

Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali  
Eunomia III n.s. (2014), n. 1, 31-44  
e-ISSN 2280-8949  
DOI 10.1285/i22808949a3n1p31  
<http://siba-ese.unisalento.it>, © 2014 Università del Salento

LILIANA SAIU

***Gli Stati Uniti e il problema della sicurezza nell'area del Mediterraneo.  
Il rapporto Holmes, 1967\****

**Abstract:** *By early 1967, security in the Mediterranean region was a matter of serious concern to the Johnson Administration. This was partly a consequence of the increased Soviet naval presence and most of all of Moscow's political activities in some parts of North Africa and the Middle East. Mainly based on unpublished records, this essay describes the United States' action to overcome the problem that ultimately resulted in the activation of the NATO Naval On Call Force in the Mediterranean.*

**Keywords:** The Holmes Report; Mediterranean Security; U.S. Foreign Policy; NATO; NAVOCFORMED.

All'inizio della primavera del 1967, i vertici dell'esecutivo guidato da Lyndon Baines Johnson commissionarono allo *Special State-Defense Study Group* uno studio delle prospettive di potenziamento degli interessi statunitensi nel lungo periodo nella regione gravitante sul Mediterraneo. Lo studio doveva consistere in un'analisi profonda degli interessi e degli obiettivi politici degli Stati Uniti e della loro interazione con gli interessi di altre potenze e con l'evoluzione di forze e orientamenti nell'area del Mediterraneo e del Vicino Oriente. Lo scopo era quello di fornire ai *policy-makers* americani una guida per la politica verso l'area nel quinquennio 1967-1972. La crisi mediorientale del maggio 1967 e la guerra dei sei giorni conferirono alla questione maggiore urgenza, e tuttavia lo studio era stato commissionato prima dello scoppio di quella guerra, segno che a Washington la situazione era già considerata preoccupante, soprattutto in ragione dell'incremento della presenza di unità navali sovietiche, in massima parte provenienti dalla flotta del Mar Nero. Questa presenza militare, praticamente nulla in passato, improvvisamente aveva cominciato a divenire consistente a partire dalla primavera del 1963, in concomitanza con lo schieramento di sottomarini armati con missili *Polaris* deciso dall'amministrazione Kennedy dopo la rimozione dei missili *Jupiter* dalle basi italiane e turche, rimozione avvenuta, a sua volta, all'indomani della crisi cubana dell'ottobre 1962. Alla maggiore presenza sovietica, sempre nel 1963,

aveva contribuito l'annuncio diramato alla fine della riunione ministeriale della NATO a Ottawa circa l'organizzazione delle forze nucleari assegnate al Comando Supremo Alleato in Europa, SACEUR.<sup>1</sup>

In verità, all'incremento progressivo della propria presenza militare, l'Unione Sovietica aveva affiancato una proposta di denuclearizzazione del Mediterraneo (il progetto *Lake of Peace*, o *Sea of Peace*) con una nota consegnata agli Stati Uniti, al Regno Unito e ai governi di quattordici paesi rivieraschi. Ma questa iniziativa non aveva avuto alcun seguito, in quanto i principali destinatari l'avevano considerata solamente come una mal celata pretesa di ritiro unilaterale delle forze occidentali dal Mediterraneo o, al massimo, come un'iniziativa propagandistica diretta a creare dissenso fra i paesi NATO e a disorientare i non allineati.<sup>2</sup>

Naturalmente, l'attivismo sovietico verso il Mediterraneo non era soltanto una questione di causa-effetto correlato ai missili *Polaris* e all'incremento in genere della disponibilità di armi nucleari da parte della NATO; si trattava anche della necessità dei vertici sovietici di recuperare la credibilità e l'autorevolezza compromesse dalla *débaclé* dell'impresa cubana sia a livello interno e in relazione ai rapporti con i paesi satelliti, sia nei confronti del movimento comunista internazionale, sia, e non è questo un aspetto secondario, nella competizione in corso con la Cina per mantenere il ruolo guida, la *leadership* mondiale del suddetto movimento, ovvero per assumerlo – o non perderlo ove già acquisito – nei paesi di nuova indipendenza. Competizione con la Cina comunista, che ai sovietici era già costata, nel 1961, la perdita dell'unica base per

---

\* Questo articolo riprende il tema trattato nella relazione da me presentata al convegno finale del progetto PRIN 2008, coordinato dal Prof. Leopoldo Nuti.

<sup>1</sup> Sul dispiegamento dei missili *Polaris* e l'organizzazione delle forze nucleari NATO, si veda diffusamente L. NUTI, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 241-262.

