

ANNA GRAZIA VISTI

*Il fallimento del bargaining approach kennediano in Medio Oriente
(1961 - 1963)*

Abstract: *This work aims at analyzing the role USA played in the Middle East during the John Fitzgerald Kennedy Administration (1961-1963). First of all, I will start examining the two Eisenhower mandates (1953-1960) in order to establish whether, with JFK serving as a President, a change occurred in the U.S. politics in the area. Secondly, I will illustrate the analysis JFK carried out about the Middle East problems during that period, with a view to understand the choices he made after becoming President. Finally, I will take into account the position the United States held as regards the ongoing major conflicts in the Middle East during the democratic Administration, namely the Arab-Israeli conflict and the Arab Cold War (specifically, in the Yemen Civil War starting from September 1962).*

Keywords: United States; Nasser; Israel; J.F. Kennedy; Middle East; Cold War.

*A mamma,
che orgogliosamente mi ha cresciuta
e mi osserva in silenzio*

Premessa

Il presente lavoro si propone di analizzare il ruolo degli Stati Uniti in Medio Oriente durante l'amministrazione di John Fitzgerald Kennedy (1961-1963). A tale proposito, sono state analizzate fonti primarie (raccolte di documenti del dipartimento di stato americano, *Public Papers of the Presidents* e *National Security Files*) e fonti secondarie (libri, articoli e saggi) relative al periodo preso in esame e a quello immediatamente precedente.

Si partirà dall'analisi dei due mandati dell'amministrazione Eisenhower (1953-1960) per verificare se, con l'insediamento di JFK alla Casa Bianca, si ebbe un cambiamento della politica statunitense nella regione. Si procederà, quindi, con l'esposizione dell'analisi condotta da Kennedy in merito alle problematiche mediorientali dell'epoca, nel tentativo di comprendere le scelte operate dallo stesso una volta divenuto presidente. Molta letteratura ha individuato nella concessione dei missili *Hawk* a Israele nel 1962 l'inizio di una nuova era nelle relazioni israelo-americane; pertanto, proveremo ad analizzare i motivi e le situazioni che condussero il presidente democra-

tico a quella scelta, cercando di individuare quanto questa fu determinata dagli interessi strategici statunitensi in Medio Oriente, ossia dalle scelte politiche effettuate da JFK con riferimento al Terzo Mondo e, in particolare, nell'ambito del conflitto arabo-israeliano. Quella tra Israele e Stati Uniti fu realmente una *special relationship* (come lo stesso Kennedy la definì al cospetto di Golda Meir nel loro incontro a Palm Beach del 27 dicembre 1962), o fu semplicemente il frutto di una precisa volontà politica che mirava a controbilanciare l'atteggiamento statunitense di apertura nei confronti del leader del mondo arabo Nasser? Quanto la disponibilità verso questo leader terzomondista mise a repentaglio i rapporti tra Stati Uniti e gli Stati arabi conservatori filo-occidentali? Quanto il possesso dell'energia nucleare da parte di Israele creò a Kennedy dei problemi riguardo allo *strategic asset* che lo stato ebraico avrebbe potuto rappresentare nello scacchiere mediorientale? Per rispondere a tali quesiti, si analizzerà la posizione assunta dagli Stati Uniti all'interno dei due maggiori conflitti in atto in Medio Oriente durante gli anni dell'amministrazione democratica: il conflitto arabo-israeliano e la Guerra Fredda araba (nello specifico, nell'episodio della guerra civile nello Yemen a partire dal settembre 1962).

1. *La politica mediorientale statunitense durante l'amministrazione Eisenhower (1953 - 1960)*

Durante gli anni dell'amministrazione Eisenhower l'obiettivo principale della politica estera americana in Medio Oriente fu quello di guadagnare agli Stati Uniti la simpatia araba prima che vi riuscissero i comunisti. Nel corso di tutti e due i mandati, il presidente e il suo segretario di stato Dulles, infatti, condussero tale politica secondo i parametri dettati dalla Guerra Fredda. In quegli anni gli Stati Uniti nutrirono sempre la speranza di recuperare gli arabi in generale, e il nazionalista Nasser in particolare, nell'orbita occidentale. Tutto ciò, seguendo le linee già tracciate in un documento in circolazione nel marzo 1953 negli ambienti della Casa Bianca e del dipartimento di stato, nel documento

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

finale del viaggio di Dulles in Medio Oriente (maggio 1953) e nel primo documento ufficiale del *National Security Council* riguardante il Medio Oriente 155/1 (luglio 1953).¹

La maggiore preoccupazione di Dulles era quella di tenere fuori l'Unione Sovietica da una regione così strategicamente importante. Crocevia fra tre continenti e fondamentale riserva petrolifera, il Medio Oriente era già allora una regione geo-politicamente tra le più interessanti del mondo. «Era principio fondamentale del pensiero strategico americano che ovunque le forze occidentali avessero subito un arretramento, l'Unione Sovietica avrebbe cercato di trarne vantaggio»² e così, seguendo «motivazioni ideologiche [e] considerazioni di natura strettamente economica»,³ gli Stati Uniti si ersero gradualmente a paladini dei movimenti indipendentisti in quell'area in via di sviluppo.

