa fu quella di sollevare la questione dell'Ogaden direttamente con l'Unione Sovietica<sup>215</sup>.

Anche sotto questo aspetto, le conclusioni della conferenza di Washington non si discostarono di molto dalla politica estera americana fino a quel momento seguita. Carter, su pressante insistenza di Brzezinski, aveva già sollevato la questione dell'Ogaden direttamente con Breznev in una lettera del 21 dicembre 1977:

I would also hope that the United States and the Soviet Union could collaborate in making certain that regional African disputes do not escalate into major international conflicts. The fighting that has developed between Ethiopia and Somalia is a regrettable development, one which should be contained and terminated before it spreads further. We are encouraging the parties to accept mediation, we are refraining from the export of arms to any of the parties involved in the struggle, and we are urging the other African States to take an active role in the early resolution of the conflict. We hope very much that you will adopt a similar position, and we would be glad to work closely with you to attain these goals<sup>216</sup>.

Questa lettera rappresentò il primo tentativo (ed unico) degli Stati Uniti di spingere le due superpotenze a risolvere di comune accordo la crisi dell'Ogaden. Tuttavia, la proposta arrivò in un momento in cui l'Unione Sovietica stava sostanzialmente vincendo la partita nel Corno d'Africa.

Mentre all'interno dell'amministrazione Carter si iniziò a discutere circa l'opportunità di considerare il linkage nelle relazioni con Mosca, Parigi e Londra assunsero posizioni tra loro profondamente diverse. Carter si era recato in visita a Parigi dal 4 al 6 gennaio 1978. In relazione agli eventi dell'Ogaden:

---

213. Summary of Conclusions, SCC Meeting, February, 21, 1978, citato in Jackson D.R., *Jimmy Carter and the Horn of Africa: Cold War Policy in Ethiopia and Somalia*, McFarland & Company, 2007, p. 98

214. Vance C., *Hard Choices*, op. cit., p. 87

215. Cable from the Secretary of State to the American Embassies in Bonn, London, Lagos, Mogadishu, Paris, and Rome, 24 January 1978, Folder: Horn/Special, Box 1, National Security Affairs Staff Material, JCPL

216. Carter's Letter to Brezhnev, 21 December 1977, Brzezinski Documents, The Carter-Brezhnev Collection, NSA



President Giscard advocated to President Carter that what the Russians were doing was incompatible with détente and that the only way of stopping them would be a strong warning to Moscow from the US President<sup>217</sup>.

Alla conferenza di Washington, la posizione francese fu sorprendentemente chiara nell'analizzare la questione dell'Ogaden attraverso il prisma della guerra fredda:

The problem of the Horn was primarily a geopolitical one – Soviet penetration of an area of importance to the West and to the Arab world from which the Soviets have been almost entirely excluded. Soviet military supplies are being furnished to Ethiopia in amounts in excess of what would be needed for the Ogaden War, and will serve Soviet strategic advantage in consolidating a position first in an Ethiopia where the old elites – the westernized intellectuals, the clergy, and the bourgeoisie – have been disposed, later in destabilizing Kenya following the death of Kenyatta, and even regaining a position in Somalia where many Soviet-formed cadre in the military must be assumed to be ready to take power if the opportunity arises<sup>218</sup>.

In seguito il rappresentante francese sottolineò il punto centrale della questione dell'interventismo sovietico nel Corno d'Africa, evidenziando come:

The solution to the Ogaden conflict, if one could indeed be found, would not solve the problem of the Horn from the Western and moderate Arab point of view<sup>219</sup>.

La posizione francese sarebbe stata pienamente condivisa, all'interno dell'amministrazione Carter, da Brzezinski il quale avrebbe ripetutamente citato la politica di Giscard d'Estaing a sostegno delle sue tesi. Ma la posizione francese alla conferenza allarmò non poco gli stati europei ed in particolare la Gran Bretagna. Sulla questione riguardante il tono ed i contenuti da assumere nei confronti dell'Unione Sovietica, la posizione britannica era ben più problematica di quella francese ed era in una certa sintonia con le idee prevalenti al dipartimento di Stato di cui Vance ne era il principale propugnatore. I funzionari dell'ambasciata britannica a Parigi inviarono ripetuti messaggi al Foreign Office, prima e dopo la conferenza di Washington, criticando aspramente la posizione del governo francese:

[We are] slightly concerned about the posture we may be in danger of taking up with the Russians over their involvement in the Ethiopian/Somali dispute. The implication of taking a

---

217. Tel. n.16 from British embassy in Paris to FCO, 9 January 1978, File n. 23, FCO 31/2222, NA

218. Cable from the Secretary of State to the American Embassies in Bonn, London, Lagos, Mogadishu, Paris, and Rome, 24 January 1978, Folder: Horn/Special, Box 1, National Security Affairs Staff Material, JCPL

219. Cable from the Secretary of State to the American Embassies in Bonn, London, Lagos, Mogadishu, Paris, and Rome, 24 January 1978, Folder: Horn/Special, Box 1, National Security Affairs Staff Material, JCPL

strong stand or issuing strong warnings is that some counteraction would be taken if the warnings were not heeded. What do we have in mind, if anything? The danger of being caught out crying wolf seems to me a real one, with possible consequences in the short term both for Western credibility and in the longer term for the Soviet view of the West as a paper tiger<sup>220</sup>.

La posizione prevalente al Foreign Office poteva essere così riassunta:

Soviet help to the Ethiopians may be seen in the West and in some African and Arab countries as cynical, but it is not illegitimate and it is difficult credibly to make a public policy issue of it. This is not a conclusive argument against warning the Russians against what they are now doing. But it weakens our public posture.<sup>221</sup>.

Alla riunione della SCC del 26 gennaio 1978, fu deciso che 'we will continue efforts to impress upon the Soviets the seriousness with which we look upon their involvement in the Horn and the political problems which it causes for us'<sup>222</sup>.

#### *2.3.4. Il dibattito Vance-Brzezinski e la questione del linkage*

All'interno dell'amministrazione Carter, il consigliere alla sicurezza nazionale Zbigniew Brzezinski ed il segretario di Stato Cyrus Vance rappresentarono due scuole di pensiero che furono al centro del dibattito sui contenuti e sulle modalità da attribuire alla politica estera americana. Le loro differenti personalità, le divergenti percezioni sulle motivazioni dell'interventismo sovietico, le diverse considerazioni sul ruolo dell'ideologia influenzarono in modo decisivo la politica estera dell'amministrazione Carter.

Come riportato nelle sue memorie, Brzezinski aveva agli inizi del mandato dell'amministrazione tre obiettivi generali di politica estera. In primo luogo, attraverso l'enfasi sui diritti umani, sperava di rinvigorire l'idea di democrazia americana come modello per il resto del mondo. In secondo luogo, avrebbe voluto come obiettivo di politica estera il rafforzamento della posizione degli Stati Uniti nei confronti dell'Unione Sovietica attraverso il miglioramento delle relazioni sino-americane. In terzo luogo, il consigliere alla sicurezza nazionale sperava di migliorare l'immagine degli Stati Uniti nel Terzo Mondo<sup>223</sup>.

Gli obiettivi di politica estera fissati dal consigliere alla sicurezza nazionale erano solo

---

220. Tel. n.16 from British Embassy in Paris to FCO, 9 January 1978, File n. 23, FCO 31/2222, NA

221. Letter from B.L. Crowe to Mr. Mansfield, 13 January 1978, File No. 15, FCO 28/3480, NA

222. Memorandum for the record, 27 January 1978, Summary of Conclusions, SCC Meeting on Horn of Africa, 26 January 1978, Carter Administration NSC Documents Collection: BOX 1, National Security Archive

223. Brzezinski Z., *Power and Principle*, op. cit., p. 3

parzialmente condivisi al dipartimento di Stato. Su richiesta del futuro presidente, Vance aveva preparato un memorandum nell'ottobre 1976 elaborando quattro obiettivi principali di politica estera qualora Carter fosse stato eletto. In primo luogo, l'amministrazione avrebbe dovuto rimanere risoluta nelle trattative bilaterali con l'Unione Sovietica ma avrebbe dovuto puntare ad un allentamento generale delle tensioni. Sebbene le relazioni con Mosca avrebbero dovuto rappresentare un pilastro fondamentale, esse non avrebbero dovuto dominare la politica estera americana. In secondo luogo, l'amministrazione avrebbe dovuto introdurre una nuova sensibilità nelle materie rilevanti per il mondo industrializzato ed avrebbe dovuto puntare ad affermare nelle relazioni internazionali i valori di libertà nel rispetto tuttavia del principio di non interferenza negli affari interni di altri stati affermato nel diritto internazionale. In terzo luogo, gli Stati Uniti non avrebbero dovuto puntare a risolvere i maggiori problemi nelle aree di crisi nel resto del mondo in contemporanea. Infine, avrebbe dovuto essere premura della nuova amministrazione di avviare una serie di consultazioni senza precedenti con il Congresso e con il popolo americano sulle questioni di politica estera<sup>224</sup>.

Le principali differenze tra gli obiettivi dei due consiglieri si concentravano sulla conduzione delle relazioni con l'Unione Sovietica e sul ruolo della *morality* in politica estera. Mentre Brzezinski avrebbe enfatizzato l'importanza del miglioramento della posizione strategica degli Stati Uniti nei confronti dell'Unione Sovietica, Vance avrebbe cercato di ridimensionare l'idea delle relazioni con Mosca come pilastro centrale di politica estera. Laddove Brzezinski avrebbe cercato di affermare aggressivamente l'idea di democrazia americana come modello positivo per il resto del mondo, Vance pensava che gli Stati Uniti avrebbero dovuto favorire l'espansione del concetto americano di libertà senza interferire negli affari interni degli Stati. Le differenze tra Vance e Brzezinski erano evidenti fin dal 1976 e Carter sperava che tali posizioni fossero tra loro complementari e che ciò gli fornisse la migliore chiave di lettura della politica internazionale della seconda metà degli anni Settanta<sup>225</sup>.

Nelle sue memorie Vance scrisse che il dibattito sulla politica da seguire nel Corno d'Africa fu un dibattito essenzialmente tra Brzezinski e il responsabile del dipartimento di Stato. I due protagonisti erano entrambi consapevoli che tale dibattito sarebbe stato di importanza tale da influenzare l'evoluzione del confronto con l'Unione Sovietica. Le rispettive posizioni sul Corno d'Africa erano state chiaramente esposte:

I did not believe that Soviet actions in Africa were part of a grand Soviet plan, but rather attempts to exploit targets of opportunity.

Cyrus Vance<sup>226</sup>

---

224. Vance C., *Hard Choices*, op. cit., pp. 441-442

225. Woodrooffe L., *Buried in the Sands of the Ogaden*, op. cit., p. 44

In my view the situation between the Ethiopians and the Somalis was more than a border conflict. Coupled with the expansion of Soviet influence and military presence to South Yemen, it posed a potentially grave threat to our position in the Middle East, notably the Arabian Peninsula. It represented a serious setback in our attempts to develop with the Soviets some rules of the game in dealing with turbulence in the Third World. The Soviets had earlier succeeded in sustaining, through the Cubans, their preferred solution in Angola, and they now seemed embarked on a repetition in a region in close proximity to our most sensitive interests.

Zbigniew Brzezinski<sup>227</sup>

La storiografia ha tendenzialmente considerato il dibattito Vance-Brzezinski come un continuo dialogo/scontro dialettico tra una visione rispettivamente *regionalista* ed una *globalista* di cui Carter ne rappresentò di volta in volta il momento di sintesi. In particolare, è stato spesso evidenziato come dagli inizi della crisi dell'Ogaden fino alla fine del 1977 Carter abbia di fatto tramutato in politica estera ufficiale la posizione di Vance mentre a partire dal gennaio 1978 abbia gradualmente ma progressivamente sposato le tesi di Brzezinski.

Il problema della reazione americana all'interventismo sovietico nel Corno d'Africa fu riassunto lucidamente in un telegramma dell'ambasciata americana a Mosca diretto a Vance. Era opinione dei funzionari americani a Mosca che ci fosse ben poco spazio per un intervento degli Stati Uniti nella crisi per arrivare ad una soluzione pacifica e negoziata nel Corno d'Africa. In particolare, nel telegramma si sottolineava come l'unica opzione potenzialmente valida ed efficace fosse di porre sotto pressione i sovietici accostando la loro politica in Africa alle relazioni bilaterali sebbene si riconoscesse che 'the Soviets are inclined to discount or ignore general warnings or blandishments when they feel immediate, concrete gains are in their grasp'<sup>228</sup>. Gli autori dell'analisi riconoscevano da un lato che qualsiasi forma di cooperazione con Mosca per la risoluzione della crisi fosse inattuabile e dall'altro consideravano rischioso collegare la crisi in Africa alle relazioni bilaterali; tuttavia il messaggio che inviarono era chiaro:

The Soviets are still playing a zero-sum game, and they have as yet shown little indication of a recognition that it would be to their long-range interest to reduce superpower involvement in the African continent. One of our goals should be to deal with the situation in

---

226. Vance C., *Hard Choices*, op. cit., p. 84

227. Brzezinski Z., *Power and Principle*, op. cit., p. 178

228. Cable from the American Embassy in Moscow to the Secretary of State, 7 February 1978, Folder: Horn Special, Box 2, National Security Affairs Staff Material, JCPL, cit. in Woodroffe L., *Buried in the Sands of the Ogaden. The United States, the Horn of Africa, and the Demise of Détente*, Kent: The Kent State University Press, 2013, p. 88

the Horn in such manner that the outcome will facilitate understanding of this fundamental concept<sup>229</sup>.

La politica di Washington negli ultimi mesi del 1977 fu, come si è visto, quella di osservare il conflitto e sperare che l'Unione Sovietica facesse altrettanto. Fu solo quando l'Unione Sovietica iniziò ad incrementare gli aiuti da novembre, ed in particolare agli inizi del 1978 che gli Stati Uniti iniziarono a fare della crisi dell'Ogaden una questione non più esclusivamente regionale ma inerente ai rapporti con l'Unione Sovietica.

In particolare, al dipartimento di Stato si iniziarono ad elaborare contromosse per contenere l'attivismo sovietico nel conflitto. In un memorandum del 25 gennaio 1978, firmato da Anthony Lake, Marshall Shulman, George Vest e Richard Moose, il problema veniva così impostato:

US efforts to slow or halt Soviet and Cuban participation in Ethiopia's war effort against Somalia have had no effect to date. Soviet and Cuban activity will presumably continue and become even more conspicuous if the expected Ethiopian counter offensive gets under way. At that time we will face the possibility that Soviet, or more likely Cuban, forces may take a visible combat role and, if the Ethiopians manage to cross the Somali border, may accompany them. We have to deal with the Soviet facet of the Horn problem by publicly criticizing their military buildup in Ethiopia but also by engaging them in what we hope will become a fruitful negotiating process which would end the fighting and reduce Ethiopia's dependence on Soviet assistance, thereby reducing Soviet influence in the Horn<sup>230</sup>.

Il memorandum continuava con una lista di questioni bilaterali sulle quali gli Stati Uniti avrebbero potuto puntare al fine di richiamare e contenere l'interventismo sovietico in Africa. Ampio spazio era dato nel testo alle negoziazioni SALT le quali potevano essere utilizzate come strumento di pressione sull'Unione Sovietica ad almeno due livelli. Ad un primo livello, si prevedeva di richiamare pubblicamente Mosca affermando che l'azione sovietica nel Corno d'Africa avrebbe potuto contaminare l'atmosfera politica 'which could seriously complicate the SALT ratification process on the Hill'. Il rischio insito in tale avvertimento era che, se fatto pubblicamente, avrebbe con molta probabilità portato al collegamento diretto tra il ritiro sovietico dal Corno d'Africa e la ratifica dei SALT<sup>231</sup>. Il secondo livello di pressione indicato nel memorandum era molto più drastico e prevedeva l'interruzione delle negoziazioni bilaterali fino a quando l'intervento armato sovietico-

---

229. Ibid.

230. Planning Ahead for the Horn – The Soviet problem, Memorandum for the Secretary, 25 January 1978, RG 59, Records of Anthony Lake, 1977-1981: Box 17, NARA

231. Planning Ahead for the Horn – The Soviet problem, Memorandum for the Secretary, 25 January 1978, RG 59, Records of Anthony Lake, 1977-1981: Box 17, NARA

cubano non fosse terminato. Come si notava nel memorandum, 'this would be an unmistakable signal to the Soviets that the détente phase of the US-Soviet relationship was ended'<sup>232</sup>.

Il memorandum rappresentava in sé un'analisi tuttavia raccomandava calorosamente di 'while publicly voicing our concern, not make threats we cannot back up'<sup>233</sup>.

A partire dalle prime settimane del 1978, l'amministrazione Carter decise di esternare pubblicamente la propria preoccupazione per la politica sovietica nel Corno d'Africa e iniziò ad insinuare il tema delle ripercussioni degli eventi nell'Ogaden nelle relazioni bilaterali. Nella conferenza stampa del 12 gennaio Carter attribuì la responsabilità per la crisi dell'Ogaden all'Unione Sovietica:

They, in effect, contributed to the war that's presently taking place between Somalia and Ethiopia. They sold excessive quantities of arms and weapons both to Somalia and Ethiopia. The war began using Soviet weapons, and now they are shipping large quantities of weapons, some men, and they are also dispatching Cubans into Ethiopia, perhaps to become combatants themselves. WE have expressed our concern to the Soviets in very strong terms<sup>234</sup>.