<sup>2</sup> La nota fu consegnata il 20 maggio 1963, vigilia della conferenza ministeriale NATO di Ottawa, proprio per protesta contro l'annunciata decisione di dislocare nel Mediterraneo sottomarini armati con missili *Polaris*. La nota affermava che l'URSS era venuta a conoscenza della dislocazione di sottomarini armati con missili *Polaris* nel Mediterraneo, precisamente in basi situate in Spagna, a Cipro e a Malta, e considerava tale passo una minaccia alla pace nell'area mediterranea e nel mondo. Chiedeva, pertanto, la denuclearizzazione del Mediterraneo. Il testo è in «Relazioni Internazionali», XXVII, 22, 1963, pp. 690-692. Ampia documentazione sulla nota sovietica e le reazioni dei destinatari in THE NATIONAL ARCHIVES (d'ora in poi TNA), Kew Gardens, File DO 182-61: *Proposals for Nuclear Free Zone in the Mediterranean*, May-September 1963.

## Gli Stati Uniti e il problema della sicurezza nell'area del Mediterraneo

sottomarini di cui il patto di Varsavia disponeva nel Mediterraneo, e cioè quella di Valona in Albania. E, a proposito di basi, va precisato che l'espansione della presenza navale sovietica era avvenuta pur in assenza di vere e proprie basi, né l'URSS avrebbe potuto procurarsele senza smentire la sua stessa propaganda contro la presenza di basi straniere all'estero. L'URSS si serviva, però, delle strutture generosamente messe a disposizione da paesi amici, segnatamente Egitto e Siria.<sup>3</sup>

Per qualche tempo, l'affacciarsi di unità sovietiche nel Mediterraneo non aveva eccessivamente impensierito gli americani. Si trattava, comunque, di una presenza limitata e non in grado di competere con la sesta flotta degli Stati Uniti. La sua consistenza nel 1967, secondo un rapporto NATO, era mediamente la seguente: un incrociatore, otto cacciatorpediniere e unità di scorta, comprese unità dotate di missili SSM e SAM, una nave appoggio per sottomarini, una o più unità da sbarco, uno o due sottomarini atomici, da sei a otto sottomarini alimentati da combustibile convenzionale, diverse unità d'appoggio.<sup>4</sup> Tuttavia, il quadro dell'attivismo sovietico si era man mano e, in misura crescente, esteso a vendita di armi, ad assistenza economica e ad invii di stuoli di esperti in vari campi in alcuni paesi mediterranei e anche mediorientali, come ad esempio l'Iraq. Ed era quest'aspetto politico assai più di quello militare a costituire la

---

<sup>3</sup> Sull'incremento delle unità navali e dell'influenza dell'Unione Sovietica nell'area mediterranea, si vedano: J.C. CAMPBELL, *The Soviet Union and the United States in the Middle East*, in «Annals of the American Academy of Political and Social Science», vol. 401: *America and the Middle East*, 1972, pp. 126-135; G.S. DRAGNICH, *The Soviet Union's Quest for Access to Naval Facilities in Egypt Prior to the June War of 1967*, Center for Naval Analyses, Arlington, VA, July 1974; L.J. GOLDSTEIN - Y.M. ZHUKOV, *A Tale of Two Fleets: A Russian Perspective on the 1973 Naval Standoff in the Mediterranean*, in «Naval War College Review», LVII, 2, Spring 2004, pp. 32-33. Sulle operazioni della flotta sovietica nel Mediterraneo in questo primo periodo, si veda B.W. WATSON, *Red Navy at Sea: Soviet Naval Operations on the High Seas, 1956-1980*, Boulder, CO, Westview Press/Arms and Armour Press, 1982, pp. 73-83. In generale, sull'evoluzione della dottrina navale sovietica durante la guerra fredda e l'influenza dell'ammiraglio Sergei Gorshkov, si vedano G.E. HUDSON, *Soviet Naval Doctrine and Soviet Politics, 1953-1975*, in «World Politics», XXIX, 1, October 1976, pp. 90-113; G.E. MILLER, *An Evaluation of the Soviet Navy*, in «Proceedings of the Academy of Political Science», XXXIII, 1, *The Soviet Threat: Myths and Reality*, 1978, pp. 47-56; M. MCCGWIRE, *Naval Power and Soviet Global Strategy*, in «International Security», III, 4, Spring 1979, pp. 134-189.

<sup>4</sup> Cfr. Rapporto NATO: *The Situation in the Mediterranean*, s.d., ma collocabile al maggio-giugno 1968. Documento ottenuto tramite *Mandatory Review Request* da NATIONAL ARCHIVES AND RECORD ADMINISTRATION (d'ora in poi NARA), Washington, DC. Sulla consistenza della presenza navale dell'URSS si veda anche la testimonianza dell'ambasciatore degli Stati Uniti presso la NATO durante l'amministrazione Johnson: H. CLEVELAND, *NATO: The Transatlantic Bargain*, New York, Harper & Row, 1970, pp. 95-97.

fonte delle preoccupazioni di Washington; queste attività potevano, infatti, porre a repentaglio quanto era rimasto nei rapporti fra i principali paesi occidentali e i paesi arabi, tanto più che, nella sua opera di penetrazione, Mosca non esitava a utilizzare l'ostilità di questi ultimi verso Israele in funzione anti-occidentale.<sup>5</sup>