Sebbene il segretario di stato avesse le idee ben chiare su come agire in Medio Oriente, queste erano frutto di una cattiva analisi della situazione regionale: «Dulles conosceva molto bene le dinamiche interne della realtà mediorientale, ma il bisogno di perseguire la strategia generale di sicurezza, elaborata dall'amministrazione repubblicana per contenere l'Unione Sovietica, lo forzò a porre i problemi locali in secondo ordine».⁴ Egli sottovalutò la forza del conflitto arabo-israeliano, la natura antimperialista e gli obiettivi del nascente nazionalismo arabo e fu costretto a rivedere in corsa il comportamento da tenere nei confronti degli arabi, e in primo luogo nei confronti dell'Egitto. Riducendo l'analisi alla linea semplicistica “neutralismo uguale comunismo”, per poter controllare la regione gli Stati Uniti decisero di corteggiare il mondo arabo a scapito di Israele: infatti, la lotta contro Israele era l'unica bandiera in grado di unire tutti gli arabi.

All'interno della regione Israele vantava una *special relationship* con gli Stati Uniti alla formazione della quale aveva contribuito anche il presidente Harry Truman.⁵ Scontrandosi con il dipartimento di stato, questi nel 1948 aveva riconosciuto il neonato stato

¹ Si veda al riguardo A. DONNO, *Le relazioni tra Stati Uniti e Israele dal 1953 alla crisi di Suez*, in A. DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda. Gli Stati Uniti nel Medio Oriente durante gli anni di Eisenhower (1953-1960)*, Napoli, ESI, 1998, pp. 243-283.

² H.W. BRANDS, *Into the Labyrinth: The United States and the Middle East 1945-1993*, New York, McGraw Hill, 1994, p. 69.

³ M. MAGLIO, *La questione mediorientale nelle relazioni anglo-americane 1950-1952*, in DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda*, cit., p. 34.

⁴ M. LAGAZIO, *Il patto di Baghdad. Conflittualità regionali e strategia globale nella politica di sicurezza americana in Medio Oriente (1953-1956)*, *ibid.*, p. 217.

⁵ Si veda al riguardo A. DONNO, *Gli Stati Uniti, il sionismo e Israele (1938-1956)*, Roma, Bonacci, 1992, pp. 13-131; N.H. FINKELSTEIN, *Friends Indeed: The Special Relationship of Israel and the United States*, Brookfield, The Millbrook Press, 1998, pp.9-45.

di Israele alimentando la speranza ebraica di una possibile alleanza politica con la superpotenza. In realtà, il presidente democratico compì tale gesto spinto non solo da sentimenti umanitari, ma anche dal proposito di difendere il nuovo stato dalla minaccia sovietica e perciò per difendere gli interessi internazionali degli Stati Uniti. Ciò poteva essere inquadrato nella politica del *containment*, ma di fatto significò coinvolgere Israele in modo coatto nella politica della Guerra Fredda.

Quando con il *new look* di Eisenhower si imboccò la strada della crociata contro il comunismo internazionale, Israele rappresentò un ostacolo nel processo di avvicinamento agli arabi, che oscillavano ancora tra Occidente e Oriente. Non potendo negare un passato a favore di Israele,⁶ si elaborò la politica di *friendly impartiality*, ossia: aiuti agli arabi e rassicurazioni agli ebrei. In realtà, si trattò di un'imparzialità sbilanciata perché si puntò: 1) alla creazione di un sistema di difesa regionale che escludeva a priori Israele; 2) alla soluzione del conflitto arabo-israeliano pretendendo il primo passo dagli ebrei.