Il cambio di tono nei discorsi pubblici di Carter rifletteva in generale un cambiamento nelle percezioni condivise da tutto lo staff dell'amministrazione. Il 16 gennaio, Paul Henze riconobbe che 'much as we want the Soviets out, we are not going to get them out soon'<sup>235</sup>. Le uniche due opzioni che avrebbero costretto i sovietici ad abbandonare l'Etiopia erano, secondo Henze, 'the exhaustion and frustration, as we did in Vietnam, or the Ethiopians kick them out'<sup>236</sup>. La soluzione più praticabile era secondo Henze, quella di 'make their stay as costly as possible and the source of fundamental strain for them'<sup>237</sup>. L'opinione di Henze, pienamente condivisa da Brzezinski, era che occorresse ricordare continuamente all'Africa e al mondo intero che l'Unione Sovietica era colpevole di quanto stava succedendo. Più in concreto Henze raccomandò di consigliare a Mosca di interrompere l'invio di armi nel Corno d'Africa al fine di far cessare i combattimenti; in secondo luogo secondo Henze, gli Stati Uniti avrebbero dovuto rendere Mosca consapevole che 'we will retaliate in many other ways and places of importance to them if they persist in fueling conflict in the

---

232. Ibid.

233. Ibid.

234. The President's News Conference of 12 January 1978, The American Presidency Project Online, [www.presidency.ucsb.edu/index.php](http://www.presidency.ucsb.edu/index.php)

235. Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Paul Henze on fundamentals in the Horn of Africa situation, 16 January 1978, Folder: Horn/Special, Box 1, National Security Affairs Staff Material, JCPL

236. Ibid.

237. Ibid.

Horn'<sup>238</sup>.

Almeno in parte, le raccomandazioni di Henze furono seguite da Carter diventando così politica ufficiale. Nel suo primo discorso sullo stato dell'Unione, il presidente ancora una volta accusò i Sovietici e i Cubani di essere i principali responsabili del conflitto nel Corno d'Africa ed il fatto che la questione fosse stata inserita in un discorso che tradizionalmente era dedicato non solo a questioni di politica estera, rendeva l'importanza che l'amministrazione attribuiva alla guerra dell'Ogaden:

Arms supplied by the Soviet Union now fuel both sides of a conflict in the Horn of Africa between Somalia and Ethiopia. There is a danger that the Soviet Union and Cuba will commit their own soldiers in this conflict, transforming it from a local war to a confrontation with broader strategic implications.

We deplore the fact that disagreements in this region have grown – with the assistance of outside powers – into bloody conflict. We have made clear to both sides that we will supply no arms for aggressive purposes. We will not recognize forcible changes in boundaries. We want to see the fighting end and the parties move from the battlefield to the negotiating table<sup>239</sup>.

Sul fronte diplomatico, nel gennaio 1978 in un messaggio ai capi di stato di Sudan, Arabia Saudita ed Egitto, Carter affermò che:

we have again reminded the Soviets that if they persist in their intemperate actions in the Horn we will be forced to reduce efforts to work with them in other areas<sup>240</sup>.

Il messaggio aveva lo scopo di tranquillizzare gli alleati regionali degli Stati Uniti in un momento in cui l'intervento sovietico nella guerra dell'Ogaden stava raggiungendo il suo apice. Ciononostante il messaggio conteneva in nuce possibilità che avrebbero potuto realizzarsi di lì a poco.

Da gennaio a marzo del 1978, parallelamente al crescente impegno dei sovietici e dei cubani e alla vincente controffensiva etiope, si sviluppò all'interno dell'amministrazione Carter la fase critica del dibattito Vance-Brzezinski. Come ricorda Vance nelle sue memorie:

By the beginning of 1978, the first serious disagreements had broken out within the administration over Soviet and Cuban actions in the Horn and how we should respond. These differences were primarily between Brzezinski and me<sup>241</sup>.

---

238. Ibid.

239. The State of the Union Annual Message to the Congress, January 19, 1978, The American Presidency Project Online, [www.presidency.ucsb.edu/index.php](http://www.presidency.ucsb.edu/index.php)

240. Presidential Message to Heads of State of Sudan Saudi Arabia, Iran and Egypt, January 1978, "1/78" Folder, Box Horn/Special: 1, NSA Staff Material, Carter Presidential Library

241. Vance C., *Hard Choices*, op. cit., p. 84

A sostegno delle tesi di Brzezinski, come ricorda lo stesso consigliere alla sicurezza nazionale, si schierarono sul piano internazionale anche Sadat ma soprattutto Giscard d'Estaing i quali avvertirono ripetutamente Carter 'not to be passive or to underestimate the gravity of an entrenched Soviet military presence so close to weak, vulnerable, yet vitally needed Saudi Arabia'<sup>242</sup>.

Brzezinski iniziò dunque a sostenere la necessità che la strategia del linkage venisse messa in atto immediatamente. Occorreva secondo Brzezinski rendere il conflitto nel Corno d'Africa:

increasingly costly for the Soviets in its political and military dimension [...] The Soviet leadership should be unambiguously but quietly advised of the potentially destructive impact on the U.S.-Soviet relationship of Soviet military involvement in Ethiopia<sup>243</sup>.

Vance si oppose fermamente ad ogni forma di linkage fra l'intervento sovietico nel Corno d'Africa e altri aspetti delle relazioni degli Stati Uniti con l'Unione Sovietica in quanto non avrebbe contenuto l'attivismo sovietico e sarebbe stato controproducente per gli interessi americani nei rapporti con l'Unione Sovietica. Per Vance nulla era più importante delle negoziazioni SALT.

Le differenti prospettive per una reazione americana furono rese manifeste alla Special Coordination Committee (SCC) riunitasi il 22 febbraio. Nonostante il dibattito interno la linea ufficiale dell'amministrazione fu che non ci sarebbe stato alcun linkage tra i vari aspetti della politica estera. Il 22 febbraio 1978 la SSC:

agreed unanimously that there is no direct linkage between Soviet or Cuban actions in the Horn and bilateral activities involving either country and the United States<sup>244</sup>.

La risoluzione della SSC fu accolta dagli stati dell'Europa occidentale con soddisfazione. Come affermarono i diplomatici britannici:

It was ridiculous that the processes of SALT and other really serious aspects of détente which could be of benefit to the West without giving undue advantage to the Soviet Union should be put at risk by linking them with what was a local operation in the Ogaden<sup>245</sup>.

In realtà la situazione era più complessa ed elementi del linkage non potevano essere evitati. Il 1 marzo 1978 Brzezinski avvertiva che l'attivismo sovietico nel Corno d'Africa

---

242. Brzezinski Z., *Power and Principle*, op. cit., pp. 178-179

243. Ibid., p. 186

244. SCC Meeting, February 21, 1978, Carter Administration NSC Documents Collection, Folder US-HORN – 1978 Chronological, National Security Archives, Washington, D.C.

245. Tel. From C.M. James to R.A. Ribbert (FCO), 23 March 1978, , FCO 28/3268, NA



'would inevitably complicate SALT'. Era la prima volta che un esponente dell'amministrazione Carter esplicitamente collegava le negoziazioni SALT all'interventismo sovietico<sup>246</sup>. Il giorno successivo, il giornalista Warren Rogers chiese esplicitamente al presidente Carter la domanda fondamentale: 'With the Soviets active now in the Horn of Africa, and with other strains on US-Soviet relations, what hope do you have for early resumption of SALT talks?'<sup>247</sup>. La risposta di Carter fu un messaggio ambivalente, a tratti contraddittorio, che cercava di riassumere le diverse posizioni all'interno della sua amministrazione. Dapprima, ribadì che 'we do not initiate any Government policy that has a linkage between the Soviet involvement in Ethiopia-Somalia dispute on the one hand and SALT or the comprehensive test ban negotiations on the other'<sup>248</sup>. Poi dopo un breve riassunto sull'intervento sovietico nel Corno d'Africa, ritornò sulla questione del linkage:

The Soviets' violating of these principles would be a cause of concern to me, would lessen the confidence of the American people in the word and peaceful intentions of the Soviet Union, would make it more difficult to ratify a SALT agreement or comprehensive test ban agreement if concluded, and therefore, the two are linked because of actions by the Soviets. We don't initiate the linkage<sup>249</sup>.

Quello stesso 2 marzo la questione del linkage emerse anche in un'altra riunione della SCC dove ancora una volta il dibattito centrale fu tra la posizione di Brzezinski ed quella di Vance:

CV: I want you to know what I said in hearings before Congress yesterday. I was asked, 'Is there linkage between what is going on in the Horn and SALT?' I replied, 'There is not'. I did have to recognize that what is happening could affect the political atmosphere. I made a speech for about two minutes on the importance of SALT.

ZB: The President said in response to a question this noon that there is no linkage but Soviet actions may impose such linkage.

CV: That is wrong. I think that is wrong to say that this is going to produce linkage, and it is of fundamental importance.

ZB: It is going to poison the atmosphere.

CV: We will end up losing SALT and that will be the worst thing that could happen. If we do not get a SALT treaty in the President's first four years, that will be a blemish on his record forever.

ZB: It will be a blemish on his record also if a treaty gets rejected by the senate.

CV: Zbig, you yesterday and the President today said it may create linkage and I think it is wrong to say that<sup>250</sup>.

---

246. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 654

247. The President's News Conference, March 2, 1978, Public Papers 1978 Vol. I, p. 442

248. Ibid.

249. Ibid.

250. SCC Meeting on the Horn of Africa, 2 March 1978, Subject File7SCC meetings, Box 28, Zbigniew

La discussione toccò il nucleo di due questioni fondamentali. La prima riguardava l'importanza degli accordi SALT all'interno dello schema di politica estera degli Stati Uniti. Per Vance, come si è visto gli accordi SALT rappresentavano il progetto più importante di politica estera mentre per Brzezinski erano un trattato subordinato all'invio ai Sovietici di segnali di forza. La seconda problematica era di natura semantica. Al fine di negare che ci fosse un linkage diretto tra SALT e Corno d'Africa, Brzezinski ed ora Carter continuarono ad affermare che i Sovietici stessero creando il linkage. Per Vance era chiaro che dietro quel gioco di parole, gli Stati Uniti avessero deciso di invocare il linkage<sup>251</sup>.

Dal marzo 1978 in poi gli equilibri interni all'amministrazione Carter stavano spostandosi dalla preponderanza di Vance all'affermazione sempre più esplicita delle posizioni di Brzezinski, la cui visione:

was that we should redefine détente into a more purposeful and activist policy for the West. The code words are 'reciprocal' and 'comprehensive' meant to me that we should insist on equal treatment (retaliating in kind, if necessary) and that the Soviets could not have a free ride in some parts of the world while pursuing détente where it suited them<sup>252</sup>.

Il dibattito Vance-Brzezinski non rappresentò semplicemente un dialogo-scontro su problemi contingenti: la competizione tra le loro idee era in realtà una competizione per il futuro della politica estera americana. Ed a partire dalla fine della guerra dell'Ogaden la politica estera americana stava tornando verso un schema di politica estera basato sul confronto.

---

Brzezinski Collection, JCPL

251. Woodroffe L., *Buried in the Sands of the Ogaden*, op. cit., p. 93

252. Brzezinski Z., *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983, p. 147



## CAPITOLO 3 – LA DISTENSIONE IN EUROPA E IL DECLINO DELLA DISTENSIONE BIPOLARE

### 3.1- Dalla crisi al declino della détente

#### 3.1.1. Cooperazione o competizione?

La politica estera dell'amministrazione Carter dal 1977 al 1978 fu pubblicamente definita una politica di distensione con l'Unione Sovietica ma la politica portata avanti nella realtà fu una politica eterogenea: prevalentemente incentrata sulla distensione nel 1977 sebbene non percepita in tal modo a Mosca, e prevalentemente basata sulla competizione nel 1978<sup>1</sup>. Come ricorda Brzezinski nelle sue memorie:

Carter would be the first to admit that he came to the House without a detailed plan for managing US-Soviet relations [...] Carter was critical of the way the previous Administration had allowed the Soviet Union to exploit détente, and in campaign speeches developed by me he had stressed that détente inevitably had to involve both cooperation and competition and that it had to be both more *comprehensive* and more *reciprocal* [...]²

Nei primi mesi della sua presidenza, Carter manifestò l'intenzione di non porre le relazioni con l'Unione Sovietica come priorità nell'agenda di politica estera bensì di incrementare le relazioni con le potenze economiche occidentali, incluso il Giappone e approfondire i legami con l'America Latina da un lato e propugnare il rispetto dei diritti umani dall'altro. In breve, come riassunto da Garthoff, gli Stati Uniti non avrebbero guardato al mondo delle relazioni internazionali attraverso il prisma del confronto con l'Unione Sovietica<sup>3</sup>.

Tuttavia, l'eccezione alla regola del ridimensionamento della centralità dei rapporti con l'Unione Sovietica era rappresentata dagli accordi SALT. Come ricorda ancora Brzezinski:

In early 1977 Carter was determined to achieve greater stability in the US-Soviet relationship primarily through progress in arms control negotiations<sup>4</sup>.

Tale indirizzo venne esplicitato da Carter ai sovietici durante la visita di Gromyko il 23 settembre 1977. Il presidente americano descrisse le relazioni tra Mosca e Washington nei

---

1. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 685

2. Brzezinski Z., *Power and Principle*, op. cit, p. 147

3. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 626

4. Brzezinski Z., *Power and Principle*, op. cit, p. 147

seguenti termini:

I believe that friendly relations and close cooperation between the USA and the Soviet Union are of utmost importance and I will do everything necessary in order to guarantee the steady development of good mutual relations between our two countries. Certainly, because of the differences between our social systems there will inevitably be competition between our countries<sup>5</sup>.

Ma pochi mesi dopo, durante colloqui tenutisi nuovamente a Washington nel maggio 1978, era chiaro sia a Carter che a Gromyko quanto il processo di distensione fosse in serio pericolo. Dopo la crisi dell'Ogaden, nel maggio 1978 un'altra crisi africana, la seconda invasione dello Shaba, contribuì ad un ulteriore deterioramento nelle relazioni bipolari.

La prima invasione dello Shaba, nel marzo 1977 era stata affrontata dall'amministrazione Carter in un'ottica regionalista e non ebbe alcun effetto sostanziale sulle relazioni bipolari. Appena dopo l'insediamento di Carter la politica estera di Washington in Africa era stata dominata dalla figura di Cyrus Vance al dipartimento di Stato e Andrew Young, ambasciatore americano alle Nazioni Unite, i quali tendevano a favorire 'African solutions to African problems'.

Quando Giscard aveva incontrato Vance il 2 aprile entrambi condivisero che:

none of us wished to face the uncertain consequences that might flow from the collapse of his regime and the disintegration of Zaire into unstable segments to radical penetration<sup>6</sup>.

Tuttavia il coinvolgimento diretto americano a sostegno del regime di Mobutu sarebbe stato escluso. La seconda invasione, dopo la conclusione della guerra dell'Ogaden, avveniva in un contesto completamente diverso.

Nella primavera del 1978 Vance credeva di avere ancora un'influenza predominante all'interno dell'amministrazione ma sentiva che il clima all'interno di essa stava rapidamente cambiando:

During 1978, I was increasingly involved in the struggle to halt the growing polarization of U.S.-Soviet relations. Despite repeated top-level decisions not to link Africa and other Third World issues to our bilateral relationship with the Soviets or to the SALT negotiations, political pressures were building for the president to appear tougher. Although Carter refused to slow down negotiations, some of his advisors were less concerned about progress in SALT than in sending signals to the Soviets that their international activities were

---

5. Record of Conversation between Soviet Foreign Minister Gromyko and President Carter, 23 September 1977, CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

6. Vance C., *Hard Choices*, op. cit., p. 80

damaging U.S.-Soviet relations and that the administration was responding firmly<sup>7</sup>.

In questo clima Vance si recò in visita ufficiale a Mosca dal 20 al 22 aprile per discutere le negoziazioni relative ai SALT II. Ovviamente l'insistenza con la quale l'amministrazione Carter aveva ribadito come l'interventismo in Africa avrebbe avuto conseguenze sulle relazioni bilaterali incise sull'andamento delle discussioni. Tuttavia sia Vance che Gromyko confermarono la speranza di raggiungere un accordo entro la fine dell'anno. La buona riuscita degli incontri era però stata dovuta in gran parte all'atteggiamento conciliante di Vance; in realtà dalla metà del 1978 l'influenza di Vance a Washington si era grandemente ridimensionata in seguito agli eventi nel Corno d'Africa e la posizione dei cosiddetti globalisti, primo fra tutti Brzezinski, stava diventando molto più influente dell'anno precedente<sup>8</sup>. Brzezinski aveva continuato dal marzo 1978 a sottolineare in vari memoranda e nei colloqui diretti con Carter come l'Unione Sovietica stesse perseguendo una politica di 'selective détente'. Secondo il consigliere alla sicurezza nazionale l'Unione Sovietica stava cercando di consolidare la parità in termini di controllo degli armamenti ma allo stesso tempo era:

unwilling to accommodate in ideological and political areas [...] quiet prepared to exploit Third World turbulence to maximize our difficulties and to promote its interests<sup>9</sup>.