L'ampiezza della composizione dello *Special State-Defense Study Group* incaricato dell'analisi della situazione di per sé dimostrava l'importanza ad essa attribuita dall'esecutivo degli Stati Uniti. Il gruppo era, infatti, formato da sette militari appartenenti al dipartimento della difesa, quattro funzionari del dipartimento di stato, uno del dipartimento dell'interno e due funzionari della *Central Intelligence Agency*. Doveva, inoltre, operare sotto la supervisione di un *Senior Policy Group* formato dal direttore della stessa CIA, dal presidente dei *Joint Chiefs of Staff* e da alti funzionari dei dipartimenti di stato e difesa. A presiederlo fu chiamato un diplomatico a riposo, Julius Holmes, che era stato, tra l'altro, assistente speciale del segretario di stato per gli affari della NATO alla fine degli anni '50 e, dal 1961 al 1965, ambasciatore a Teheran. Per un breve periodo, Holmes aveva fatto anche parte del gruppo di negoziatori americani che, nel 1954, avevano contribuito alla risoluzione della questione di Trieste.

Lo studio fu terminato a metà luglio, e i risultati vennero raccolti in un rapporto rimasto noto come rapporto Holmes, ufficialmente intitolato: *Near East, North Africa and the Horn of Africa: A Recommended American Strategy*.<sup>6</sup> Sul piano generale, e a prescindere dai suoi destini, questo documento è di grande importanza, in quanto rappresenta il punto di partenza dell'accentuazione dell'attenzione statunitense per l'area del Mediterraneo nella fase finale dell'amministrazione Johnson, un'attenzione

---

<sup>5</sup> Tra i numerosi studi sulla politica degli Stati Uniti verso l'area mediorientale anche nel periodo qui considerato, si vedano in particolare: H.W. BRANDS, *Into the Labyrinth: The United States and the Middle East, 1945-1993*, New York, McGraw Hill, 1994; D. LITTLE, *American Orientalism: The United States and the Middle East since 1945*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 2002; W.B. QUANDT, *Decade of Decisions: American Policy toward the Arab-Israeli Conflict since 1967*, Berkeley, University of California Press, 1977; P. TYLER, *A World of Trouble: The White House and the Middle East from the Cold War to the War on Terror*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2009.

<sup>6</sup> Cfr. *Report Prepared by the Special State-Defense Study Group: "Near East, North Africa and the Horn of Africa: A Recommended American Strategy"*, undated (ma ricevuto dall'ufficio del segretario alla difesa il 17 luglio 1967), UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, *Foreign Relations of the United States* (d'ora in poi FRUS), 1964-68, vol. XXI, *Near East Region; Arabian Peninsula*, U. S. Government Printing Office, Washington D.C., 2000, doc. 22.

## Gli Stati Uniti e il problema della sicurezza nell'area del Mediterraneo

che assunse carattere d'urgenza di lì a poco, in concomitanza con l'inizio dell'amministrazione Nixon, e che, nel 1970, portò all'istituzione, in ambito NATO, della NAVOCFORMED, ovvero della forza navale su chiamata per il Mediterraneo.<sup>7</sup> E tuttavia, il Mediterraneo, peraltro destinatario di gran parte delle raccomandazioni finali, non era esplicitamente menzionato nel titolo, che invece si riferiva all'area vasta che gravitava, e gravita, su di esso e sulla quale si ripercuotevano i mutamenti o anche i semplici sbilanciamenti degli equilibri Est-Ovest. E, tra queste aree, era indicato anche il Corno d'Africa, situato in prossimità di una delle porte del Mediterraneo (chiusa, al momento della conclusione rapporto, ma si sperava per poco), una porta critica e, in quanto tale, oggetto delle apprensioni americane, specialmente dopo l'annuncio britannico relativo all'abbandono degli impegni di difesa a est di Suez.

Riguardo ai contenuti, il documento, piuttosto lungo e talora ripetitivo, esordiva con una dettagliata descrizione di una serie di *US National Interests*, primo dei quali era impedire all'URSS o ad altri Stati ostili di guadagnare una posizione predominante. Alcuni degli altri: mantenere le vie d'accesso nel Mediterraneo, nel caso fosse stato necessario intervenire militarmente nel *Northern Tier* (il livello settentrionale dell'alleanza, formato da Grecia e Turchia e completato dall'Iran); ostacolare l'accesso sovietico alla regione mediante il rafforzamento del medesimo *Northern Tier*. Il *Northern Tier* e il suo rafforzamento ricorrevano, d'altronde, in molte parti del documento, dal quale, invece, mancava qualunque accenno a possibili difficoltà d'interazione, per non dire d'assistenza, nei confronti del regime tutt'altro che democratico instaurato tre mesi prima in Grecia. Ma, d'altra parte, c'erano ben altre priorità rispetto a una revisione dei rapporti con la Grecia, che, con la sua posizione chiave, rimaneva un elemento essenziale dello schieramento atlantico.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Sui vari aspetti e i molteplici versanti della politica di Nixon verso la regione mediorientale, si vedano gli studi pubblicati in *Nixon, Kissinger e il Medio Oriente (1969-1973)*, a cura di A. DONNO e G. IURLANO, Firenze, Le Lettere, 2010.