La Francia e la Gran Bretagna vantavano nella regione una lunga tradizione coloniale inaugurata dagli accordi segreti di Sykes-Picot del 1916. Con la fine della seconda guerra mondiale e il lento declino delle due potenze europee, gli Stati Uniti avevano l'esigenza di rafforzare la propria presenza nell'area (pur consapevoli della possibilità di essere scambiati come i continuatori di una politica di tipo coloniale).⁷ Alla luce dei nascenti movimenti indipendentisti, il mondo arabo non era più disposto a essere sfruttato, ma gli Stati Uniti non potevano permettere che, per realizzare i loro progetti, gli arabi chiedessero aiuto ai sovietici. Nonostante la dichiarazione tripartita del 1950 avesse rappresentato la prima partecipazione americana in un piano diplomatico occidentale di stabilità in Medio Oriente, gli Stati Uniti continuarono a delegare i propri interessi nella regione alla Gran Bretagna.⁸ Solo con Eisenhower al potere, gli Stati Uniti iniziarono a muoversi autonomamente (anche se bisognerà attendere le disastrose conseguenze della crisi di Suez per un maggiore impegno da parte americana).

⁶ Si veda al riguardo: A. DONNO, a cura di, *Gli Stati Uniti, la Shoah e i primi anni di Israele (1938-1957)*, Firenze, Giuntina, 1995, pp. 15-90.

⁷ Cfr. MAGLIO, *La questione mediorientale nelle relazioni anglo-americane 1950-1952*, cit., pp. 33-57.

⁸ Si veda al riguardo DONNO, *Gli Stati Uniti, il sionismo e Israele (1938-1956)*, cit., pp. 132-162.

Lungi dal voler rompere l'alleanza occidentale in Medio Oriente, i nuovi amministratori puntavano a «dimostrare maggiore disponibilità verso le istanze nazionalistiche del terzo mondo, nella speranza di incanalarle all'interno di posizioni filooccidentali».⁹ In previsione di un vuoto di potere, occorreva bloccare la penetrazione sovietica in Medio Oriente con un progetto mirato alla realizzazione di un vero e proprio cordone difensivo costituito dagli stati arabi confinanti con l'Unione Sovietica, abbandonando così i vecchi progetti di difesa mediorientale anglo-americani incentrati sull'Egitto. Era fondamentale per la politica repubblicana del *new look* «contare sulla presenza di numerose basi amiche, poste intorno al blocco orientale, da cui eventualmente far decollare i bombardieri strategici».¹⁰ Al ritorno dal suo viaggio in Medio Oriente, Dulles aveva già in mente la creazione di un patto di difesa regionale indigeno nel *northern tier*; questo non prevedeva la partecipazione occidentale per non rendere ostili i nazionalismi arabi e non escludeva una possibile adesione dell'Egitto, considerato una pedina fondamentale nello scacchiere arabo.

«Con la nuova politica di sicurezza, decisa dall'amministrazione Eisenhower, Israele scompariva dagli schemi strategici dell'Occidente»,¹¹ perché non rientrava nel cordone anti-sovietico, né ci sarebbe potuto rientrare in futuro in quanto «nessun altro stato nel Medio Oriente avrebbe mai preso in considerazione l'adesione ad un patto di cui gli israeliani fossero stati membri».¹² A complicare i piani degli Stati Uniti, che favorirono un accordo tra Turchia e Pakistan e si impegnarono per l'ingresso dell'Iraq nel patto, intervennero gli obiettivi della Gran Bretagna e l'entrata in scena del nuovo presidente egiziano Nasser. Il primo ministro inglese Eden, completamente estraneo alla logica della Guerra Fredda, puntava a «preservare l'influenza inglese nella zona e assicurare al governo britannico una linea difensiva, utile agli interessi economici del regno, che andasse dal Mediterraneo all'Himalaya».¹³ Perciò, con la firma di un'intesa di reciproca cooperazione con Iraq e Turchia, il 4 aprile 1955 la Gran Bretagna entrò a far parte del fa-

⁹ LAGAZIO, *Il patto di Baghdad*, cit., p. 196.

¹⁰ D. BIELLO, *Gli Stati Uniti tra bipolarismo e polarizzazione. La diplomazia americana nel Medio Oriente e la dottrina Eisenhower*, in DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda*, cit., p. 643.

¹¹ LAGAZIO, *Il patto di Baghdad*, cit., p. 212.

¹² *Ibid.*, p. 213.

¹³ *Ibid.*, p. 203.

migerato patto di Baghdad. La prima condizione dettata dagli statunitensi per la formazione di un patto di difesa indigeno veniva a cadere.