Una delle conseguenze della crisi dell'Ogaden fu un generale irrigidimento del presidente Carter nei confronti dell'Unione Sovietica, che venne reso pubblico durante il discorso alla Wake Forest University nel marzo 1978. Il discorso, scritto da Brzezinski e dal suo staff, rappresentò la prima esposizione pubblica della politica di difesa nazionale sotto l'amministrazione Carter ed il tono del discorso fu considerato aspro e duro dalla diplomazia europea occidentale<sup>10</sup>.

Carter condannò l'intervento sovietico nel Corno d'Africa considerandolo un pericolo per le relazioni bilaterali tra Stati Uniti ed Unione Sovietica:

There also has been an ominous inclination on the part of the Soviet Union to use its military power – to intervene in local conflicts, with advisers, with equipment, and with full logistical support and encouragement for mercenaries from other Communist countries, as we can observe today in Africa<sup>11</sup>.

---

7. Vance C., *Hard Choices*, op. cit., p. 99

8. Stuart D.T., Africa as an out of area Problem for NATO, in Coker C. (ed.), *The United States, Europe and Military Intervention overseas*, op. cit., pp. 106-109

9. Brzezinski Z., *Power and Principle*, op. cit., p. 181

10. Tel. No. 1189, From Jay (Washington) to FCO, 20 March 1978, File No. 31, FCO 34/3462, NA

11. Address at Wake forest University, 17 March 1978, Presidential Documents, vol. 14, 21 March 1978, pp. 529-535

La *détente* non venne menzionata sebbene Carter affermasse che la cooperazione con l'Unione Sovietica fosse possibile per raggiungere obiettivi comuni. Tuttavia:

If they fail to demonstrate restraint in missile programs and other force levels or in the projection of Soviet or proxy forces into other lands and continents, then popular support in the United States for such cooperation with the Soviets will certainly erode<sup>12</sup>.

Le parole di Carter nei confronti dell'Unione Sovietica e di Cuba rappresentarono sicuramente un segnale forte dell'amministrazione nei confronti di Mosca. Per i diplomatici britannici:

It would be wrong to see the speech as the first step in a new US policy towards the Soviet Union, heralding a more adversary relationship and even asking fundamental questions about the value of *détente*. The President and his advisers still want to reach agreements with the Russians. But they are equally determined to be seen, both within the country and abroad, as strong defenders of essential U.S. interests, even at the expense of a deterioration in relations with the Soviet Union<sup>13</sup>.

Il discorso secondo i diplomatici britannici aveva tre obiettivi:

1) at a time when the United States has appeared to have no effective response to “adventurism” to put domestic opinion, his allies and the Soviet Union on notice that where necessary the President is prepared to stand firm in defence of U.S. and allied interests, and to respond appropriately to new Soviet initiatives; 2) to confirm that in any arms control agreements (especially SALT) the U.S. is not prepared to come off second-best, or with damage to her broad security interests; 3) to emphasise that the necessary levels of expenditure on both conventional and nuclear forces will be maintained.

La percezione moderata di Londra sulla reazione progressiva degli Stati Uniti all'interventismo sovietico in Africa non era però condivisa a Parigi. Alla luce del progressivo irrigidimento dell'amministrazione Carter nei confronti dell'Unione Sovietica, nel maggio del 1978 Giscard riuscì a convincere gli Stati Uniti della necessità di un intervento argomentando che Cuba e l'Angola stessero sostenendo attivamente il FNLC e gli Stati Uniti offrirono il loro contributo trasportando sui loro aerei i soldati della Legione straniera e paracadutisti belgi.

Questa volta le ripercussioni sulle relazioni con l'Unione Sovietica furono evidenti. L'amministrazione Carter, nonostante la mancanza di prove, lesse gli eventi in maniera molto chiara: invasori del Katanga appoggiati dall'Angola, Angola sostenuta da Cuba e Cuba

---

12. Ibid.

13. Tel. No. 1189, From Jay (Washington) to FCO, 20 March 1978, File No. 31, FCO 34/3462, NA

appoggiata dall'Unione Sovietica. La reazione americana fu quella di 'put our efforts on the Cubans and the Soviets, We have to make it costly for them [...] Put the strategic relationship in jeopardy. Put Cuba's security and contacts with the rest of the world in jeopardy'<sup>14</sup>.

Sul piano diplomatico, Carter il 25 maggio accusò i cubani sostenendo che essi avessero avuto un ruolo non trascurabile nell'addestramento e nell'equipaggiamento degli invasori:

We believe that Cuba had known of the Katangan plans to invade and obviously did nothing to restrain them from crossing the border. We also know that the Cubans have played a key role in training and equipping the Katangans who attacked [...] Cuba shared a burden and responsibility [for the invasion].<sup>15</sup>

La questione africana fu affrontata negli incontri tra Carter e Gromyko alla fine di maggio del 1978. Il tono dei colloqui, il modo di presentarsi l'uno davanti all'altro e i contenuti delle conversazioni mostrarono quanto le percezioni reciproche fossero involute rispetto agli incontri del 1976. Durante i colloqui con Gromyko, Carter affermò:

Soviet presence there [in Africa] had increased to alarming proportions. We knew that the Soviet Union was in a position to exert a strong influence on the Cubans [...] and we could not believe that the Cubans could put 40 or 50 or 60 thousand men into Africa without the Soviet Union's tacit approval or encouragement<sup>16</sup>.

A cui seguì la risposta di Gromyko:

The Soviet leadership had certainly noted some of the President's recent statements on African matters, which, whether the President liked it or not, also somewhat exacerbated and heated up the atmosphere as regards relations between the two countries [...] there was no increasing Soviet presence in Africa. The Soviet Union did not have a single soldier with a rifle in Africa and did not intend to send any to that area [...] He called the presence of a Soviet general in Ethiopia a myth. Had the Soviet Union been invited to send a general

---

14. Memorandum for Zbigniew Brzezinski and David Aron from William E. Odom on State Paper on Zaire, 'Options after Shaba II' 25 May 1978, Subject file, Meetings SCC, Box 28, Zbigniew Brzezinski Collection, JCPL, cit. in Woodroffe L., *Buried in the Sands of the Ogaden. The United States, the Horn of Africa, and the Demise of Détente*, Kent: The Kent State University Press, 2013, p. 113

15. The Presidents News Conference of May 25, 1978, Presidential Documents, vol. 14, 29 May 1978, p. 971 citato in Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 690

16. Memorandum of Conversation between President Carter and Soviet foreign minister Gromyko, 27 May 1978, Carter-Brezhnev Collection, Box 3: Musgrove and other Document Books, National Security Archive; Conversation between President Carter and Soviet foreign minister Gromyko, 27 May 1978, in Hanhimäki J., Westad O. A., *The Cold War: A History in Documents and Eyewitness Accounts*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2003, pp. 537-538



there, it would have refused. There was no Soviet Napoleon in Africa. Evidently the President was being fed completely fantastic information<sup>17</sup>.

Sebbene la conversazione finisse in un'atmosfera cordiale, il tono generale delle discussioni testimoniò quanto le relazioni bipolari fossero deteriorate. Un peso rilevante ebbe anche la 'Gromyko's lie' sulla presenza sovietica in Africa. Come è stato suggerito da parte della storiografia più recente:

In Carter's mind, he had been up front and honest in his exchanges with the Soviet Union, and he had put much faith in getting a SALT treaty. He felt that he was working incredibly hard to save détente in the face of the fierce domestic opposition, and the Soviets could not even give him the courtesy of the truth<sup>18</sup>.

Durante l'incontro tra Gromyko ed il segretario di Stato Vance il 31 maggio 1978, il ministro degli Esteri sovietico sottolineò:

Recently our attention has been more and more attracted to the fact that, beginning with the President (and Brzezinski has already surpassed himself in this), American officials are constantly making statements which are aimed, or so it seems to us more and more, at nearly bringing us back to the period of "cold war."<sup>19</sup>

E pose a Vance la stessa questione che nel settembre 1977 lo stesso Gromyko aveva posto a Carter:

So what is the real policy of the USA, and towards what is it directed: to the creation of relations based on mutual respect, on non-interference in internal affairs, and on building relations; or towards aggravating of tension in our relations[?] This is the question, which I would like you to answer<sup>20</sup>.

La risposta di Vance pose l'accento sulle buone intenzioni degli Stati Uniti:

I can answer that question quite simply and clearly. The United States does not want to return to the period of tension and confrontation between our two countries. We want to

---

17. Memorandum of Conversation between President Carter and Soviet foreign minister Gromyko, 27 May 1978, Carter-Brezhnev Collection, Box 3: Musgrove and other Document Books, National Security Archive; Conversation between President Carter and Soviet foreign minister Gromyko, 27 May 1978, in Hanhimäki J., Westad O. A., *The Cold War: A History in Documents and Eyewitness Accounts*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2003, pp. 537-538

18. Woodroffe L., *Buried in the Sands of the Ogaden*, op. cit., pp. 109-110

19. Memorandum of Conversation between Soviet Foreign Minister Gromyko and U.S. Secretary of State Vance, 31 May 1978 (excerpts), CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

20. Ibid.

return our relations to their correct path, we want to return to better, tighter, closer relations between the Soviet Union and the USA. We want to reduce tension in the military and other spheres, to find as many more grounds as we can for a common language between us<sup>21</sup>.

Ma la posizione di Vance ed in generale del dipartimento di Stato era una posizione che ormai era stata notevolmente ridimensionata dall'attivismo sovietico e cubano in Africa. La conferma di ciò si ebbe nell'estate del 1978.

Il discorso di Carter alla U.S. Naval Academy ad Annapolis il 7 giugno 1978 fu come definito da Garthoff 'an odd mixture of détente and confrontation'. Il discorso è considerato da parte della storiografia come uno spartiacque nella politica estera americana dell'amministrazione Carter nei confronti dell'Unione Sovietica. Usando un linguaggio alternato tra rispetto per l'Unione Sovietica da un lato e piena ostilità dall'altro, ancora una volta Carter mostrava la divisione interna tra i suoi due più stretti collaboratori in politica estera. Carter aprì il discorso con un atteggiamento conciliante che esprimeva sostanzialmente la visione di Vance:

We must realize that for a very long time our relationship with the Soviet Union will be competitive. That competition is to be constructive if we are successful [...] We must avoid excessive swings in the public mood in our country – from euphoria when things are going well, to despair when they are not; from an exaggerated sense of compatibility with the Soviet Union, to open expressions of hostility. Détente between our two countries is central to world peace<sup>22</sup>.

Ma il tono cambiò e divenne in seguito più aggressivo:

We have no desire to link this negotiation for a SALT agreement with other competitive relationships nor to impose other special conditions on the process. In a democratic society, however, where public opinion is an integral factor in the shaping and implementation of foreign policy, we do recognize that tensions, sharp disputes, or threats to peace will complicate the quest for a successful agreement. This is not a matter of our preference but a simple recognition of fact<sup>23</sup>.

Fino a concludere con il messaggio diretto ai sovietici:

The Soviet Union can choose either confrontation or cooperation. The United States is

---

21. Memorandum of Conversation between Soviet Foreign Minister Gromyko and U.S. Secretary of State Vance, 31 May 1978 (excerpts), CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Détente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

22. United States Naval Academy, President Carter's Address at Commencement Exercises, Annapolis, / June 1978, Presidential Documents, vol. 14, 2 June 1978, p. 1053

23. Ibid.

adequately prepared to meet either choice<sup>24</sup>.

La risposta di Breznev non si fece attendere e nel discorso dell'8 giugno 1978 al Comitato Centrale del PCUS, espone il suo punto di vista sullo stato delle relazioni con gli Stati Uniti:

A serious deterioration and exacerbation of the situation has occurred. And the primary source of this deterioration is the growing aggression of the foreign policy of the Carter government, the continually more sharply anti-Soviet character of the statements of the President himself and of his closest colleagues— in the first instance those of Brzezinski. Judging from appearances, Carter is not simply falling under the usual influence of the most shameless anti-Soviet types and ringleaders of the military-industrial complex of the USA, but is intent upon struggling for his election to a new term as President of the USA under the banner of anti-Soviet policy and a return to the “cold war.”<sup>25</sup>

In questo contesto si inserirono anche le osservazioni critiche contenute nel rapporto di Dobrynin, l'ambasciatore sovietico negli Stati Uniti, sullo stato delle relazioni tra Mosca e Washington:

Africa (events on the Horn of Africa, and then in the Shaba Province of Zaire) was chosen as the pretext around which the Administration would begin earnestly to create tension in Soviet-American relations. In fact, in connection to these African events it was decided to attempt a review of the entire concept of the policy of détente, subordinating it to the needs of the Administration, not stopping even before publicly putting under threat the chances of concluding a new agreement on the limitation of offensive strategic weapons (by artificially linking it with other issues)<sup>26</sup>.

La stampa internazionale diventò dal giugno 1978 consapevole del cambio di atteggiamento della politica estera di Carter. In una intervista per Der Spiegel, il giornalista tedesco Heinz Lohfeldt chiese espressamente a Carter come gli Stati Uniti avrebbero potuto conciliare il criticismo verso i sovietici per la loro politica in Africa con il raggiungimento degli accordi SALT. Carter rispose usando l'espressione cara a Brzezinski: 'The United States seeks a détente that is broadly defined and fully reciprocal'<sup>27</sup>. In conclusione, Lohfeldt andò al nucleo centrale della questione chiedendo: 'The escalation in the war of

---

24. United States Naval Academy, President Carter's Address at Commencement Exercises, op. cit., p. 1053

25. Speech by L.I. Brezhnev to CPSU CC Politburo, 8 June 1978, CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

26. Soviet-American Relations in the contemporary era, Political Letter of Soviet Ambassador to the United States Anatoly F. Dobrynin, 11 July 1978, in CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

27. Interview with the President Question-and-Answer Session with Heinz Lohfeldt of Der Spiegel Magazine, July 11<sup>th</sup>, 1978, The American Presidency Project, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=31075&st=Lohfeldt&st1=](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=31075&st=Lohfeldt&st1=)

words between the Soviet Union and the United States has created the impression that we are witnessing the end of the era of détente and the return of the cold war. In your opinion, is the policy of détente endangered, or has it already failed?'<sup>28</sup>. Carter ovviamente negò, ma la realtà fu che la distensione non sarebbe stata più la stessa mentre la visita di Breznev a Bonn, avvenuta appena il mese precedente, testimoniava come in Europa, in opposizione all'andamento delle relazioni bipolari, la détente fosse 'business as usual'.

### 3.1.2. 'La carta cinese'

Il riavvicinamento tra Stati Uniti e Cina del 1971-72 aveva accompagnato il riavvicinamento tra Stati Uniti ed Unione Sovietica ed in parte era stato diretto, nelle intenzioni di Nixon e Kissinger, a fornire da leva politica nei confronti dell'Unione Sovietica. Il nuovo riavvicinamento sino-americano che ebbe luogo nel 1978 avveniva in un contesto di deterioramento delle relazioni bipolari ed ebbe una funzione diversa: l'allineamento rappresentava infatti una reazione contro l'Unione Sovietica. Nel 1978 infatti gli Stati Uniti impostarono le relazioni con la Cina con il desiderio di punire l'attivismo Sovietico nel Terzo Mondo, in particolare in Africa. Questo cambiamento nella linea politica a Washington era dettato dalle percezioni americane dell'interventismo sovietico a partire dall'Angola fino alla guerra dell'Ogaden e alla seconda invasione dello Shaba: esso rappresentava sempre più agli occhi dell'amministrazione Carter una sfida geopolitica.

Il protagonista fu ovviamente Brzezinski: non essendo riuscito nell'intento di rendere esplicito il linkage tra l'interventismo sovietico in Africa e gli accordi SALT, il consigliere alla sicurezza nazionale iniziò a fare pressioni affinché Carter giocasse la carta cinese per persuadere i Sovietici a contenere la propria politica nel Terzo Mondo<sup>29</sup>.

Nel maggio 1978 Carter scrisse a Brzezinski:

The combination of increasing Soviet military power and political short-sightedness fed by big power ambitions might tempt the Soviet Union both to exploit local turbulence, especially in the Third World, and to intimidate our friends, in order to seek political advantage, and eventually even political preponderance. This is why I do take seriously Soviet action in Africa, and this is why I am concerned about the Soviet military build-up in Europe<sup>30</sup>.

Come si è visto, nella primavera del 1978 Carter era sempre più incline ad assumere un

---

28. Interview with the President Question-and-Answer Session with Heinz Lohfeldt of Der Spiegel Magazine, July 11<sup>th</sup>, 1978, The American Presidency Project, [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=31075&st=Lohfeldt&st1=](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=31075&st=Lohfeldt&st1=).

29. Woodroffe L., *Buried in the Sands of the Ogaden*, op. cit., p. 103

30. Carter's instructions to Brzezinski, 17 May 1978, NSA

atteggiamento di confronto nei riguardi dell'Unione Sovietica. Al fine di contenere l'espansionismo sovietico in Africa, Brzezinski e il segretario alla Difesa Harold Brown iniziarono a proporre la 'China card'. Sebbene Vance si opponesse con determinazione ad una tale mossa, Carter appoggiò la linea Brzezinski-Brown e il consigliere alla sicurezza nazionale fu inviato a Pechino. Come ricorda Brzezinski nelle sue memorie:

I went with a secret Presidential instruction in my briefcase empowering me to start a new phase in the American-Chinese relationship. It authorized me to tell the Chinese (and I quote): "The United States has made up its mind" - because the Chinese had kept saying in their propaganda that we had been half-hearted and had not made up our minds<sup>31</sup>.