<sup>8</sup> «Greece, like Turkey and Iran, emerges as particularly important to the U.S. given the uncertainties in the Middle East and the Soviet thrust in that area»: così scriveva il segretario di stato, Dean Rusk, al presidente Johnson il 27 luglio 1967, in FRUS, 1964-1967, vol. XVI, *Cyprus, Greece, Turkey*, U. S. Government Printing Office, Washington, D.C., 2000, doc. 296. Tre anni più tardi, fu il presidente Nixon

Ancora, fra gli interessi nazionali degli Stati Uniti il rapporto Holmes poneva la necessità di salvaguardare l'accesso alle risorse petrolifere dell'area a condizioni accettabili. Per comprendere l'importanza del problema, occorre ricordare che, all'inizio del 1967, più del sessanta per cento del consumo di petrolio e derivati richiesto agli Stati Uniti in ragione della guerra in Vietnam e più della metà delle risorse petrolifere utilizzate dalla sesta e settima flotta provenivano dal Medio Oriente. Non solo, gli Stati Uniti ormai importavano almeno il venti per cento del petrolio per uso interno, e la percentuale saliva rapidamente. In altre parole, da *net exporter* gli Stati Uniti divenivano *net importer*; il picco della produzione teorizzato negli anni '50 dal geologo americano M. King Hubbert era stato raggiunto, segnando un evento epocale di cui deve tenere conto ogni analisi della politica estera degli Stati Uniti, dal periodo qui in considerazione agli anni a noi più vicini.<sup>9</sup>

Il secondo punto dello studio Holmes era dedicato alle *Soviet Activities* e iniziava con la lapidaria affermazione che, nell'area di studio, l'URSS perseguiva il suo attacco indiretto all'Europa utilizzando a tal fine ogni mezzo per eliminare l'influenza occidentale, specialmente quella americana, per destabilizzare la NATO, la CENTO e gli accordi occidentali di sicurezza bilaterali, e per guadagnare per se stessa posizioni comparabili con quelle occidentali in ambito politico, militare ed economico. Veniva, comunque, riconosciuto un limite di fondo all'azione di Mosca, e cioè il timore che conflitti locali potessero portare a uno scontro diretto con gli Stati Uniti. Peraltro, si osservava che le tattiche sovietiche erano favorite da alcuni fattori, primo fra tutti la mancanza di antichi legami coloniali; di conseguenza, l'URSS era esente da accuse e sospetti di nuovo imperialismo, che, al contrario, gravavano sull'Occidente in genere.

---

a ricordare che la Grecia manteneva undici divisioni nello schieramento della NATO: *Off-the-Record Remarks by President Nixon*, 16 settembre 1970, in FRUS, 1969-1976, vol. I, *Foundations of Foreign Policy, 1969-1972*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 2003, doc. 71.

<sup>9</sup>Dati sul consumo statunitense del petrolio mediorientale in *Paper Prepared in the Department of State: Near East Oil: How Important Is It?*, February 8, 1967, in FRUS, 1964-1967, vol. XXI, cit., doc. 19. Sul picco di Hubbert, si veda K.S. DEFFEYES, *Hubbert's Peak: The Impending World Oil Shortage*, Princeton, Princeton University Press, 2001, e ID., *Beyond Oil: The View From Hubbert's Peak*, New York, Hill and Wang, 2005. Solo ultimamente la produzione statunitense di petrolio e gas ha cominciato una costante risalita; si vedano i dati relativi pubblicati dalla *U.S. Energy Information Agency* nel proprio sito: [www.eia.gov](http://www.eia.gov).

## Gli Stati Uniti e il problema della sicurezza nell'area del Mediterraneo

Un certo anti-occidentalismo era del resto nutrito da una parte crescente delle classi sociali meno privilegiate di alcuni paesi dell'area.<sup>10</sup>

La parte centrale del rapporto era dedicata alla strategia che gli Stati Uniti avrebbero dovuto adottare, *Strategy for the United States*. Venivano suggerite ben nove linee d'azione, prima delle quali, forse non a caso, era definita come *Safeguard the Southern Flank of Europe through Diversification of Western Involvement*. Questo punto esordiva con l'osservare che, dalla seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti spesso avevano dovuto far fronte a problemi nell'area «virtually unaided and at considerable cost». Proseguiva notando che, nell'area medesima, c'erano ancora importanti interessi dell'Europa occidentale; ciò nonostante, gli alleati europei degli Stati Uniti non avevano voluto assumersi pienamente «their share of the burden». In modo più specifico:

«Europe is a natural source of influence in the region. Consequently, the US should press for greater unilateral and multilateral involvement of Western Europe, commensurate with its interests».

Concludeva con l'asserzione che un maggiore coinvolgimento di altre potenze sarebbe valso anche a mitigare la tendenza verso una «unstable polarization and a direct US-USSR confrontation». Ecco, dunque, che il rapporto Holmes arrivava al vero punto dolente: i costi o, meglio l'annosa e spinosa questione del *burden sharing*, della condivisione dei costi della difesa, sulla quale lo stesso segretario di stato Dean Rusk intervenne più volte e con maggiore insistenza a partire dal 1964 (l'anno della risoluzione del Golfo del Tonchino e del conseguente inizio dell'*escalation* in Vietnam), senza mai dimenticare di rimarcare l'egoismo degli alleati europei.<sup>11</sup> Una questione che, con Nixon, sarebbe assunta al livello di priorità negli obiettivi americani con quella che

---

<sup>10</sup> Su questo punto, si veda A. Donno, Una relazione speciale. Stati Uniti e Israele dal 1948 al 2009, Firenze, Le Lettere, 2013, p. 170.

<sup>11</sup> Tra le varie dichiarazioni in tal senso del segretario di stato Rusk: «The Secretary [Rusk] “emphasized that our allies are not shouldering an equitable share of the overall Nato defense burden [...] pointed out that we are in a ‘desperate situation’ regarding our costs in comparison to those of Europe and that the allies ‘will not move unless we are harsh’”». Memorandum for the Files, May 2, 1964, in Frus, 1964-1968, vol. XIII, Western Europe Region, U. S. Government Printing Office, Washington D.C., 1995, doc. 21. Sul problema della spartizione dei costi anche in seno alla Nato durante la presidenza Johnson, si veda Cleveland, Nato: The Transatlantic Bargain, cit., pp. 86-89.

divenne una sorta di vera e propria operazione politica denominata *Redcoste*, ossia *Reduction of Costs in Europe*.

Tornando alle svariate strategie raccomandate dal rapporto Holmes, vale la pena di citarne alcune: perseguire una migliore capacità militare degli stessi Stati Uniti; fornire armamenti convenzionali con pragmatismo e flessibilità; dissuadere Israele e gli arabi dall'acquisire armi nucleari e missili strategici e sollecitare la loro accettazione di salvaguardie internazionali.

Esaurita l'elencazione delle strategie, il rapporto Holmes raccomandava ben trentasette iniziative politiche specifiche volte all'implementazione delle medesime strategie. La prima di tali iniziative riguardava la *Mediterranean Region*, in merito alla quale proponeva di avviare discussioni per focalizzare l'attenzione dei paesi dell'Europa occidentale sui loro stessi interessi di sicurezza e sulla necessità di assumere maggiore responsabilità; per sollecitarli a rafforzare i legami con gli Stati radicali dove l'influenza degli Stati Uniti scarsa; per promuovere una pianificazione congiunta da parte della NATO, onde far fronte ad eventuali contingenze; infine, per creare una piccola forza navale permanente entro la stessa NATO.

In pratica, secondo le risultanze del rapporto Holmes, l'attivismo sovietico nella regione del Mediterraneo poneva seriamente a repentaglio gli interessi statunitensi e, per far fronte al pericolo, gli Stati Uniti dovevano a loro volta porre in essere in prima persona tutta una serie di iniziative che si preannunciavano politicamente ed economicamente molto onerose se non ci fosse stato il contributo dei paesi dell'Europa occidentale, che era quindi imperativo assicurarsi.

Una volta completato, il rapporto Holmes passò alla valutazione dei dipartimenti e delle agenzie interessate, dove non trovò consensi unanimi. Al contrario, specialmente nell'ambito dell'ufficio *Intelligence and Research* (INR) del dipartimento di stato, trovò molte critiche: principalmente quella secondo cui la minaccia sovietica era sovrastimata e, di conseguenza, la necessità d'azione assai meno urgente di quanto raccomandato nel rapporto. Alcuni funzionari dell'INR scrissero lunghi rapporti in cui, punto per punto, contestavano sia le premesse, sia le conclusioni del rapporto. Uno di questi documenti poneva in rilievo come le cattive intenzioni attribuite all'URSS derivassero da un

## Gli Stati Uniti e il problema della sicurezza nell'area del Mediterraneo

giudizio semplicistico che non teneva in considerazione la storia delle cattive relazioni sovietico-statunitensi degli ultimi vent'anni e l'andamento del confronto nucleare e che non distingueva la retorica ideologica dei dirigenti di Mosca dalla loro politica operativa. Agli Stati Uniti poteva dar fastidio l'intrusione sovietica nel Mediterraneo, proseguiva il rapporto, ma, dopo tutto, in quel mare c'erano sottomarini armati con missili *Polaris* con testate nucleari puntate contro l'URSS. Washington poteva risentirsi dell'attivismo sovietico e delle mosse per guadagnare un'influenza predominante almeno in alcuni Stati arabi e anche in Iran. Ma, in fin dei conti, gli Stati Uniti si erano posti alla guida di altri Stati arabi a danno dell'URSS: negli anni Cinquanta avevano tentato di creare la *Middle East Defense Organization* (MEDO), poi avevano sponsorizzato il patto di Baghdad (la CENTO, *Central Treaty Organization*) diretta ad allineare sulle posizioni americane e contro l'URSS alcuni paesi del Medio Oriente o, quanto meno, ad innalzare un cordone sanitario contro qualunque influenza dell'Unione Sovietica in un'area ad essa immediatamente adiacente. Infine, non c'era alcuna prova seria del fatto che Mosca nutrisse qualche speranza di dirottare dai mercati occidentali il petrolio mediorientale, dato che a quei mercati Mosca non poteva offrire alcuna alternativa.<sup>12</sup>