Vance nelle sue memorie biasimò Brzezinski 'for allowing his trip to be characterized as a deliberate countermove by the United States at a time of worsening relations with Moscow over the Horn of Africa and other issues'<sup>32</sup>.

Dopo che Brzezinski fece ritorno a Washington, Carter, nella riunione del 20 giugno con il vice presidente Mondale, Vance, Harold Brown e lo stesso Brzezinski, annunciò la sua decisione di muovere verso la normalizzazione delle relazioni diplomatiche con la Cina entro il 1979. Il 15 dicembre il presidente Carter a Washington e il segretario del PCC Hua Guofeng a Pechino annunciarono in una dichiarazione comune che la piena normalizzazione e lo stabilimento di relazioni diplomatiche sarebbero state instaurate a partire dal 1 gennaio 1979.

Alla fine del 1978, gli Stati Uniti riordinarono le loro priorità dando precedenza al rafforzamento delle relazioni con la Cina a scapito di un accordo con l'Unione Sovietica. Come affermato da Garthoff: 'While détente remained the proclaimed aim and policy of both sides, there had been a turn toward confrontation as a result of the cumulative impact of actions by both countries'<sup>33</sup>.

---

31. Brzezinski Z., *Power and Principle*, op. cit., p. 207

32. Vance C., *Hard Choices*, op. cit, p. 116

33. Garthoff R. L., *Détente and Confrontation*, op. cit, p. 685

## 3.2 – La distensione in Europa: le percezioni anglo-francesi ed americane a confronto

### 3.2.1. Crisi globali o crisi periferiche?

Come sottolineato dal delegato francese alla riunione del gruppo di esperti dell'Alleanza atlantica sull'Unione Sovietica, tenutasi a Shaeffergaarden, in Danimarca, dal 24 al 27 maggio 1976:

L'attitude des pays occidentaux à l'égard de la détente doit largement tenir compte de l'importance particulière que revêtent les perceptions réciproques dans les relations internationales. Le cours de la détente dépendra pour une bonne part de la façon dont les pays occidentaux interpréteront publiquement la politique suivie par l'Union Soviétique<sup>34</sup>.

Mentre per gli Stati Uniti l'attivismo sovietico nel Terzo Mondo tra il 1976 ed il 1978 fu visto, progressivamente, come una sfida globale da contenere, gli stati europei interpretarono l'interventismo sovietico nelle regioni *out-of-area* come periferico ai propri interessi cercando di ridimensionare i guadagni sovietici in Angola e nel Corno d'Africa: era opinione largamente condivisa in Europa occidentale che l'attivismo sovietico non richiedesse una risposta su larga scala e che nel lungo periodo le maggiori resistenze all'interventismo sovietico sarebbero arrivate da forze locali<sup>35</sup>.

Le percezioni britanniche e francesi ebbero comunque caratteristiche e dissonanze proprie dal momento che le percezioni dell'attivismo sovietico in Africa erano determinate dai propri interessi perseguiti in politica estera e più in generale dalle proprie esperienze storiche e dalle differenti visioni delle relazioni internazionali.

Dal punto di vista storiografico la politica britannica di 'honest broker' nel sistema bipolare della guerra fredda in generale e nel periodo della distensione in particolare è stata spesso definita come 'a rather desperate effort to prove that Britain could still wield influence on a global stage despite mounting evidence of a material descent from power'<sup>36</sup>. Dagli anni Cinquanta in poi, la politica estera britannica era basata su un paradigma di fondo che avrebbe rappresentato la risposta di Londra ad un mondo incentrato sulle

---

34. Contribution des Participants français à la réunion du Groupe Consultatif sur la Politique Atlantique à Schaeffergaarden, Danemark, du 24 au 27 mai 1976, , pp. 4-7, série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: Organismes Internationaux et Grandes Questions Internationales, dossier 2902, OTAN, Groupe d'experts sur l'Union Soviétique et l'Europe de l'Est, L'URSS et l'avenir des relations Est-Ouest, AMAE

35. Williams P., *The United States, Britain and Out-of-Area Problems*, in Coker C., *US, Western Europe and military intervention*, op. cit., pp. 30-31

36. White B., *Britain, Détente and Changing East-West relations*, London: Routledge, 1992, p. 1

relazioni bipolari:

British governments have soon become uncomfortable whenever the West and, in particular, its principal ally the United States have appeared to pursue a policy of deterrence to the exclusion of détente – as in the early 1950s – and a policy of détente to the apparent neglect of the structure of deterrence – as in the early 1970s<sup>37</sup>.

In altre parole:

whenever Western policy towards the East has, in the view of British policy-makers, been 'unbalanced' they have sought to use their influence to focus the attention of their allies on the dangers inherent in such a policy<sup>38</sup>.

Ben più ambiziosa era la posizione della Francia. L'assunto principale da cui la politica estera francese traeva la sua ragion d'essere, si basava su una negazione di fondo. Come sostenuto in una nota del dipartimento degli Affari politici del ministero degli Esteri francese:

Nous n'estimons pas pour notre part que la détente doit nécessairement s'organiser autour d'un axe Moscou-Washington<sup>39</sup>.

Naturalmente a Parigi si riconosceva che il dialogo bipolare avesse una funzione essenziale negli equilibri internazionali in particolare nel settore strategico-militare. Tuttavia, si sottolineava al Quai d'Orsay :

Les à coups des relations soviéto-américaines montrent que la concertation entre l'URSS et les États-Unis n'a pas fait disparaître les différences entre les systèmes et les oppositions des intérêts entre les deux pays<sup>40</sup>.

E da qui si traeva la seguente conclusione:

La question se pose donc de savoir si la détente doit refléter les fluctuations des rapports entre les deux superpuissances qui, par définition, sont exposées à de grandes difficultés. Nous ne la pensons pas<sup>41</sup>.

---

37. Ibid., p. 7

38. White B., *Britain, Détente and Changing East-West relations*, op. cit., p. 7

39. De la détente, le 25 mai 1976, pp. 1-3, Note de la Direction des affaires Politiques Europe, Sous-Direction d'Europe Orientale, série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: URSS, dossier 3699, Politique extérieure, AMAE

40. De la détente, le 25 mai 1976, pp. 1-3, Note de la Direction des affaires Politiques Europe, Sous-Direction d'Europe Orientale, série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: URSS, dossier 3699, Politique extérieure, AMAE

41. Ibid.

Tale posizione rappresentava l'aspetto *negativo* della concezione della distensione così come intesa a Parigi. L'elemento *propositivo* di cui la Francia avrebbe dovuto essere portavoce in Europa e di fronte alle due superpotenze era espresso in questi termini:

Développer la détente signifie, pour nous, lui donner un contenu, c'est-à-dire, établir entre les pays de l'Est et de l'Ouest des relations de plus en plus étendues et approfondies. Entre autres méthodes, l'application de l'Acte Final d'Helsinki, nous paraît être un bon moyen de parvenir au but recherché. Selon nous, le développement des rapport bilatéraux (antérieurs à la CSCE) devrait permettre d'obtenir le plus rapidement des résultats concrets. Ce réseau de liens tissés entre l'Est et l'Ouest serait sans doutes le meilleur moyen de surmonter les différences et de faire dépérir la confrontation. De cette façon, dans un perspective lointaine, pourrait-on avoir l'espoir de rendre la détente « irréversible », ainsi qu'on dit le souhaiter à l'Est<sup>42</sup>.

L'ispirazione politica per Parigi rimaneva, ancora nella seconda metà degli anni Settanta, l'esperienza gaullista. Come si ribadiva costantemente al ministero degli Esteri, la Francia avrebbe dovuto opporre 'une attitude dynamique que le Général de Gaulle avait défini par le triptyque "détente, entente, coopération", soulignant ainsi qu'il ne s'agissait pas d'un reversement conjoncturel, mais d'une orientation fondamentale destinée à marquer notre époque<sup>43</sup>.

In tale prospettiva la distensione appariva 'comme la condition préalable à l'entente et à la coopération'. Si trattava secondo Parigi di 'dépasser durablement la division en système hostiles, d'admettre et de faire admettre la nécessité de définir des règles politiques précises qui ne soient pas à sens unique et qui permettent de parvenir, le temps aidant, à une compréhension mutuelle et des échanges de plus en plus approfondis'<sup>44</sup>. Da tali premesse derivava secondo Parigi il senso della missione della Francia :

La détente donne à la France comme à l'Europe une chance de faire admettre une plus grande diversité dans les relations internationales. Nous souhaitons en fait, pour l'Europe, une détente conforme à ses traditions politiques, c'est-à-dire au pluralisme<sup>45</sup>.

Già ai colloqui del giugno 1976, fu esplicitamente affermata la differenza nelle percezioni anglo-francesi e americane della crisi in Angola e come sostenne Sir Michael Palliser, capo della delegazione britannica:

---

42. Ibid.

43. Conception soviétique et conception française de la détente, Sous Direction de l'Europe Orientale, 18 novembre 1974, *Série: Europe 1971-juin 1976*, Sous-série: URSS, N. 3726 Relations Politiques franco-soviétiques, AMAE

44. Ibid.

45. Ibid.



Washington had seen Angola essentially in relation to the superpower dialogue. The French and ourselves saw it perhaps more in its specific African dimension.<sup>46</sup>.

Era convinzione in Europa, ed in Francia e Gran Bretagna in particolare, che l'interventismo sovietico nel Terzo Mondo andasse considerato come periferico sia nel senso geografico del termine sia nel senso politico, tale cioè da non erodere il consenso sulle sfere di cooperazione con l'Unione Sovietica. L'opinione del FCO era in tal senso chiara. Dal momento che 'Soviet actions in Angola and the Horn were facilitated by the particular circumstances which created openings for Soviet interference at low risk'<sup>47</sup> ne derivava che:

The problems of Africa should be seen as the problems of the individual countries there and treated on their merits on a regional basis within their historical and geographical context. They should not be seen as East-West problems<sup>48</sup>.

Nell'ottica francese e britannica, in definitiva nell'ottica europea, se le crisi nel Terzo Mondo rappresentavano crisi periferiche qualsiasi forma di linkage sarebbe stata controproducente e avrebbe portato al deterioramento delle aree di cooperazione in Europa che grazie alla distensione avevano potuto svilupparsi.

In particolare, il dibattito interno al Foreign Office verteva sulla seguente questione:

The challenge is how to bring the Soviet Union to extend to Africa and elsewhere the concepts of mutual restraint and responsible management of East-West relations which have been broadly achieved in Europe, and which are essential to the maintenance of détente<sup>49</sup>.

Ed era opinione pressoché unanime che, a parte l'eccezione rappresentata dai negoziati per la limitazione delle armi strategiche, non vi fosse alcun elemento delle negoziazioni East-Ovest che potesse essere usato come elemento di ritorsione al fine di moderare l'attivismo sovietico nel Terzo Mondo<sup>50</sup>. In sintonia con la posizione britannica, anche a Parigi era opinione che:

Il est difficile de concevoir des mesures de rétorsion à l'encontre de l'URSS. Les négociations sur la limitation des armements sont dans l'intérêt de l'Occident tout autant

---

46. Records of talks between the Permanent Under Secretary at the Foreign and Commonwealth Office and the Secretary-General at the French Ministry for Foreign Affairs, Paris 1-2 June 1976, File No. 20, FCO 65/1765, NA

47. Quadripartite Ministerial Meeting in Washington 29 May 1978, East-West Relations, Main points, File No. 56, FCO, 28/3264, NA

48. Letter B.L. Crowe (Planning Staff) to Mr. Fergusson, 6 June 1978, File No. 62, FCO, 28/3264, NA

49. Ibid.

50. Quadripartite Ministerial Meeting in Washington 29 May 1978, East-West Relations, Main points, File No. 56, FCO, 28/3264, NA

que dans celui des Soviétiques. La limitation des échanges commerciaux ne pourrait être efficace que s'il s'agissait d'une politique commune de l'Occident, et ceci n'était guère concevable, la plupart des gouvernements « et notamment le gouvernement français » n'envisageant nullement de s'engager dans cette voie, bien au contraire.<sup>51</sup>

Escludendo qualsiasi forma di linkage, quale fu, dunque, la reazione europea alle crisi periferiche che l'Unione Sovietica aveva sfruttato a proprio favore? Secondo il Foreign Office l'occidente avrebbe potuto scegliere tra uno spettro di possibili contromisure:

- a) A destabilizing reaction, one in which causes or reinforces a sharp deterioration in East/West relations;
- b) A partially destabilising reaction, designed to punish the Soviet Union, but without upsetting the whole pattern of East/West relations;
- c) Indication of disapproval by public statements and signals designed to warn the Soviet Union to draw back or at any rate to halt its dangerous initiatives<sup>52</sup>.

Mentre a partire dalla seconda metà del 1978 gli Stati Uniti optarono per la seconda opzione, quindi per una reazione parzialmente destabilizzante, per la Gran Bretagna e per gli stati europei in generale la terza era la sola opzione praticabile a disposizione dell'occidente<sup>53</sup>.

All'interno del panorama politico europeo-occidentale la posizione francese rappresentò però delle peculiarità. Fedele alla propria politica oscillatoria di 'honest broker' la Gran Bretagna cercò di bilanciare la progressiva erosione della distensione dopo la crisi angolana e la guerra dell'Ogaden richiamando da un lato l'Unione Sovietica all'indivisibilità della distensione e dall'altro tentando di ridimensionare le percezioni americane dell'interventismo sovietico. La crisi dell'Ogaden e la seconda invasione dello Shaba ebbero invece un'influenza benigna nel riavvicinare almeno apparentemente la politica estera francese all'irrigidimento della politica estera americana. Le critiche di Giscard circa la scarsa attenzione che l'Occidente aveva nei confronti delle attività sovietiche e cubane in Africa si fondava su due punti fondamentali: la Francia mirava a presentarsi come la principale paladina della sicurezza occidentale in Africa e allo stesso tempo come la principale portavoce della distensione Est-Ovest<sup>54</sup>.

In particolare, il protagonismo francese, già affermatosi in occasione del riconoscimento

---

51. Discours prononcé par M. Owen le 5 avril 1978, tél. No. 376/EU, Londres, le 11 avril 1978, série: Europe juillet 1976 - 1980, sous-série: URSS, dossier 4811, Politique étrangère, URSS et la Corne de l'Afrique, La détente et l'Afrique, AMAE

52. Détente and the Future Management of East/West Relations, Policy Planning Paper, 6 December 1976, FCO 28/2825, NA

53. Ibid.

54. Stuart D.T., Africa as an out of area Problem for NATO, in Coker C. (ed.), *The United States, Europe and Military Intervention overseas*, op. cit., pp. 106-109

dell'Angola indipendente, emerse nuovamente durante la seconda invasione dello Shaba. Dopo i successi della politica estera sovietica in Angola e nel Corno d'Africa, i politici francesi e gli alleati africani della Francia divennero più che mai sensibili alla minaccia di un'espansione comunista in Africa. In particolare lo Zaire divenne negli anni della presidenza di Giscard d'Estaing il principale interlocutore attraverso il quale il presidente francese sperava fin dai primi anni della sua presidenza di consolidare la sfera di influenza francese in Africa soprattutto tra quei stati che non erano stati in precedenza colonie francesi<sup>55</sup>. Per gli analisti francesi la nuova invasione dello Shaba nel maggio 1978 da parte del FNLC rappresentò 'a new phase of [the Soviet Union's] African strategy: supporting political and social liberation movements , and appearing to orient themselves towards an increased satellization of dependent countries (Angola)<sup>56</sup>. Le pressioni francesi verso un ruolo più attivo dell'amministrazione Carter in Africa e l'intervento francese diretto nel maggio del 1978 portarono il futuro presidente francese Francois Mitterand a definire criticamente la Francia come la 'Cuba dell'Occidente' in Africa<sup>57</sup>.

I paesi europei, e la Gran Bretagna in particolare, erano consapevoli del protagonismo francese ma soprattutto erano preoccupati che la posizione francese potesse influenzare gli Stati Uniti e di conseguenza potesse minare ulteriormente il processo di distensione:

The FCO said that the line which had begun to emerge in Africa during the NATO summit meeting had at one time caused strong anxiety. In particular there was a tendency by the Americans to see the problem of Zaire in terms of solely East/West relations. President Carter seemed to have been influenced by a talk with President Giscard a few days earlier, who had persuaded him to take a firm position on the need for intervention and the establishment of an African force. This line had received support from President Carter's advisers<sup>58</sup>.

### 3.2.2. 'Indivisible' o 'Selective' Détente?

Molte ragioni contribuirono al declino della distensione bipolare tra il 1975 ed il 1978. Alcuni storici hanno argomentato che il fallimento della distensione fosse intrinseco all'idea di distensione stessa dal momento che Stati Uniti ed Unione Sovietica ne avevano dato fin dall'inizio interpretazioni diverse. Altri storici hanno argomentato che la distensione bipolare – a differenza della distensione europea - fu meno una politica di cooperazione e

---

55. Chipman J., *French Power in Africa*, Oxford: Basil Blackwell, 1989, p. 244

56. Etude sur les événements de Kolwezi, Embassy report on the events, 9.08.1978, p. 16, cit in Powell N.K. 'The Cuba of the West: France and Mobutu's Zaire, 1977-1979, PhD Thesis

57. Le Monde, 13 giugno 1978

58. CAB 128/64/1, Conclusions of a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing Street, 8 June 1978, NA (digit.)

più una politica con la quale Washington e Mosca cercarono di ottenere vantaggi a scapito dell'altra parte.