In un secondo documento, si argomentava, fra l'altro, che la questione non era regionale, ma globale: se la posizione militare sovietica in Medio Oriente avesse posto una minaccia diretta ai paesi NATO, senza dubbio si sarebbero rese necessarie

---

<sup>12</sup> Cfr. *David Mark to Arthur Hartman, Memorandum. Current Soviet Foreign Policy: How Should the US Interpret it and React (A Personal View)*, September 5, 1967, in NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION (d'ora in poi NARA), Record Group (d'ora in poi RG) 59, *Senior Interdepartmental Group Files 1966-1972* (SIG), Lot File 74 D 344, box (b.) 7. Le opinioni di Mark non sono mutate nel tempo; da un'intervista del 1989: «Q: Did it ever occur to you that the Russians themselves might feel under threat from the West? A: Oh, I'm sure they did. I mean, the Russians have felt that all along. We were the first with nuclear weapons; we were clearly supporting their enemies, that is anti-communist forces, in all the states which they considered to be in their sphere of influence in Eastern Europe. We supported anti-communist Poles, Hungarians, Czechs, Romanians – well, there weren't many of those, but some – Bulgarians, less so, Yugoslavs, whatever, so that our anti-Moscow intentions were very clear in those areas. And the Russians felt that this was their security buffer zone, and we weren't willing to accept it». THE LIBRARY OF CONGRESS, *The Foreign Affairs Oral History Collection of the Association for Diplomatic Studies and Training*, in [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?ammem/mfdip:@field\(DOCID+mfdip2004mar02\)](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?ammem/mfdip:@field(DOCID+mfdip2004mar02)).

contromisure tecnicamente adeguate. Ma questo non richiedeva misure particolari nella regione mediterranea, perché era altamente improbabile che essa diventasse il centro di eventuali ostilità sovietico-americane. La protezione dei *Polaris*, sottolineava il documento per inciso, era parte di un problema globale assai più che locale. E tra i paesi NATO, solamente la Turchia era particolarmente esposta alla potenza sovietica, il che però era vero anche molto tempo prima che Mosca estendesse la propria influenza in Medio Oriente; in ogni caso, la questione era molto più politica che militare, e politica in senso Est-Ovest e non nell'ambito mediorientale.<sup>13</sup> Un altro documento dell'INR si lanciava nell'elogio di una politica di basso profilo e dei suoi meriti.<sup>14</sup> Un altro ancora metteva in evidenza quelli che venivano considerati errori di analisi e di valutazione del rapporto Holmes.<sup>15</sup>

Questi pareri non incontrarono alcuna rispondenza ad alto livello. Ma le critiche mosse da un esponente di un altro settore dell'amministrazione ebbero, invece, un particolare risultato. L'esponente in questione era Harold Saunders, membro dello *staff* dell'autorevole *National Security Council*. Essenzialmente, Saunders contestava l'utilità di prendere in considerazione iniziative politiche che il congresso non avrebbe mai approvato, in quanto superiori alle risorse e alle capacità degli Stati Uniti. Sollecitati da Saunders, altri settori del dipartimento di stato concordavano sul fatto che i rapporti degli Stati Uniti con la maggior parte degli europei in merito all'Africa e al Medio Oriente fossero stati in parte impostati sulla rivalità e non sulla collaborazione; che il ruolo del Regno Unito e degli Stati Uniti quali poliziotti del Medio Oriente e difensori degli interessi occidentali a fronte dell'aggressione sovietica era stato a lungo dato per scontato in Europa occidentale e, infine, che, a prescindere dai motivi, l'Europa appariva riluttante ad esercitare un ruolo militare e politico nel Mediterraneo-Medio Oriente.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Cfr. All. B (untitled) to *INR-George C. Denney, Jr., to Katzenbach*, September 13, 1967, Subject: *SIG Discussion of Holmes Study and Proposed Five Year Strategy*, NARA, RG 59, SIG, Lot File 74 D 344, b. 7.

<sup>14</sup> Cfr. J. LEONARD, A "Low Posture" in the Middle East, September 13, 1967, all. C, *ibid*.

<sup>15</sup> Cfr. *Check List of INR Comments on Proposed "Five Year Strategy" for the Near East, North Africa, and the Horn and the Underlying Holmes Study*, s.d., all. A, *ibid*.

<sup>16</sup> Cfr. *Memorandum for the Record. Subject: Near East-South Asia IRG Meeting Wednesday, 16 August 1967, Discussion of the Holmes Study*, in FRUS, 1964-68, vol. XXI, cit., doc. 24.

## Gli Stati Uniti e il problema della sicurezza nell'area del Mediterraneo

Si deduce da questi giudizi che nei livelli più alti dell'amministrazione non si trattava di ridimensionare i punti di vista e le raccomandazioni del rapporto Holmes; si trattava, piuttosto, di richiamare gli europei alle proprie responsabilità e, soprattutto, di ottenere la loro partecipazione alla condivisione degli oneri politici e finanziari impliciti nell'applicazione del rapporto. E, data la scarsa rispondenza ai ripetuti appelli, per non dire alle intimazioni precedenti, occorre trovare modalità più efficaci o, almeno, tentare di trovarle. A questo punto, dunque, secondo una prassi non nuova ai *policy-makers* americani, la questione venne rimbalzata dalla responsabilità degli Stati Uniti a quella della NATO,<sup>17</sup> sede che a Washington sembrava molto più promettente in vista di un esito positivo, perché, in quanto alleati NATO, i paesi dell'Europa occidentale avrebbero trovato molto più difficile sottrarsi a oneri che, dopotutto, riguardavano un'area la cui sicurezza in gran parte ricadeva nella responsabilità dell'alleanza. E, sul piano interno, i rispettivi governi avrebbero probabilmente trovato minore opposizione nel far accettare nuove spese derivanti dagli impegni atlantici, piuttosto che richieste singolarmente e quasi d'imperio dagli Stati Uniti, verso i quali, tra l'altro, anche a causa del Vietnam, vasti strati dell'opinione pubblica europea manifestavano critiche e scontento.<sup>18</sup>

Pertanto, il rapporto Holmes venne “*sanitized*”. Il sottotitolo originario, *A Recommended American Strategy*, fu trasformato in un più sobrio *A Background Paper*. Le parole *United States* o *American* vennero sostituite con NATO, oppure *Western Europe*; quindi, gli interessi americani diventavano interessi della NATO, le azioni da intraprendersi dagli Stati Uniti diventavano azioni NATO o dei paesi dell'Europa occidentale, e così di seguito. Contestualmente, si stabilì che Julius Holmes si recasse in missione presso il consiglio atlantico e i principali alleati NATO per presentare il suo

---

<sup>17</sup> Sull'utilizzo della NATO quale veicolo dei programmi di sicurezza degli Stati Uniti, mi permetto di rinviare al mio *Basi e strutture militari degli Stati Uniti in Italia. Il negoziato, 1949-1954*, Roma, Aracne, 2014, in particolare il cap. I.

<sup>18</sup> In particolare, sulle reazioni dei partiti e dell'opinione italiani alla guerra nel Vietnam, si veda L. NUTI, *Le relazioni tra Italia e Stati Uniti agli inizi della distensione*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, a cura di A. GIOVAGNOLI e S. PONS, vol. I: *Tra guerra fredda e distensione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, pp. 38-42.

rapporto e chiedere che in seno all'alleanza fosse costituito un comitato *ad hoc* per studiare la situazione nel Mediterraneo e i mezzi per farvi fronte, seguendo le indicazioni contenute nello stesso rapporto. In definitiva, fu in questa forma “*sanitized*” che il rapporto ricevette l'approvazione definitiva; contestualmente, vennero approvate anche le istruzioni per la missione Holmes, le quali contemplano, tra l'altro, che il diplomatico statunitense spiegasse le ragioni obiettive del rapporto; ponesse in evidenza l'impatto della minaccia sovietica sugli interessi occidentali e l'esigenza di una comune consapevolezza del problema da parte degli alleati NATO; auspicasse la creazione di un gruppo di studio NATO per raggiungere una valutazione condivisa e concordare linee d'azione adeguate; suggerisse che il consiglio atlantico chiedesse al comando supremo delle forze alleate in Europa (SACEUR) e al comitato politico della NATO di contribuire al lavoro del gruppo di studio. Nella lettera di trasmissione delle istruzioni si precisava che su di esse vi era il pieno accordo dell'ambasciatore americano presso la NATO, Harlan Cleveland, e che, per consentire l'elaborazione della politica americana verso il Medio Oriente, era necessario sapere in quale misura gli alleati NATO condividessero il punto di vista di Washington in merito alla minaccia sovietica o potessero essere persuasi ad accettarne la validità.<sup>19</sup>

In buona sostanza, la missione Holmes si configurava come una sorta di “vendita” del concetto di una minaccia sovietica che nemmeno l'amministrazione americana condivideva unanimemente, ma che rappresentava la base indispensabile per la condivisione di oneri che gli Stati Uniti non erano più disposti ad accollarsi da soli. D'altra parte, soprattutto alla luce degli eventi mediorientali di quell'anno, era imperativo che ci fossero una rielaborazione e un rilancio della politica americana nell'area per non rischiare un passivo politico che l'amministrazione di Washington giudicava intollerabile.

---

<sup>19</sup> Sulla seconda versione del rapporto e sulle istruzioni a Holmes, si vedano *Sonnenfeldt a Holmes: Comments on NATO Version of Your Study*, September 12, 1967, NARA, RG 59, SIG, Lot File 74 D 344, b. 7; *Leddy a Katzenbach, Instructions for Ambassador Holmes's Trip to Europe for Consideration by SIG*, September 12, 1967, *ibid*; *Hartman a Katzenbach: For Your Meeting With Amb. Holmes*, September 13, 1967, *ibid*; *Record of Meeting*, September 14, 1967, in FRUS, 1964-1968, vol. XXI, cit., doc. 25; *Department of State to Amembassy Paris*, t. 4683, September 20, 1967; *NAC Consultations on the Middle East. For Ambassador Cleveland*, NARA, RG 59, SIG, Lot File 74 D 344, b. 7.