Al deterioramento delle relazioni bipolari tra il 1975 ed il 1978, non corrispose tuttavia un'analogia involuzione della distensione in Europa in conseguenza dell'attivismo sovietico nel Terzo Mondo. Questo perché fondamentalmente, i paesi europei occidentali:

Although they criticised Soviet military involvement in Africa, they tended to dismiss this as part of the superpower competition, and not as something which really impinged on East-West relations in Europe<sup>59</sup>.

La più chiara esposizione della posizione europea venne formulata da Owen nel suo discorso del 5 aprile 1978. Il ministro degli Esteri britannico affermò che la struttura della distensione in Europa fosse relativamente stabile nonostante il sostanziale fallimento della Conferenza di Belgrado del 1977. In contrapposizione alla situazione europea, Owen affermò come sul piano bipolare la distensione non fosse soggetta agli stessi impulsi di moderazione che si erano affermati in Europa, come proprio l'Africa aveva testimoniato. La sfida occidentale avrebbe dovuto essere quella di impedire a conflitti locali di divenire conflitti tali da minare la distensione: in altre parole per prevenire la penetrazione russo-cubana in Africa occorreva eliminarne le cause locali che andavano dal sottosviluppo economico alla dominazione delle minoranze bianche<sup>60</sup>.

La soluzione britannica sia nel caso angolano che nella crisi dell'Ogaden, era stata quella, come si è visto, di richiamare l'Unione Sovietica al principio dell'indivisibilità della distensione. Anche la posizione francese a riguardo era ben chiara:

Partant de l'idée qu'à l'Est comme à l'Ouest la détente n'a, pour une période indéterminée, pas d'alternative, les pays occidentaux ont intérêt à en souligner les aspects qui leur sont les plus favorables.

Tout d'abord, le caractère indivisible de la détente [...] distinguer entre les différents partenaires et le différents domaines d'application de la détente risque en fait d'encourager la tendance soviétique à pratiquer une «détente sélective». Il faut au contraire jouer sur le fait que, la détente étant perçue par l'ensemble des opinions publiques comme un mouvement général susceptible de transformer progressivement les relations internationales, l'Union Soviétique ne peut déterminer unilatéralement la règle du jeu<sup>61</sup>.

---

59. Bowker M., Williams P., *Superpower Détente: A Reappraisal*, Royal Institute of International Affairs, London: Sage, 1988, 2-3

60. Discours prononcé par M. Owen le 5 avril 1978, tél. No. 376/EU, Londres, le 11 avril 1978, série: Europe juillet 1976 - 1980, sous-série: URSS, dossier 4811, Politique étrangère, URSS et la Corne de l'Afrique, La détente et l'Afrique, AMAE

61. Contribution des Participants français à la réunion du Groupe Consultatif sur la Politique Atlantique à Schaeffergaarden, Danemark, du 24 au 27 mai 1976, , pp. 4-7, série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: Organismes Internationaux et Grandes Questions Internationales, dossier 2902, OTAN, Groupe d'experts sur

Il ministro degli Esteri Owen ribadì l'importanza della indivisibilità della distensione durante la sua visita ad Helsinki nell'aprile del 1978:

US/Soviet relations have been going through another uncertain period. There will be always difference in perception of détente between East and West. I see no reason to expect any diminution in the Soviet commitment to détente on their terms. [In particular] Forward Soviet policies in the third world crisis areas are bound to have detrimental consequences for Western public confidence in the détente process. This applies particularly to Africa. Although the Russians regard their support for 'liberation movements', they will have to come to terms with the fact that such activities cannot be seen in isolation from their impact on East-West relations. This is what we mean by the 'indivisibility' of détente – a theme we have emphasised publicly and also privately with the Russians<sup>62</sup>.

Ma il richiamo all'indivisibilità della distensione era di fatto smentito nella pratica. Come è stato sostenuto da parte della storiografia:

Europeans seem to assume that détente was divisible. Simply because the Soviet Union had misbehaved elsewhere and the superpower relationship had once again become very strained, was no reason why there should be a change in Europe itself. After all, the benefits of détente had been very considerable. The consolidation of the status quo, the removal of Berlin as a flashpoint, the expansion of intra-bloc trade, and the increased human contacts between East and West – and especially the two Germanies – were of immense significance. Consequently there was an attempt by the West European governments to protect the improvements of the 1970s by insulating the relationship between the blocs in Europe from events in the Third World and differentiating détente in Europe from that directly between the superpowers<sup>63</sup>.

In un rapporto del Foreign Office 19 febbraio 1976, il carattere periferico dell'interventismo sovietico nel Terzo Mondo veniva contrapposto alla minaccia comunista in Europa:

When the West faced the extreme danger of Communist expansion in Europe after the war, the Russians were effectively stopped by the North Atlantic Treaty of 1949 which said that an attack on any one signatory would be regarded as an attack on all. This was, and still is, an effective deterrent. The present position in Central and Southern Africa is very different, but do we care enough about Communist encroachment in Central and Southern Africa to be prepared to give effective guarantees e.g. to Zambia and Zaire which could lead

---

l'Union Soviétique et l'Europe de L'Est, L'URSS et l'avenir des relations Est-Ouest, AMAE

62. Secretary of State's Visit to Helsinki, 25-26 April 1978, East-west Relations, Points to make, FCO 28/3263, NA

63. Bowker M., Williams P., *Superpower Détente*, op. cit., pp. 2-3

to the use of force? I presume the answer is not<sup>64</sup>.

Il punto fondamentale per la Francia e la Gran Bretagna, come per gli altri paesi europei occidentali, era proprio la politica estera sovietica in Europa. I colloqui franco-britannici del maggio 1978 al Quai d'Orsay rappresentarono un'occasione importante per discutere dei problemi derivanti dall'attivismo sovietico nell'Ogaden. Il tema centrale dei colloqui fu rappresentato dal contrasto 'between the defensive characteristics of Soviet détente policies in Europe and their increasing willingness to react robustly to developments in Africa wherever the circumstances were favourable'<sup>65</sup>. L'aspetto fondamentale su cui francesi ed inglesi concordarono fu che:

Soviet approach was pragmatic and opportunistic. They would continue to support national liberation movements of their choice and at the same time to work for as satisfactory a network of intergovernmental relations with black African countries as possible. The main instrument at their disposal in exploiting local instability would remain the provision of military assistance. In the long term, the limitations in the Soviet ability to meet the economic needs of developing countries might be a factor in helping to limit the extension of Soviet political influence<sup>66</sup>.

La conclusione anglo-francese, ed in definitiva europea, alla questione centrale se contromisure nelle relazioni Est-Ovest dovessero essere intraprese al fine di contenere l'attivismo sovietico nel Terzo Mondo, era che 'Soviet readiness to exploit African situations to the disadvantage of the the West is not sufficiently strong to override the occasional need for restraint in the interest of their overall relations with the West'<sup>67</sup>.

Washington era consapevole delle differenti percezioni europee dell'attivismo sovietico nel Terzo Mondo. L'esempio più emblematico di tale consapevolezza fu rappresentato dal Presidential Review Memorandum dell'agosto 1978. Nell'introduzione si affermava:

In the past 2-3 year, Africa has become, after 12 year lapse, a locus of the competition between the USSR and the United States. Through numerous existing political, economic and cultural ties, most African countries are closely linked to the West. The Soviet appear determined to expand their influence and alter the present balance of East-West presence and position by exploiting the opportunities provided by local wars, regional tensions, liberation struggles, internal disputes, ideological sympathies, and tense relations between

---

64. The immediate outlook in Central and Southern Africa, Mr. Reid, 19 February 1976, Cuban Involvement in Angola, File No. 40A, FCO 7/3129, NA

65. Summary Record of UK-French Talks on the Soviet Union and Eastern Europe held at the Quai d'Orsay on Friday 12 May, File No. 17, FCO 28/3268, NA

66. Ibid.

67. US comments on UK analysis of Soviet African Policy, 29 August 1978, FCO 31/2239, NA

African and Western countries<sup>68</sup>.

Sulla posizione dei paesi europei in generale, il memorandum sottolineava come:

European attitudes toward the Soviet/Cuban problem in Africa are ambivalent and the implications for policy are uncertain. Europeans see a challenge to their own and Western interests; would like something to be done about it; and fear the consequences for global balance of an inadequate Western response. The former colonial powers (France, UK, and Belgium) see their special ties with former colonies threatened by Soviet/Cuban activity and consider Soviet activity as a challenge to the West at large [...]

But most Europeans also have a low opinion of the capabilities of the African regimes that want Western military help. With the exception of France, they feel there is little they can do themselves; they resist linking détente policies to African issues; and they see at least as much risk as benefit in deepening Western or US military support for regimes like that of Zaire<sup>69</sup>.

Riguardo in particolare Francia, Gran Bretagna l'analisi contenuta nel memorandum era piuttosto chiara. Secondo il rapporto, Parigi e Londra si erano trovate profondamente in antitesi durante la crisi dell'Ogaden e quella successiva dello Shaba. La Francia, si affermava, aveva colto l'occasione dell'interventismo sovietico in Africa per ribadire la propria posizione e influenza nel continente in particolare nello Zaire e non mostrò alcun timore nello spingere gli Stati Uniti ad un maggiore interventismo in Africa in stretta cooperazione anche a scapito di un danno irrimediabile delle relazioni bipolari. La Gran Bretagna si era posta, secondo Washington, all'estremità opposta della Francia ed aveva avuto come obiettivo fondamentale quello di ridimensionare il pericolo della minaccia sovietica e di salvaguardare la tenuta delle relazioni Est-Ovest<sup>70</sup>.

Tuttavia, si sottolineava nel memorandum:

Europeans do not think these problems can be resolved by imposing East-West divisions on Africa<sup>71</sup>.

E soprattutto:

If most Europeans (except the French) are basically skeptical about effective action in Africa, they are also reluctant to put what is left of détente on the block of 'linkage'. They would probably not cooperate in any significant effort to restrict trade with the USSR or Cuba. For all the concerns some of them have about SALT, keystone of détente broken off

---

68. Presidential Review Memorandum – 36, Soviet/Cuban presence in Africa, 18 August 1978, RG 59, Records of Anthony Lake, 1977-1981: BOX 17, NARA

69. Ibid.

70. Ibid.

71. Ibid.

in connection with African developments. Serious as is the African situation, they are not eager to see tension spread back to Europe<sup>72</sup>.

La motivazione principale di tale atteggiamento risiedeva nel concetto *europeo* di distensione che, proprio in conseguenza dell'attivismo sovietico in Africa nella seconda metà degli anni Settanta, uscì ancor più approfondito ed ancor più autonomo dal concetto di distensione bipolare. Come ebbe a dire Helmut Schmidt nel febbraio 1976 in visita a Londra:

The meaning of the term “détente” seems to vary from time to time according to the place in which it is being used and according to the person which is using that term [...]. For the Russians détente has never meant to stay away from the Middle East, to stay away from Angola, to stay away from places in which they have not undertaken treaties or agreements with the United States or others in Western Europe.

It seems to me that many of us in the West have attached a by far greater meaning to the term détente than has ever been attached to the same word by the Soviet<sup>73</sup>.

Per gli stati europei, l'attivismo sovietico nel Terzo Mondo era una variabile già presente al momento dell'affermazione della distensione che, sebbene andasse contenuta, era stata implicitamente accettata poiché considerata come periferica agli interessi europeo-occidentali. Anche Nixon e Kissinger erano perfettamente consapevoli, già prima della crisi angolana, della vocazione globale e sempre più interventista dell'Unione Sovietica ma, ed è qui la differenza fondamentale con i paesi europei, tale vocazione andava gestita e contenuta attraverso politiche dirette.

La diplomazia tedesca aveva costantemente ribadito, fin dal 1976, come:

It is not recently but dates back to the beginning of détente that the Soviet Union has made it clear that, according to its own concept, détente applies only to relations between states having different social systems and that the ideological struggle would go on. During this struggle, the Soviets would continue to support national liberation movements and the class struggle in capitalist countries. During CSCE they even emphasized that after the conclusion of the conference they would devote increased attention to the class struggle in Western Europe. Certain events of last year, such as the communist victory in Vietnam and that of the pro-communist MPLA in Angola – both with the help of Soviet arms deliveries – and the attempt of the Portuguese communists to seize power with the propaganda and – supposedly – also the financial support of the Soviet Union have given a realistic significance to the Soviet ideological theses, especially in the minds of the Western public<sup>74</sup>.

---

72. Ibid.

73. Diskussion mit Bundeskanzler Helmut Schmidt im Anschluß an seine Rede vor dem Foreign Affairs Club in London, 6 February 1976, File No. 83, FCO 33/2913, NA

74. German Contribution Nato Expert Working Group on Soviet Union and Eastern Europe, File No. 16, Brussels, 12 April 1976, FCO 28/2822, NA



Alla riunione dell'Alleanza atlantica dell'aprile 1976, il delegato tedesco esprimeva in questi termini la questione:

It is unlikely that the West will stand a chance if it tried to induce the Soviet Union to renounce ideological objectives as a matter of principle and in the interest of extending détente to further fields. A possibility to de-fuse the conflict between détente and ideological struggle may exist for the United States as the leading western power<sup>75</sup>.

E dello stesso avviso era la diplomazia britannica per la quale:

Soviet policies in Angola did not represent any shift in the Soviet view of the rules of the game. The Soviet Union regards détente exclusively as a matter of inter-state relations, designed to minimise the risk of East/West hostilities, and to maintain a reasonable degree of East/West international stability<sup>76</sup>.

Secondo la diplomazia francese 'pour spectaculaire qu'il soit, un tel engagement ne constitue cependant pas un tournant de la stratégie soviétique à l'égard du Tiers-Monde'. L'Unione Sovietica continuava ad agire seguendo le linee di politica estera già affermatesi in epoca di piena decolonizzazione e la sua attitudine era 'pleinement conforme à la doctrine de "coexistence pacifique" telle que la conçoivent les Soviétiques<sup>77</sup>. La conclusione era che:

L'attitude de l'URSS en Angola, loin d'être le signe d'un changement de politique dans le Tiers-Monde, est bien dans la ligne traditionnelle de Moscou. Elle n'est pas l'indice d'un durcissement mais la confirmation pratique que la coexistence pacifique, qui interdit la guerre entre l'Est et l'Ouest, favorise les conflits dans les zones périphériques<sup>78</sup>.

Le differenti percezioni della politica estera sovietica nel Terzo Mondo implicarono diverse politiche reattive ad essa. Così mentre dalla seconda metà del 1978 gli Stati Uniti iniziarono ad impostare una politica di confronto, gli stati europei considerarono valido l'impianto complessivo della distensione: approfondimento nel breve periodo delle aree di cooperazione e riduzione nel lungo periodo delle aree di competizione.

Come si è già visto nella parte dedicata alle relazioni bilaterali tra Gran Bretagna e Unione Sovietica, per Owen:

---

75. Ibid.

76. UK Paper NATO Expert Working Group on the USSR and Eastern Europe, 26-29 April 1976., pp. 10-11, série: Europe 1971 - juin 1976, sous-série: Organismes Internationaux et Grandes Questions Internationales, dossier 2902, OTAN, Groupe d'experts sur l'Union Soviétique et l'Europe de L'Est, AMAE

77. L'URSS et le Tiers Monde: les motivations soviétiques en Angola, Bulletin Particulier de Renseignement n. 10/CER/C en date du 29 décembre 1975, 3713 Urss Politique extérieure en Afrique, 1975-1976, 1971-Juin 1976, AMAE

78. Ibid.

The process of East/West negotiations is made up of contradictory elements. On the one hand there is the element of identifying and capitalising on areas of common interest, such as in superpower crisis management or trade. On the other hand there is the element of pressure by one side against the other to bring about more change, or more rapid change, than the other wants. In fact East/West relations are a combination of a cooperative approach to solving difficult problems and a confrontational approach aimed at achieving advantage whether for one side as a whole or individual members of that side<sup>79</sup>.

Era opinione diffusa al Foreign Office e costantemente ribadita ad ogni occasione che:

The Western aim should be to prevent things getting worse, to try to restore the balance which could lead to SALT II and to inject some more substantial content into Est/West relation<sup>80</sup>.

Le differenze nelle percezioni americane ed europee, britanniche e francesi in particolare, dell'attivismo sovietico e soprattutto le differenze nella reazione a tale interventismo non provocarono nelle relazioni transatlantiche una crisi aperta come nel caso della guerra dello Yom Kippur nell'ottobre del 1973. Come il sottosegretario agli Esteri britannico aveva affermato nel gennaio 1976, sulla scia degli eventi angolani:

There is a certain parallel between American indignation at the absence of full Western European support for US policies and the ire which Schlesinger directed at Carrington in late 1973 over the similar difference of view on the Arab/Israel war. But the recrimination this time is pretty muted as yet, and the cohesion of the Alliance not seriously threatened<sup>81</sup>.

Durante l'amministrazione Carter, la Gran Bretagna rappresentò l'alleato europeo con il quale le relazioni diplomatiche furono più soddisfacenti<sup>82</sup>. Durante la crisi dell'Ogaden le linee di politica estera di Vance a Washington ed Owen a Londra coincisero sostanzialmente per poi allontanarsi gradualmente di pari passo al progressivo aumento del peso specifico delle tesi di Brzezinski all'interno dell'amministrazione Carter.

Se si guarda alla posizione francese, sembrò che le crisi africane, in particolare la crisi dell'Ogaden e la seconda crisi dello Shaba, ebbero l'effetto di riavvicinare Parigi e

---

79. *Détente and the Future Management of East/West Relations*, Policy Planning Paper, 6 December 1976, FCO 28/2825, NA

80. Record of meeting at the Turkish Ministry of Foreign Affairs in Ankara on Tuesday 21 March 1978 between Mr. Pertev Subasi, Assistant Secretary General for political affairs, and Mr. Reginald Hibbert, Deputy Under Secretary of State, file n. 23, FCO 28/3263, NA

81. Tel. From Palliser to Killick, UKDEL Nato, 22 January 1976, File n. 110 A, FCO 45/1883, NA

82. Lundestad G., *The United States and Western Europe since 1945. From 'Empire' by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 203

Washington. Carter si recò in visita ufficiale a Parigi dal 4 al 6 gennaio 1978. Dopo la sua partenza, Giscard dichiarò che:

For the first time the US administration had realised that the independent nature of French policy could be a positive factor and that divergences of view could help to achieve the aim of creating a multipolar world. Differences of view remained, but they were no longer an obstacle as in the past to smooth bilateral relations. Neither side had tried to use the visit to impose their views on the other. France/US relations were now 'cordial, open and balanced'<sup>83</sup>.

In un memorandum preparato dallo staff di Anthony Lake e da questi indirizzato a Vance dal titolo 'France Between the Superpowers' venivano avanzate ipotesi circa il futuro posizionamento della Francia a livello internazionale.

Come sostenuto da Lake:

What struck me most was the hypothetical premise that Giscard may have decided that the US and the USSR between them, whatever their intentions, are on the way to eroding détente and that France had better get its policies in line for a new, more tense phase of international relations. This leads me to think that we have perhaps not been giving enough attention to how other important players may be seeing the US-Soviet relationship<sup>84</sup>.

Il memorandum prendeva in considerazione la conferenza stampa del 14 giugno di Giscard in cui il presidente francese:

suggested a possible shift in French foreign policy, in the direction of a stiffer line toward Soviet expansionism, closer cooperation with the US in resistance to it, and, probably, a downgrading of expectations for détente<sup>85</sup>.

Secondo Giscard, si riportava nel memorandum, la distensione sarebbe stata in pericolo se non fosse stata applicata a tutti i paesi ed a tutte le regioni del globo ed era necessario sempre secondo il presidente francese che le invasioni militari di confini tra stati sovrani venissero considerate come incompatibili con la distensione<sup>86</sup>.

Le interpretazioni della posizione di Giscard che al dipartimento di Stato vennero date potevano essere sintetizzate così:

Giscard may feel genuine concern at Soviet expansionism, particularly in Africa, where France has important interests [...] It may be that Giscard looking at US-Soviet relations, has decided that détente is probably not going to be maintained, whatever France prefers or

---

83. Tel. n.16 from British embassy in Paris to FCO, 9 January 1978, File n. 23, FCO 31/2222, NA

84. Memorandum from Anthony Lake to the Secretary, France Between the Superpowers, 7 August 1978

85. Ibid.

86. Ibid.

does. If so, France then has a choice only between conducting a futile rearguard fight in face of both the superpowers or adapting as best it can to a new situation which it cannot prevent<sup>87</sup>.

Ma rimaneva l'ipotesi più plausibile che:

Even if Giscard does not believe that détente is finished, he probably sees an operational possibility of exploiting US-Soviet tension to French advantage. France's means of action are considerable in Africa, the most prominent new arena of competition, and it can work with the US more nearly as an equal there and elsewhere. It can hope to obtain US support for its own interests there, and beyond this, to strengthen its claim on US goodwill with respect to the many issues involving both<sup>88</sup>.

Da cui la conclusione secondo la quale:

In Africa, Giscard would want to shape US-French cooperation to support France's own interests and those of the states with which it is most closely linked. In Europe, the French may be bidding for the role of favoured partner to the US<sup>89</sup>.

Al di là delle spinte autonomistiche presenti nella linea di politica estera francese, a partire dalla metà del 1978, proprio nel momento in cui a Washington si decise di optare per la carta cinese, la posizione degli stati europei di fronte al declino della distensione bipolare era riassunta dal ministro degli Esteri britannico Owen in un discorso del 7 giugno 1978. In primo luogo, Owen richiamò in sintesi le origini della distensione:

The best way to take a new look at détente is to go back to the beginning and see why it developed. Détente is a way of managing relations between East and West, and particularly between the superpowers, so as to avoid military confrontation, and above all nuclear war.

In secondo luogo, si soffermò sulle diverse percezioni della distensione:

Détente was never intended, or understood by the Soviet Union, as debarring the Russians from increasing their involvement in the third World. But there is a radical difference in the way East and West interpret the limits of that involvement. The West regard the proper limits as having been overstepped by the Soviet direct or indirect action in Angola and the Horn. The Soviet Union do not. In theory they accepted an obligation of mutual restraint in their relations with the US (the US-Soviet joint Declaration of May 1972) [...] In practice they have ignored this obligation except in the direct face to face relationship with the United States. So what is required is a way of extending the joint management of East-

---

87. Ibid.

88. Ibid.

89. Ibid.

West relations (i.e. Détente) to Africa [...]

Per poi concludere con la soluzione europea al declino della distensione:

If we accept that détente still means 'the effective management of relations' then there has been no change in the perception of détente [...] What options are open to the West if Soviet behaviour becomes unacceptable? A deterioration in the central area of détente would serve no-one's interests. East-West economic relations and technological transfer are important to the Russians, but East-West benefits us. The primary Western objective will remain to try to help solve the regional problems which create opportunities for Soviet involvement<sup>90</sup>.

---

90. Secretary of State's Speech: Foreign Affairs' Debate, 7-8 June 1978, File n. 63, FCO , 28/3264 NA

## Conclusioni

L'intervento sovietico in Afghanistan, dopo l'Angola e la guerra dell'Ogaden, nel dicembre 1979 segnò il punto di svolta definitivo nelle relazioni bipolari e la fine della distensione tra Washington e Mosca. Carter dichiarò che 'this action of the Soviets has made a more dramatic change in my opinion of what the Soviets' ultimate goals are than anything they've done in the previous time I've been in office'<sup>1</sup>. Nella 'dottrina Carter' del gennaio 1980, il presidente americano affermò che 'any attempt by 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. It will be repelled by the use of any means necessary, including military force'<sup>2</sup>. Agli inizi dello stesso gennaio Carter chiese al Senato di rinviare la ratifica degli accordi SALT II ed il giorno successivo affermò che gli Stati Uniti non avrebbero potuto continuare 'to do business as usual with the Soviet Union' dal momento che 'the Soviets must understand our deep concern'<sup>3</sup>. Gli anni della distensione erano dunque terminati.

Tuttavia, a differenza della distensione bipolare, la distensione in Europa sopravvisse anche all'intervento afgano: in termini concreti, gli stati europei semplicemente non videro alcun beneficio nel compromettere le relazioni con l'Unione Sovietica. Inizialmente tutti condivisero l'atteggiamento di condanna degli Stati Uniti. In particolare la Gran Bretagna guidata allora da Margaret Thatcher fu la più fervente sostenitrice della reazione americana agli eventi afgani: il bilancio per la difesa crebbe del 3,5% ed i contatti economici e finanziari con l'Unione Sovietica vennero notevolmente ridimensionati. Tale posizione non fu però sostenuta dagli altri stati europei. Helmut Schmidt, cancelliere della Repubblica Federale Tedesca, sottolineò in più occasioni la tendenza americana a rendere globali crisi di natura periferica. La posizione del cancelliere non era una voce isolata ma era anzitutto pienamente condivisa da Giscard d'Estaing secondo il quale la fine della distensione in seguito all'invasione sovietica rappresentò una nuova opportunità per inserire la Francia tra le due superpotenze. Parigi mantenne pieni contatti diplomatici e commerciali con Mosca e nel maggio 1980 Giscard incontrò Breznev a Varsavia, presumibilmente per convincerlo a ritirarsi dall'Afghanistan e allo stesso tempo il presidente francese iniziò a spingere Washington a ritirare le sanzioni contro l'Unione Sovietica<sup>4</sup>.

---

1. Transcript of President's Interview with Frank Reynolds on Soviet Reply, New York Times, January, 1, 1980

2. Carter J., *The State of the Union*, January 23, 1980, Presidential Documents, vol. 16, January 28, 1980, p. 197

3. Presidential Documents, vol. 16, January 28, 1980, p. 197, p. 26-27

4. Lundestad G., *The United States and Western Europe since 1945*, op. cit., p. 209

Quando Helmut Schimdt incontrò Giscard a Parigi agli inizi del 1980 dichiararono che 'détente would not be able to withstand another shock of the same type'<sup>5</sup> implicando che la distensione per gli stati europei continuava.

Gli stati europei non solo si dissociarono dalle sanzioni economiche che Washington istituì ma in pochi mesi dal dicembre 1979 Francia, Repubblica Federale Tedesca e Italia diedero inizio a colloqui ad alto livello con Mosca per l'espansione dei rispettivi scambi commerciali. Il risultato fu che mentre il commercio tra Stati Uniti ed Unione Sovietica si ridusse dell'80% nel 1980, nello stesso anno aumentarono del 100% i flussi commerciali tra Francia ed Unione Sovietica, del 65% quelli con la Repubblica Federale Tedesca e del 35% con l'Italia.

Le differenze tra la reazione americana e quella europea all'intervento sovietico in Afghanistan furono a quel punto evidenti a tutti gli osservatori politici ma erano differenze che avevano già avuto modo di approfondirsi, come il presente lavoro ha cercato di spiegare, durante le precedenti manifestazioni dell'attivismo sovietico in Angola e nel Corno d'Africa.

Tale differenza di prospettive all'interno del campo occidentale può essere spiegata attraverso la progressiva autonomia degli interessi europei che sebbene non confliggenti con gli interessi americani, furono sempre più distinti da questi ultimi. La distensione europea (e le relazioni tra stati europeo-occidentali ed Unione Sovietica che ne derivarono) poté svilupparsi indiscutibilmente grazie alla distensione sul piano bipolare dei primi anni Settanta ma, come sostenuto da gran parte della storiografia, ebbe poi una propria autonoma evoluzione. In generale gli stati europei non nascosero un certo sollievo nel notare che a partire dalla seconda metà degli anni Settanta il conflitto Est-Ovest si fosse spostato definitivamente dall'Europa al Terzo Mondo e maturarono la ferma convinzione che la competizione nelle altre sfere del globo non avrebbe dovuto interferire con quanto di costruttivo era avvenuto nel vecchio continente durante la fase della distensione. Anche e soprattutto due ex potenze coloniali come Francia e Gran Bretagna erano del parere che l'interventismo sovietico nel Terzo Mondo non dovesse ripercuotersi necessariamente in Europa: andava contrastato verbalmente richiamando, come abbiamo visto, l'Unione Sovietica al concetto di indivisibilità della distensione e in alcuni casi anche con interventi diretti, come l'intervento francese dimostrò nella seconda crisi dello Shaba, ma mai collegando quanto avveniva nel Terzo Mondo con la distensione europea. La consapevolezza europea dei risultati raggiunti in Europa con la distensione era alla base degli interessi europei attraverso i quali la politica estera sovietica in Africa andava interpretata. Il costante obiettivo degli stati europei era il mantenimento della distensione in Europa e la preoccupazione maggiore era rappresentata dalle possibili ripercussioni che

---

5. Goldsborough J.O., *Europe Clashes in on Carter's Cold War*, New York Times Magazine, Aprile 27, 1980, p. 42

una crisi della distensione bipolare in seguito alla politica estera sovietica in Africa avesse potuto avere sulle dimensioni europea della distensione. Come abbiamo visto, le diplomazie britannica e francese poco dopo la risoluzione della crisi angolana e della guerra dell'Ogaden voltarono immediatamente all'attenzione di Mosca cercando di interpretare quale fosse la vera politica sovietica in Europa. Una volta ottenuta la certezza del proseguimento della politica di distensione da parte di Mosca, ad esempio dopo l'affermazione del regime di Neto in Angola con il XXV Congresso del PCUS, gli stati europei risposero tornando a concentrarsi sulle aree di cooperazione con l'Unione Sovietica mentre gli Stati Uniti avvertirono sempre più l'incompatibilità tra le aree di competizione con il paradigma della distensione. In pratica Francia e Gran Bretagna da un lato (ma la considerazione può essere generalizzata a tutti gli stati europeo-occidentali) e Unione Sovietica dall'altro finirono per condividere l'idea che la distensione potesse essere selettiva almeno dal punto di vista geografico ovvero che esistesse una distensione europea autonoma rispetto alle relazioni internazionali in altre parti del globo. Tutt'altro discorso era l'indivisibilità dei contenuti interni alla distensione europea che non sono stati oggetto di questa tesi: gli stati europei da Helsinki in poi avrebbero a più riprese ribadito l'indivisibilità tra gli aspetti economici della distensione e ad esempio il rispetto dei diritti umani.

In conclusione, non è lontano dal vero affermare che l'attivismo sovietico in nel Terzo Mondo ed in Africa in particolare contribuì a rendere manifesto il diverso modo europeo di guardare non solo l'Unione Sovietica ma il mondo delle relazioni internazionali in generale rispetto agli Stati Uniti. La posizione europea rimaneva, nonostante gli sforzi alla ricerca di una cooperazione politica a partire dai primi anni Settanta in contemporanea con i primi sviluppi della distensione, una posizione eterogenea come ad esempio si è avuto modo di vedere nel caso del riconoscimento internazionale dell'Angola o in occasione della seconda crisi dello Shaba; tuttavia caratterizzata dal riconoscimento di interessi comuni all'interno dell'arena internazionale che sarebbero sopravvissuti alla fine della distensione bipolare.



## **Bibliografia**

### **I. Fonti Primarie**

#### **A) FONTI DI ARCHIVIO**

##### **NATIONAL ARCHIVES OF THE UNITED KINGDOM, LONDRA – GRAN BRETAGNA**

###### ***Cabinet Office Records***

###### ***Foreign and Commonwealth Office Records***

FCO 7/3128 Cuban involvement in Angola: reaction of foreign countries 1976

FCO 7/3129 Cuban involvement in Angola 1976

FCO 7/3130 Cuban involvement in Angola 1976

FCO 7/3131 Cuban involvement in Angola 1976

FCO 28/2769 Relations between Soviet Union and USA 1975

FCO 28/2770 Political relations between Soviet Union and UK 1975

FCO 28/2771 Political relations between Soviet Union and UK 1975

FCO 28/2822 Nato Expert Working Group on Soviet Union and Eastern Europe 1976

FCO 28/2823 East-West Relations 1976

FCO 28/2824 East-West Relations 1976

FCO 28/2825 East-West Relations 1976

FCO 28/2826 UK/US discussions on Soviet Union and Eastern Europe 1976

FCO 28/2827 Discussions between UK and France on Soviet Union and Eastern Europe  
1976

FCO 28/2828 UK/West German discussions on Soviet Union and Eastern Europe 1976

FCO 28/2926 25th Congress of Communist Party of Soviet Union (CPSU), 24 February - 5  
March 1976

FCO 28/2927 25th Congress of Communist Party of Soviet Union (CPSU), 24 February - 5  
March 1976

FCO 28/2934 Relations between UK and Soviet Union 1976

FCO 28/2936 Political relations between Soviet Union and USA 1976

FCO 28/2937 Political relations between Soviet Union and USA 1976

FCO 28/3126 Visit by David Owen, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, to Soviet Union, October 1977: communiqué

FCO 28/3127 Visit by David Owen, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, to Soviet Union, October 1977: records of discussions and meetings

FCO 28/3263 East-West Relations 1978

FCO 28/3264 East-West Relations 1978

FCO 28/3265 East-West Relations 1978

FCO 28/3268 Talks between UK and France on Soviet Union and Eastern Europe 1978

FCO 28/3463 Political relations between Soviet Union and USA 1978

FCO 28/3464 Political relations between Soviet Union and USA 1978

FCO 28/3465 Political relations between Soviet Union and USA 1978

FCO 28/3473 Political relations between Soviet Union and UK 1978

FCO 28/3474 Political relations between Soviet Union and UK 1978

FCO 28/3475 Political relations between Soviet Union and UK 1978

FCO 28/3480 Political relations between Soviet Union and the Horn of Africa: Soviet involvement in Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia 1978

FCO 28/3481 Political relations between Soviet Union and the Horn of Africa: Soviet involvement in Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia 1978

FCO 28/3482 Political relations between Soviet Union and the Horn of Africa: Soviet involvement in Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia 1978

FCO 28/3483 Political relations between Soviet Union and the Horn of Africa: Soviet involvement in Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia 1978