## Gli Stati Uniti e il problema della sicurezza nell'area del Mediterraneo

La missione Holmes non fu un pieno successo. Gli scandinavi erano fisicamente lontani dal problema; gli italiani più attenti ai loro rapporti bilaterali; i tedeschi erano preoccupati di trovarsi in condizione di dover realmente applicare la dottrina Hallstein e, di conseguenza, privarsi di relazioni diplomatiche con paesi con i quali intrattenevano interessanti rapporti economici e commerciali; i francesi, dopo l'abbandono delle strutture militari integrate della NATO, sembravano stare sulla soglia della stessa alleanza atlantica; gli inglesi non potevano tornare indietro sulle revisioni della difesa e, comunque, ritenevano che l'intenzione ultima degli americani di innalzare la bandiera della NATO sulla sesta flotta non fosse affatto "*a British interest*". Sulla maggior parte dei governi dell'Europa occidentale gravava, infine, l'imbarazzo di intraprendere azioni in collaborazione con il nuovo regime greco.<sup>20</sup>

Altri fattori di primaria importanza agivano sulle reazioni degli alleati europei. Nessuno voleva rischiare di iniziare entro la NATO e, quindi, di dare ufficialità a discussioni che inevitabilmente avrebbero toccato il punto più dolente della situazione mediorientale, e cioè il conflitto arabo-israeliano. Nessuno voleva che la NATO diventasse un'assise o avesse la parvenza di voler mediare nel conflitto. Nessuno, insomma, intendeva essere coinvolto anche minimamente. Un altro fattore era la situazione stessa della NATO, considerate la succitata iniziativa francese e l'imminenza della scadenza dei vent'anni previsti dal trattato per eventuali recessi. E il problema della sicurezza dell'Europa occidentale, a partire da Berlino e dalla Germania Federale, era ancora una questione concreta ed irrisolta. Sotto quest'aspetto, la sopravvivenza della NATO era essenziale, ed essenziali erano anche il ruolo degli Stati Uniti nell'alleanza e il loro contributo alla sua vitalità. Quindi, gli alleati europei non erano nella posizione di porre un veto assoluto alle iniziative americane.

Allo stesso tempo e per gli stessi motivi, tutti i membri, e questa volta americani compresi, erano interessati al successo degli sforzi in atto in quel periodo su iniziativa

---

<sup>20</sup>Le reazioni e gli umori degli alleati sono qui desunte dalla relativa, e molto ampia, documentazione britannica; in particolare, *Burrows a FCO*, tel. 317, October 12, 1967, TNA, FCO 41/251; *FCO to UKDEL NATO*, tel. 1614, October 17, 1967, *ibid.*; *Barnes to Hood, Memo. Nato, The Middle East and the Mediterranean*, October 17, 1967, *ibid.*

del ministro degli esteri belga, Pierre Harmel, per definire i futuri compiti e, in pratica, la stessa ragion d'essere dell'alleanza atlantica. E questo militava contro l'accettazione della proposta Holmes di creare un gruppo *ad hoc* per discutere su misure nella regione mediterranea. Accettarla significava, infatti, sminuire il senso stesso del lavoro di Harmel, uno dei cui quattro sottogruppi già si occupava degli sviluppi esterni all'area NATO, e sminuire il lavoro di Harmel significava rischiare di compromettere il futuro dell'alleanza stessa. Di questo, come detto, erano ovviamente consapevoli anche gli americani, che, pur di mantenere il problema entro la NATO, si rassegnarono a rinunciare al gruppo di studio *ad hoc* e ad accettare l'inclusione del problema del Mediterraneo nello studio Harmel. Quest'ultimo fu approvato nel mese di dicembre; uno dei paragrafi finali recita testualmente:

«The Allies will examine with particular attention the defence problems of the exposed areas e.g. the South-Eastern flank. In this respect the present situation in the Mediterranean presents special problems, bearing in mind that the current crisis in the Middle East falls within the responsibilities of the United Nations».<sup>21</sup>

In qualità di uno dei cosiddetti seguiti del rapporto Harmel, il problema del Mediterraneo fu oggetto di una lunga e serrata serie di discussioni entro la NATO. L'approvazione del "concetto" di una forza navale su chiamata avvenne solo nel gennaio 1969; la flotta divenne operativa l'anno dopo. Da allora e fino al 1992, allorché fu sostituita dalla STAVANFORMED, la forza navale stabile del Mediterraneo, essa compì esercitazioni e visite in vari porti, in tal modo mostrando la bandiera, proprio come facevano i sovietici.

---

<sup>21</sup> *The Future Tasks of the Alliance: The Council Report-The 'Harmel Report'*, December 13-14, 1967, in [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_26700.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26700.htm?selectedLocale=en).