FCO 28/3491 Soviet Views on the Third World 1978

FCO 28/3492 Foreign policy of Soviet Union 1978

FCO 28/3493 Foreign policy of Soviet Union 1978

FCO 31/1663 Political Situation in Ethiopia 1974

FCO 31/1668 Political Situation in Ethiopia 1974

FCO 31/2222 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2223 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2224 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2225 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2229 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2230 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2231 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2232 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2233 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2236 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2237 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2238 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2239 Political relations in the Horn of Africa: Ogaden conflict between Ethiopia and Somalia; Soviet and Cuban involvement 1978

FCO 31/2626 Political Relations in the Horn of Africa 1978

FCO 31/2628 Political Relations in the Horn of Africa 1978

FCO 33/2907 Political Relations between UK and FRG 1976

FCO 33/2913 Visit by Chancellor of FRG to UK 1976

FCO 33/2955 Political Relations between UK and Italy 1976

FCO 33/3490 FRG Political Relations with USSR 1978

FCO 33/3491 FRG Political Relations with USSR 1978

FCO 33/3492 FRG Political Relations with USSR 1978

FCO 33/3505 Federal Republic of Germany and détente 1978

FCO 33/3571 Relations between Italy and UK 1978

FCO 34/3462 US – Soviet Political Relations 1978

FCO 45/1503 Political situation in Angola: includes dispatch by Robert W Ford, Charge d'Affairs at Lisbon 1974

FCO 45/1674 Political situation in Angola 1975

FCO 45/1675 Political situation in Angola 1975

FCO 45/1676 Political situation in Angola 1975

FCO 45/1677 Political situation in Angola 1975

FCO 45/1678 Political situation in Angola 1975

FCO 45/1679 Relations between Angola and communist countries 1975

FCO 45/1680 Relations between Angola and communist countries 1975

FCO 45/1683 Relations between Angola and non-communist countries 1975  
FCO 45/1684 Relations between Angola and non-communist countries 1975  
FCO 45/1685 UK policy on Angola 1975  
FCO 45/1686 UK policy on Angola 1975  
FCO 45/1694 Visits to and from Angola 1975  
FCO 45/1876 Visit of Dr. Kissinger to Southern Africa countries 1976  
FCO 45/1881 US policy on Angola 1976  
FCO 45/1882 UK policy on Angola 1976  
FCO 45/1883 UK policy on Angola 1976  
FCO 45/1884 UK policy on Angola 1976  
FCO 45/1885 UK policy on Angola 1976  
FCO 49/669 Planning paper on East/West relations and future of Détente 1976  
FCO 49/671 Planning paper on East/West relations and future of Détente 1976  
FCO 49/747 Atlantic Policy Advisory Group: future of East/West relations, including possible effect of extra-European developments 1977  
FCO 49/748 Atlantic Policy Advisory Group: future of East/West relations, including possible effect of extra-European developments 1977  
FCO 65/1765 Anglo-French Talks on Africa 1976  
FCO 98/184 Planning paper on East/West relations and future of Détente 1976  
FCO 98/185 Planning paper on East/West relations and future of Détente 1976

**ARCHIVES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES – PARIGI –  
FRANCIA**

***Série: Europe 1971-juin 1976***

A) Sous-série: Organismes Internationaux et Grandes Questions Internationales

N. 2902 OTAN – Groupe d'experts sur l'Union Soviétique et l'Europe de l'Est 1974, 1975, 1er semestre 1976

B) Sous-série: République Fédérale d'Allemagne

N. 2990 Politique extérieure

N. 2999 Relations Politiques France-RFA

C) Sous-série: Portugal

N. 3508 Politique extérieure

N. 3516 Dépendances d'Outremer

N. 3521 Dépendances d'Outremer Angola: 1er janvier au 31 octobre 1975

N. 3522 Dépendances d'Outremer Angola: 1er novembre 1975 au 30 juin 1976

N. 3523 Dépendances d'Outremer Angola: Reconnaissance

D) Sous-série: URSS

N. 3699 Politique extérieure: Relations USA, La détente

N. 3713 Politique extérieure: Relations avec l'Afrique: 1975 au 30 juin 1976

N. 3725 Relations Politiques franco-soviétiques

N. 3726 Relations Politiques franco-soviétiques

N. 3727 Relations Politiques franco-soviétiques

N. 3728 Relations Politiques franco-soviétiques: Visite du Président de la République 14 au 18 octobre 1975

N. 3729 Relations Politiques franco-soviétiques

N. 3730 Relations Politiques franco-soviétiques: Dossier spécial: Visite de M. Gromyko 27-30 avril 1976

E) Sous-série: Communauté Européennes

N. 3810 Coopération politique: Relations avec l'Afrique

***Série: Europe juillet 1976-1980***

A) Sous-série: République Fédérale d'Allemagne

N. 3992 Politique étrangère: Relations avec l'URSS

N. 3998 RFA-Politique étrangère: Afrique

N. 3999 RFA-Relations avec France: Dossier Général

B) Sous-série: URSS

N. 4811 Politique étrangère: L'URSS et la Corne de l'Afrique

N. 4813 Relations politiques France-URSS  
N. 4814 Relations politiques France-URSS  
N. 4818 Relations politiques France-URSS

**NATIONAL ARCHIVES AND RECORD ADMINISTRATION – COLLEGE PARK –  
MARYLAND**

General Records of the Department of State, RG 59:

Records of Joseph Sisco, 1951-1976:

Box 22

Records of Anthony Lake, 1977-1981:

Box 1

Box 2

Box 3

Box 4

Box 17

**NATIONAL SECURITY ARCHIVE – WASHINGTON, D.C.**

Carter Administration NSC Documents Collection:

Box 1

Carter-Brezhnev Collection:

Box 1: Florida Documents Conference

Box 2: Administrative Files

Box 3: Musgrove and other Document Books

Box 4: US-Russian Documents

Box 6: Administrative Files

Ethiopia Collection (Terrence Lyons Donation):

Box 1

Box 2

Box 3

Incoming FOIAs:

Box 1

Box 2A

DIGITAL DOCUMENTS:

Collection: China and the U.S.;

Collection: Kissinger Telephone Conversations;

Collection: Kissinger Transcripts;

Collection: National Security Agency: Organization and Operations  
1945-2009;

Collection: Philippines:

Collection: Presidential Directives:

Collection: Presidential Directives, Part II:

Collection: South Africa:

Collection: Soviet Estimate:

**CARTER PRESIDENTIAL LIBRARY – ATLANTA, GEORGIA**

National Security Advisor (NSA) Files:

TAB 27: Horn of Africa:

Box 1

Box 2  
Box 3  
Box 4  
Box 5  
Box 6

## **COLD WAR INTERNATIONAL HISTORY PROJECT – VIRTUAL ARCHIVE**

Collections:

Anti-colonialism in the Cold War  
Chinese Foreign Policy in the Third World  
Cold War in Africa  
Cuba in the Cold War  
Horn of Africa Crisis  
Soviet Foreign Policy  
Todor Zhivkov Collections  
US-Soviet Relations  
US-Cuban Relations

### **B) Raccolte di Documenti**

Bennet G., Hamilton K.A. (eds.), *Documents on British Policy Overseas*, Foreign and Commonwealth Office Publication, London, The Stationery Office, 1997  
CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9 , Winter 1996  
CWIHP, *Cold War Flashpoints*, Bulletin 11, Winter 1998  
*Department of State Bulletin*, voll. 67-80, 1972-1980, The Official Weekly Record of United States Foreign Policy, Department of State  
Foreign Relations of the United States (FRUS)  
*NATO Final Communiqués*, [www.nato.int/docu/comm](http://www.nato.int/docu/comm).  
*Public Papers of the President of the United States: Richard Nixon*



*Public Papers of the President of the United States: Gerald Ford*  
*Public Papers of the President of the United States: Jimmy Carter*. Available at:  
[www.presidency.ucsb.edu/ws/](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/)  
*The Harmel Report on the Future Tasks of the Atlantic Alliance*, available at:  
<http://www.nato.int/archives/harmel/harmelo1.htm>  
*The Final Act*, available at:  
[www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf)  
*The Final Recommendations of the Helsinki Consultations*, available at:  
[www.osce.org/documents/mcs/1973/07/4136\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1973/07/4136_en.pdf)  
*U.S. Foreign Policy for the 1970's*, Report to the Congress, Washington: Government  
 Printing Office:  
 -vol. 1, *A New Strategy for Peace*, February 18, 1970;  
 -vol. 2, *Building for Peace*, February 25, 1971;  
 -vol. 3, *The Emerging Structure of Peace*, February 9, 1972;  
 -vol. 4, *Shaping a Durable Peace*, May 3, 1973

## II. FONTI SECONDARIE

### A) LIBRI

Albright D.E. (ed.), *Communism in Africa*, Bloomington: Indiana University Press, 1980  
 Allison R., *The Soviet Union and the Strategy of Non-Alignment in the Third World*,  
 Cambridge: Cambridge University Press, 1988  
 Arbatov G., *The System: An Insider's Life in Soviet Politics*, New York: Times Books, 1992  
 Bange O., Niedhart G., *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York,  
 Oxford: Berghahn Books, 2008  
 Bell C., *The Diplomacy of Détente: The Kissinger Era*, New York: St. Martin's Press, 1977  
 Bergerol J., *Angola in the Front Line*, London: Zed Books, 1983  
 Bowker M., Williams P., *Superpower Détente: A Reappraisal*, Royal Institute of  
 International Affairs, London: Sage, 1988  
 Brezhnev L.I., *Memoirs*, Oxford: Pergamon Press, 1982  
 Brown A., Kaser M.C. (eds.), *The Soviet Union since the fall of Khrushchev*,  
 London: MacMillan, 1978  
 Brzezinski Z., *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*,  
 New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983  
 Bundy W. P., *A Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New  
 York: I. B. Tauris & Co Ltd, 1998

- Burk K., Stokes M. (eds.), *The United States and European Alliance since 1945*, Oxford, New York: Oxford University Press, 1999
- Caldwell D., *American-Soviet relations: from 1947 to the Nixon Kissinger Grand Design*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1981
- Carter J., *Keeping Faith: Memoirs of a President*, New York: Bantam Books, 1983
- Charles M., Fisher J., *The Soviet Union and Africa: The History of the Involvement*, Lanham, MD : University Press of America, 1980
- Chipman J., *French Power in Africa*, Oxford: Basil Blackwell, 1989, p. 244
- Cohen S.F., Rabinowitch A., Sharlet R., (ed.), *The Soviet Union since Stalin*, London; Basingstoke: Macmillan, 1980
- Coker C., *Nato, the Warsaw Pact and Africa*, London: MacMillan, 1985
- Coker C. (ed.), *The United States, Europe and Military Intervention overseas*, London: MacMillan, 1985
- Crain A.D., *The Ford Presidency: A History*, Jefferson, North Carolina: MacFarland & Company, Inc., Publishers, 2009
- Dallek R., *Nixon and Kissinger. Partners in Power*, London: Penguin, 2008
- Dobrynin A., *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents*, NewYork: Random House, 1995
- Dominguez J.I., *To Make a World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy*, Cambridge, Mss., London: Harvard University Press, 1989
- Donaldson R.H., *The Soviet Union in the Third World : Successes and Failures*, Boulder, London : Croom Helm, 1981
- Dougherty J., *The Horn of Africa: A Map of Political-Strategic Conflict*, Cambridge, Mass.: Institute for Foreign Policy Analysis, 1992
- Dumbrell J., *The Carter Presidency: A Re-Evaluation*, Manchester: Manchester University Press, 1993
- Ebinger C., *Foreign Intervention in Civil War: The Politics and Diplomacy of the Angolan Conflict*, Boulder, Colo.: Westview, 1984
- Edmonds R., *Soviet Foreign Policy: The Brezhnev Years*, Oxford: Oxford University Press, 1983
- Erlich H., *The Struggle over Eritrea, 1962-1978*, Stanford: Hoover Institute, 1993
- Farer T.J., *War Clouds on the Horn of Africa: the Widening Storm*, New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1979
- Feuchtwanger E.J., Nailor P. (eds.), *The Soviet Union and the Third World*, London; Basingstoke: Macmillan, 1981
- Ford G., *A Time to Heal: The Autobiography of Gerald R. Ford*, New York: Harper & Row,

1979

- Freedman R.O., *Soviet Policy toward the Middle East since 1970*, New York: Praeger, 1982
- Froman M. B., *The Development of the Idea of Détente: Coming to Terms*, New York: St. Martin's Press, 1991
- Gaddis J.L., *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, New York: Oxford University Press, 2005
- Garthoff R. L., *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Brookings Institution Press, 1994
- Gates R.E., *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and how they Won the Cold War*, New York: Simon & Schuster, 1996
- George A.L., *Managing US-Soviet Rivalry: Problems of Crisis Prevention*, Boulder, Cal.: Westview Press, 1983
- Ghebaly V.-Y., *La Diplomatie de la Détente: la CSCE d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles: Bruylant, 1989
- Gleijeses P., *Conflicting missions: Havana, Washington, and Africa, 1959-1976*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2002
- Gorman R.F., *Political Conflict on the Horn of Africa*, New York: Praeger, 1981
- Greig I., *The Communist Challenge to Africa: An Analysis of Contemporary Soviet, Chinese and Cuban policies*, Richmond, Surrey : Foreign Affairs Publishing Co., 1977
- Griffith W.E., *The Superpowers and Regional Tensions. The USSR, the United States and Europe*, Toronto: Lexington Books, 1982
- Gromyko A., *Memoirs*, New York: Doubleday, 1989
- Guderzo M., Bagnato B. (eds.), *The Globalization of the Cold War: Diplomacy and Local Confrontation. 1975-85*, London, New York: Routledge, 2010
- Haftendorn H., *Security and Detente*, New York: Praeger, 1985
- Hanhimäki J., *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2004
- Hanhimäki J., Westad O. A., *The Cold War: A History in Documents and Eyewitness Accounts*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2003
- Halliday F., Molyneux, *The Ethiopian Revolution*, London: New Left Books, 1981
- Halliday F., *The Making of the Second Cold War*, London: Verso, 1983
- Hartley A., *American Foreign policy in the Nixon era*, London : International Institute for Strategic Studies, 1975
- Henze P.B., *Layers of Time: A History of Ethiopia*, London: Hurst & Company, 2000
- Henze P.B., *Rebels and Separatist in Ethiopia: Regional Resistance to a Marxist Regime*, Washington D.C.: The Rand Corporation, 1985

- Hevener N.K. (ed.), *The Dynamics of Human Rights in U.S. Foreign Policy*, New Brunswick: Transaction Books, 1981
- Hyland G., *Mortal Rivals: Superpower Relations from Nixon to Reagan*, New York: Random House, 1987
- Isaacson W., *Kissinger: A Biography*, New York: Simon and Schuster, 1992
- Jackson D.R., *Jimmy Carter and the Horn of Africa: Cold War Policy in Ethiopia and Somalia*, McFarland & Company, 2007
- Jervis R., *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976
- Jordan R. (ed.), *Europe and the Superpowers*, London: Pinter Publishers, 1991
- Kanet R.E. (ed.), *The Soviet Union, Eastern Europe and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987
- Kaplan L.S., *NATO and the United States: the Enduring Alliance*, New York: Twayne, 1994
- Katsikas S.J., *The Arc of Socialist Revolutions: Angola to Afghanistan*, Cambridge, Mass.: Schenkman, 1982
- Kaufman B., *The Presidency of James Earl Carter Jr.*, Lawrence: University Press of Kansas, 1993
- Keeble C., *Britain, the Soviet Union and Russia*, New York: St. Martin's Press, 2008
- Keller J.E., *Revolutionary Ethiopia: From Empire to People's Republic*, Bloomington: Indiana University Press, 1988
- Keithly D.M., *Breakthrough in the Ostpolitik: the 1971 Quadripartite Agreement*, New York: Westview Press, 1986
- Kissinger H., *White House Years*, Boston: Little, Brown and Company, 1979
- Kissinger H., *Years of Upheaval*, Boston: Little, Brown and Company, 1982
- Kissinger H., *Years of Renewal*, New York: Simon & Schuster, 1999
- Kempton D.R., *Soviet strategy toward southern Africa: the national liberation movement connection*, New York: Praeger, 1989
- Klinghoffer A.J., *The Angolan War: A Study in Soviet Policy in the Third World*, New York: Westview, 1980
- Korn D.A., *Ethiopia, the United States and Soviet Union*, London: Croom Helm, 1986
- Lebow R. N. Stein J. G., *We All Lost the Cold War*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994
- Lafeber W., *America, Russia and the Cold War, 1945-1996*, New York: McGraw Hill, 1997
- Lefebvre J.A., *Arms for the Horn: US Security Policy in Ethiopia and Somalia, 1953-1991*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991
- Litwak R.S., *Détente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of*

- Stability, 1969-1976*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986
- Logevall F., Preston A. (eds.), *Nixon in the world: American Foreign Relations, 1969-1977*, Oxford: Oxford University Press, 2008
- Lopatov V.V., *The Soviet Union and Africa*, Moscow: Progress Publishers, 1987
- Loth W., *Overcoming the Cold War. A History of Détente, 1950-1991*, London: Palgrave, 2002
- Loth W., Soutou G.-H. (ed.), *The Making of Détente: Eastern Europe and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, London, New York: Routledge, 2008
- Ludlow N. P., *European Integration and the Cold War: Ostpolitik-Westpolitik, 1965-1975*, New York: Routledge, 2007
- Lundestad G., *Empire by Integration. The US and European Integration 1945-1997*, Oxford, New York: Oxford University Press, 1998
- Lundestad G. (ed.), *No End to Alliance, the United States and Western Europe*, New York: St. Martin's Press, 1998
- Lundestad G., *The United States and Western Europe since 1945. From 'Empire' by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford: Oxford University Press, 2003
- Makinda S., *Superpower Diplomacy in the Horn of Africa*, New York: St. Martin's Press, 1987
- Maresca J., *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973-1975*, Durham, London: Duke University Press, 1985
- Marcum J., *The Angolan Revolution, vol. II, Exile Politics and Guerrilla Warfare, 1962-1976*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1978
- Mazlish B., *Kissinger: The European Mind in American Policy*, New York: Basic Books, 1976
- Mieczkowski Y., *Gerald Ford and the Challenges of 1970s*, Lexington, Ky: University Press of Kentucky, 2005
- Moens A., *Foreign Policy under Carter*, Boulder, Cal.: Westview Press, 1990
- Mottola K., *Ten Years after Helsinki: the Making of European Security Regime*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1986
- Muravchik J., *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights*, Lanham: Hamilton Press, 1986
- Narinskij M.M.- Vaisse M., *Les crises dans ls relations franco-soviétiques, 1954-1991*, Paris, Pedone, 2009
- Nelson K.L., *The Making of Détente: Soviet-American Relations in the Shadow of Vietnam*, Baltimore: Johns Hopkins University, 1995
- Nixon R., *The Memoirs of Richard Nixon*, vol.2, New York: Warner Brooks, 1979

- Nuttall S., *European Political Cooperation*, Oxford: Clarendon Press, 1992
- Ottaway M., *Soviet and American Influence in the Horn of Africa*, New York: Praeger, 1982
- Parker J. W., *Kremlin in Transition: Volume 1, From Brezhnev to Chernenko, 1978 to 1985*, London: Unwin Hyman, 1991
- Patman G., *The Soviet Union in the Horn of Africa: The Diplomacy of Intervention and disengagement*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990
- Pipes R., *US-Soviet Relations in the Era of Détente*, Boulder, Col.: Westview Press, 1981
- Porter B.D., *The USSR in Third World Conflicts: Soviet Arms and Diplomacy in Local Wars, 1945-1980*, Cambridge: Cambridge University Press, 1984
- Pravda A., Duncan P.J.S., (ed.), *Soviet-British Relations since the 1970s*, The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, 1990
- Quandt W.B., *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1993
- Remington R.A., *The Warsaw Pact: Case Studies in Communist Conflict Resolution*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1971
- Rey M.-P., *La Tentation du Rapprochement: France et Urss à l'Heure de la Détente (1964-1974)*, Paris: Publications de la Sorbonne, 1991
- Rosenbaum H., Ugrinsky A. (eds.), *Jimmy Carter: Foreign Policy and Post-Presidential Years*, Westport: Greenwood, 1994
- Schmidt H., *Men and Powers: A Political Retrospective*, New York: Random House, 1989
- Schulzinger R. D., *Henry Kissinger: Doctor of Diplomacy*, New York: Columbia University Press, 1989
- Schweitzer C.C. (ed.), *The Changing Western Analysis of the Soviet Threat*, London: Pinter Publishers, 1990
- Sherwood E.D., *Allies in Crisis: Meeting Global Challenges to Western Security*, New Haven: Yale University Press, 1990
- Shultz R.H., *The Soviet Union and Revolutionary Warfare*, Stanford, Cal.: The Hoover Institution Press, Stanford University, 1989
- Stanley Timothy W., Whitt Darnell M., *Détente diplomacy: United States and European security in the 1970s*, New York: Dunellen Company, 1970
- Steele J., *World power: Soviet foreign policy under Brezhnev and Andropov*, London: Michael Joseph, 1983
- Stevens C., *The Soviet Union and black Africa*, London : Macmillan, 1976
- Selassie B.H., *Conflict and Intervention in the Horn of Africa*, New York: Monthly Review Press, 1980
- Shubin V., *ANC: A View from Moscow*, Belleville, South Africa: Mayibuye Books, 1999
- Smith G., *Morality, Reason and Power: American Diplomacy in the Carter Years*, New

- York: Hill & Wang, 1986
- Starr H., *Henry Kissinger: Perceptions of International Politics*, University Press of Kentucky, 1984
- Stevenson R.W., *The rise and fall of détente: Relaxations of Tension in United States-Soviet*, Palgrave MacMillan, 1985
- Stockwell J., *In Search of Enemies: A CIA Story*, London: André Deutsch, 1978
- Suri J., *Power and Protest: Global Revolution and the rise of Détente*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2005
- Suri J., *Henry Kissinger and the American Century*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2007
- Tarabrin E.A., *USSR and countries of Africa: (friendship, cooperation, support for the anti-imperialist struggle)*, Moscow: Progress Publishers, 1980
- Taylor P., *When Europe Speaks with One Voice: the External Relations of the E.C.*, Westport: Greenwood Press, 1979
- Thorton R.C., *The Nixon-Kissinger Years. The reshaping of American foreign policy*, St. Paul, MN: Paragon House Publishers, 2001
- Thornton R., *The Carter Years: Toward a New Global Order*, St. Paul, MN: Paragon House Publishers, 2007
- Tiruneh A., *The Ethiopian Revolution 1974-1987: A Transformation from an Aristocratic to a Totalitarian Autocracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993
- Ulam A., *Dangerous Relations: The Soviet Union in World Politics, 1970-1982*, Oxford: Oxford University Press, 1983
- Valenta J., *Soviet Decision-Making on the Intervention in Angola*, in Albright D.E. (ed.), *Communism in Africa*, Indiana University Press, 1980
- Vance C., *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, New York: Simon and Schuster, 1983
- Westad O. A., *The fall of Détente: Soviet-American relations during the Carter years*, Scandinavian University Press, 1997
- Westad O. A. (eds.), *Reviewing the Cold War: Approaches, Interpretations, Theory*, London: Routledge, 2000
- Westad O. A., *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006
- Whelan Joseph G., Dixon Michael J., *The Soviet Union in the Third World: threat to world peace?*, Washington: Pergamon-Brassey's, 1986
- Whelan Jeoseph G., *Soviet diplomacy and negotiating behaviour : the emerging new*

*context for U.S. diplomacy*, Boulder, Col. : Westview Press, 1983

White B., *Britain, Détente and Changing East-West relations*, London: Routledge, 1992

Woodroffe L., *Buried in the Sands of the Ogaden. The United States, the Horn of Africa, and the Demise of Détente*, Kent: The Kent State University Press, 2013

Wright G., *The Destruction of a Nation: US Policy towards Angola since 1945*, London: Pluto Press, 1997

Zubok V.M., Pleshakov K., *Inside the Kremlin's Cold War: from Stalin to Khrushchev*, Harvard University Press, 1996

Zubok V., *A Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2007

## **B) ARTICLES and ESSAYS**

Abebe E., *The Horn, the Cold War, and Documents from the Former East-Bloc: An Ethiopian View*, CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996

Bell C., *A Case Study in Crisis Management During Detente*, in *International Affairs*, Vol. 50, No. 4, 1974

Bender G. J., *Angola, the Cubans and American Anxieties*, in *Foreign Policy*, no. 31, Summer 1978

Bender G. J., *The Role of Congress in the Development of a Responsible American Policy toward Angola*, in *Issue: A Journal of Opinion*, Vol. 5, No. 3, *Southern Africa and United States Policy in the 1970s*, Autumn 1975

Beyme K. von, *Detente and East-West Economic Relations*, in *The Journal of Politics*, Vol. 43, No. 4, November 1981

Birnbaum K.E., *Human Rights and East-West Relations*, in *Foreign Affairs*, Vol. 55, No. 4, July 1977

Bissell R.E., *Southern Africa: Testing Détente*, in *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 33, No. 1, *The Soviet Threat: Myths and Realities*, 1978

Bjorkman T.N., Zamostny T.J., *Soviet Politics and Strategy Toward the West: Three Cases*, in *World Politics*, Vol. 36, No. 2, January 1984

Brind H., *Soviet Policy in the Horn of Africa*, in *International Affairs*, Vol. 60, No. 1, Winter 1983-84

Burt R., *The Scope and Limits of SALT*, in *Foreign Affairs*, Vol. 56, No. 4, July 1978



- Coffey J.I., *Detente, Arms Control and European Security*, in *International Affairs*, Vol. 52, No. 1, January 1976
- Conquest R., *The Limits of Detente*, in *Foreign Affairs*, Vol. 46, No. 4, July 1968
- Davies N., *The Angolan Decision of 1975: A Personal Memoir*, in *Foreign Affairs*, Vol. 57 No. 1, Fall 1978
- Dawisha K., *Soviet Decision-Making in the Middle East: The 1973 October War and the 1980 Gulf War*, in *International Affairs*, vol. 57, Winter 1980-1981
- Desfosses H., *The USSR and Africa*, in *Issue: A Journal of Opinion*, Vol. 16, No. 1, 1987
- Dominquez J.I., *Cuba as Superpower: Havana and Moscow, 1979*, CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9 , Winter 1996
- Falk P.S., *Cuba in Africa*, in *Foreign Affairs*, Vol. 65, Summer 1987
- Gasiorowski M., Polachek S.W., *Conflict and Interdependence: East-West Trade and Linkages in the Era of Detente*, in *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 26, No. 4, December 1982
- Gaddis J.L., *The Rise, Fall and Future of Détente*, in *Foreign Affairs*, Vol. 62, No. 2, Winter 1983
- George A.L., *US-Soviet Global Rivalry: Norms of Competition*, in *Journal of Peace Research*, Vol. 23, No. 3, September 1986
- Geyser O., *Détente in Southern Africa*, in *African Affairs*, Vol. 75, No. 299, April 1976
- Gleijeses P., *Havana's Policy in Africa, 1959-1976: New Evidence from Cuban Archives*, CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9 , Winter 1996
- Goldmann K., *Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization*, in *World Politics*, Vol. 34, No. 2, January 1982
- Hallet R., *The South African Intervention in Angola 1975-76*, in *African Affairs*, Vol. 77, No. 308, July 1978
- Halliday F., *US Policy in the Horn of Africa: Aboulia or Proxy Intervention?*, in *Review of African Political Economy*, No. 10, September-December 1977
- Hassner P., *Détente: The Other Side*, in *Survey*, vol. 19, no. 2, Spring 1973
- Hassner P., *Western European Perceptions of the USSR*, in *Daedalus*, Vol. 108, No. 1, *Looking for Europe*, Winter 1979
- Henze P.B., *Moscow, Mengistu, and The Horn: Difficult Choices for the Kremlin*, CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9 , Winter 1996
- Herrmann R.K., *American Perceptions of Soviet Foreign Policy: Reconsidering Three Competing Perspectives*, in *Political Psychology*, Vol. 6, No. 3, September 1985
- Hirschmann D., *Southern Africa: Detente?*, in *The Journal of Modern African Studies*, Vol.

- 14, No. 1, March 1976
- Horn R.C., *Sino-Soviet Relations in an Era of Detente*, in *Asian Affairs*, Vol. 3, No. 5, May-June 1976
- Kaiser R.G., *U.S.-Soviet Relations: Goodbye to Détente*, in *Foreign Affairs*, Vol. 59, No. 3, 1980
- Kennedy E.M., *Beyond Detente*, in *Foreign Policy*, No. 16, Autumn 1974
- LaFeber W., *From Confusion to Cold War: The Memoirs of the Carter Administration*, in *Diplomatic History*, vol. 8, Winter 1984
- Lefebvre J.A., *Middle East Conflicts and Middle Level Power Intervention in the Horn of Africa*, in *Middle East Journal*, Vol. 50, No. 3, Summer 1996
- Leffler M., *From the Truman Doctrine to the Carter Doctrine: Lessons and Dilemmas of the Cold War*, in *Diplomatic History*, Vol. 7, Fall 1983
- Legum C., *The Soviet Union, China and the West in Southern Africa*, in *Foreign Affairs*, Vol. 54, No. 4, July 1976
- Legum C., *The Soviet Union, China and the West in Southern Africa*, in *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 1, Fall 1978
- Legum C., Bill L., *Crisis in the Horn: International Dimensions of the Somali-Ethiopian Conflict*, in *Africa Contemporary Record: Annual Survey and Documents, 1977-78*
- Legvold R., *The Super Rivals: Conflict in the Third World*, in *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 4, Spring 1979
- Light M., *Soviet Policy in the Third World*, in *International Affairs*, Vol. 67, No. 2, April 1991
- McAdams J.A., *Inter-German Détente: A New Balance*, in *Foreign Affairs*, Vol. 65, No. 1, Fall 1986
- Marcum J.A., *Lessons of Angola*, in *Foreign Affairs*, Vol. 54, No. 3, April 1976
- Marcum J.A., *Statement on Angola*, in *Issue: A Journal of Opinion*, Vol. 5, No. 3, Autumn 1975
- Mikoyan S., *NATO, the Soviet Union and the 'Eastern Policy' of the Federal German Republic*, in *The Atlantic Community Quarterly*, no. 2, Summer 1969
- Mondale W.F., *Beyond Détente: Toward International Economic Security*, in *Foreign Affairs*, Vol. 53, No. 1, October 1974
- Nesbitt P., *US Foreign Policy: Lessons from the Angola Conflict*, in *Africa Today*, Vol. 39, No. 1/2, 1992
- Nitze P. H., *Assuring Strategic Stability in an Era of Détente*, in *Foreign Affairs*, Vol. 54, No. 2, January 1976
- Noer T.J., *International Credibility and Political Survival: The Ford Administration's Intervention in Angola*, in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 4, Fall, 1993

- Nolutshungu S.C., *Soviet Involvement in Southern Africa*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 481, September 1985
- Ostermann C.F., *East Germany and The Horn Crisis: Documents on SED Afrikapolitik*, CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996
- Pastusiak L., *Objective and Subjective Premises of Detente*, in *Journal of Peace Research*, Vol. 14, No. 2, 1977
- Quandt W.B., *Soviet Policy in the October Middle East War I*, in *International Affairs*, London, Vol. 53, No. 3, July 1977
- Quandt W.B., *Soviet Policy in the October Middle East War II*, in *International Affairs*, London, Vol. 53, No. 4, October 1977
- Rice E.E., *The Sino-US Detente: How Durable?*, in *Asian Survey*, Vol. 13, No. 9 September, 1973
- Rosecrance R., *Détente or Entente?*, in *Foreign Affairs*, Vol. 53, No. 3, Spring 1975
- Schlotter P., *Détente: Models and Strategies*, in *Journal of Peace Research*, Vol. 20, No. 3, September 1983
- Shepherd G.W., *Dominance and Conflict on the Horn: Notes on U.S.-Soviet Rivalry*, in *Africa Today*, Vol. 32, No. 3, 1985
- Shubin V., Tokarev A., *War in Angola: A Soviet Dimension*, in *Review of African Political Economy*, Vol. 28, No. 90, December 2001
- Simes D.K., *Détente, Russian-Style*, in *Foreign Policy*, No. 32, Autumn 1978
- Simes D.K., *The Death of Detente?*, in *International Security*, Vol. 5, No. 1 Summer, 1980
- Sonnenfeldt H., *Russia, America and Détente*, in *Foreign Affairs*, Vol. 56, No. 2, January 1978
- Spechler D.R., *The U.S.S.R. and Third-World Conflicts: Domestic Debate and Soviet Policy in the Middle East, 1967-1973*, in *World Politics*, Vol. 38, No. 3, April 1986
- Spence J.E., *Detente in Southern Africa: An Interim Judgment*, in *International Affairs*, Vol. 53, No. 1, January 1977
- Stevens C., *The Soviet Union and Angola*, in *African Affairs*, Vol. 75, No. 299 April 1976
- Stivers W., *Doves, Hawks, and Detente*, in *Foreign Policy*, No. 45, Winter 1981-1982
- Talbott S., *U.S.-Soviet Relations: From Bad to Worse*, in *Foreign Affairs*, Vol. 58, No. 3, 1979
- Trofimenko H., *The Third World and the US-Soviet competition – A Soviet View*, in *Foreign Affairs*, Vol. 59, No. 5, Summer 1981
- Ulam A.B., *Detente under Soviet Eyes*, in *Foreign Policy*, No. 24, Autumn 1976
- Wallander C.A., *Third-World Conflict in Soviet Military Thought: Does the "New Thinking" Grow Prematurely Grey?*, in *World Politics*, Vol. 42, No. 1, October 1989

- Wallensteen P., *American-Soviet Detente: What Went Wrong?*, in *Journal of Peace Research*, Vol. 22, No. 1, March 1985
- Westad O.A., *Moscow and the Angolan Crisis, 1974-1976: A New Pattern of Intervention*, CWIHP, *The Cold War in the Third World and the Collapse of Detente in the 1970s*, Bulletin 8/9, Winter 1996
- Westad O.A., *Rethinking Revolutions: The Cold War in the Third World*, in *Journal of Peace Research*, Vol. 29, No. 4, 1992
- White B., *The Concept of Detente*, in *Review of International Studies*, Vol. 7, No. 7, July 1981
- White S., Revell S., *Revolution and Integration in Soviet International Diplomacy 1917-1991*, in *Review of International Studies*, Vol. 25, No. 4, October 1999
- Zimmerman W., Axelrod R., *The "Lessons" of Vietnam and Soviet Foreign Policy*, in *World Politics*, Vol. 34, No. 1, October 1981