Intanto, nel 1954 il colonnello Nasser si era impadronito del potere in Egitto. Portatore delle istanze nazionaliste arabe e forte figura carismatica, Nasser non nascose il desiderio di voler assumere la *leadership* del mondo arabo atteggiandosi a liberatore della regione nei confronti dell'imperialismo occidentale. Con la sua comparsa sulla scena mediorientale le relazioni tra gli Stati Uniti e l'Egitto, improntate a una collaborazione economica e militare, iniziarono a peggiorare.¹⁴ Irritato dal progetto statunitense, Nasser condannò il patto, perché l'adesione dell'Iraq metteva in discussione la sua *leadership* tra gli arabi e la presenza inglese connotava l'operazione come colonialista. Promosso e appoggiato esternamente dagli Stati Uniti, il patto di Baghdad generò effetti controproducenti.

Alla luce dei nuovi avvenimenti, lo stato di Israele si sentiva definitivamente isolato: all'abbandono statunitense seguiva ora il patto, che «chiudeva ogni possibilità di sviluppare amichevoli relazioni con quei pochi stati dell'area, guarda caso proprio quelli della fascia settentrionale, che erano disposti ad intrattenere rapporti diplomatici con Israele».¹⁵ Nel frattempo anche l'Unione Sovietica (che il 27 novembre 1947 alle Nazioni Unite aveva votato a favore della spartizione della Palestina e aveva rifornito di armi lo stato ebraico durante la guerra d'indipendenza del 1948) lo aveva abbandonato. Esprimendo più volte la volontà di partecipare ad un patto di difesa regionale sponsorizzato dagli americani, «Israele abbandonò la sua posizione di neutralità a favore di un legame con l'America e l'Occidente»,¹⁶ allontanando i sovietici. L'obiettivo della politica estera israeliana divenne quello di procurarsi armi a tutti i costi per poter fronteggiare gli arabi che si preparavano ad annientare il loro acerrimo nemico. Lo stato che si dimostrò più disponibile in tal senso fu la Francia. Contraria a un sistema di difesa del *northern tier* perché avrebbe «invitato i russi in Medio Oriente»,¹⁷ si legò allo stato ebraico solo per proteggere i suoi interessi strategici nel Nord Africa, dove Nasser manovrava le

¹⁴ Cfr. P.L. HAHN, *Gli Stati Uniti e l'Egitto (1953-1961)*, *ibid.*, pp. 307-341.

¹⁵ LAGAZIO, *Il patto di Baghdad*, cit., p. 215.

¹⁶ H. DRUKS, *The Uncertain Friendship: The U.S. and Israel from Roosevelt to Kennedy*, Westport, CT, Greenwood Press, 2001, p. 157.

¹⁷ S.K. CROSBIE, *A Tacit Alliance: France and Israel from Suez to the Six Day War*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1974, p. 9.

file dei ribelli algerini. Secondo Susan Crosbie, «la questione del patto di Baghdad diede ad Abd al Nasir la prima opportunità per affermare la propria *leadership*».¹⁸ Infatti, alle pubbliche dichiarazioni di accusa al patto il colonnello fece seguire azioni concrete. Innanzitutto, nel marzo del 1955 le forze armate di Egitto, Siria e Arabia Saudita si unirono sotto un comando congiunto dando vita ad un blocco arabo alternativo; era chiara la volontà egiziana di costituire un blocco filo-nasseriano indipendente dall'Occidente in contrapposizione a quello creatosi il mese precedente che vide successivamente schierato, al fianco di Iraq, Turchia e Pakistan, anche l'Iran. Diventava praticamente impossibile coinvolgere in futuro l'Egitto nel patto: così veniva a cadere anche la seconda condizione prevista dagli Stati Uniti. Dopo di ciò l'Egitto iniziò a premere per ottenere delle armi dagli Stati Uniti.

Sebbene il neo ambasciatore statunitense al Cairo, Byroade, accusasse Israele di aver provocato tale reazione in Nasser con il *raid* del 28 febbraio su Gaza, «forse l'interpretazione migliore della mossa di Nasser è quella secondo cui i due avvenimenti – il *raid* su Gaza e l'istituzione del patto di Baghdad – che si susseguirono a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro ebbero un effetto cumulativo sul leader egiziano».¹⁹ Nasser avrebbe placato la sua ira solo ottenendo delle forniture di armi moderne in grado di colmare il *gap* tecnologico nei confronti di Israele, ma per difendere i propri interessi «Washington non aveva nessuna intenzione di vendere armi all'Egitto prima che Nasser non avesse fatto decisivi passi sul fronte della pace».²⁰ Le precedenti promesse di aiuti militari non erano sufficienti per un Nasser che pretendeva tutto, subito e soprattutto senza condizioni. Era giunto il momento dell'entrata in scena dei sovietici: «L'Unione Sovietica aveva ripetutamente manifestato il proprio interesse ad armare l'Egitto come mezzo per neutralizzare il monopolio occidentale in Medio Oriente»,²¹ e dopo la provocazione del patto di Baghdad non esitò a realizzare il suo sogno. Tramite un accordo di scambio armi-cotone, nel settembre del 1955 giunsero in Egitto delle armi sovietiche dalla Cecoslovacchia. Questa contro-mossa di Nasser sconvolse i piani statunitensi. L'attenzione di Dulles si focalizzò sull'atteggiamento da assumere nei confronti del

¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

¹⁹ I. ALTERAS, *Eisenhower and Israel: US-Israeli Relations, 1953-1960*, Gainesville, University Press of Florida, 1993, p. 141.

²⁰ LAGAZIO, *Il patto di Baghdad*, cit., p. 208.

²¹ CROSBIE, *A Tacit Alliance*, cit., p. 10.

leader egiziano affinché si allineasse con le forze occidentali. L'errore dell'amministrazione fu quello di insistere nel tentativo di recuperare il colonnello quando a questi non importava altro che approfittare di ogni aiuto possibile, da qualsiasi parte venisse.

Fedele alla dottrina di *friendly impartiality* anche dopo gli ultimi avvenimenti, Eisenhower, per tenere buono il leader egiziano, negò per l'ennesima volta armi a Israele («Non farebbe altro che accelerare la corsa agli armamenti in Medio Oriente»),²² senza accorgersi che la creazione statunitense del patto di Baghdad aveva da sola provocato una corsa agli armamenti e la tanto paventata entrata dell'Unione Sovietica in Medio Oriente.

In quegli anni, in forte contrasto con la politica intrapresa da Eisenhower e Dulles in Medio Oriente, l'obiettivo principale della politica estera israeliana fu quello di instaurare un rapporto strategico con gli Stati Uniti. Mentre lo sforzo ebraico era indirizzato a mantenere un equilibrio di campo tra Israele e gli stati arabi all'interno dell'annoso conflitto arabo-israeliano, quello statunitense era di cercare «di far comprendere agli arabi che Israele non avrebbe assolutamente ricevuto un trattamento preferenziale».²³ Era evidente un cambio di rotta nei confronti di Israele rispetto alla precedente amministrazione, ma, nonostante ciò, per tutti gli anni cinquanta seguirono una serie di richieste israeliane per ottenere armi e una garanzia di sicurezza dagli Stati Uniti. La garanzia non fu mai accordata (giunsero solo rassicurazioni, in linea con la dichiarazione tripartita del 1950, riguardo a un eventuale programma di assistenza allo stato ebraico se mai fosse stato vittima di un attacco militare), e il rifiuto statunitense del 1953 di concedere armi ad Israele fu il primo di una lunga serie.²⁴ Lo stato ebraico chiedeva agli Stati Uniti «una fornitura di armi equivalente a quella offerta agli stati arabi»,²⁵ ma «divenne presto evidente che la fornitura di armi di provenienza statunitense aveva come destinatari pri-

²² Cit. in FINKELSTEIN, *Friends Indeed*, cit, p. 58.

²³ D. DE LUCA, *La difficile amicizia. Alle radici dell'alleanza israelo-americana (1956-1963)*, Manduria, Lacaita, 2001, p. 19.

²⁴ Sulle richieste israeliane di armi, si veda Z. LEVEY, *Israel and the Western Powers, 1952-1960*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 1997.

²⁵ *Ibid.*, p. 20.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

vilegiati i paesi arabi». ²⁶ Sebbene la richiesta divenisse ancora più pressante dopo l'affare delle armi ceche del settembre 1955, le forniture furono ancora negate.

In realtà, in quella circostanza, Dulles propose ad Eisenhower di controbilanciare l'accordo Egitto-Unione Sovietica con uno tra Israele e Stati Uniti, pur riconoscendo che ciò avrebbe definitivamente gettato gli arabi nelle braccia del comunismo. ²⁷ Ma le relazioni israelo-americane erano fortemente condizionate da quelle che gli Stati Uniti cercavano di instaurare con il mondo arabo, avvicinandosi o allontanandosi dallo stato ebraico a seconda delle proprie scelte strategiche. Fu dopo la formalizzazione dei contatti tra Il Cairo e il Cremlino, infatti, che gli americani ritennero necessario riavvicinarsi a Nasser e puntare alla risoluzione del conflitto arabo-israeliano. Questo, infatti, «non veniva visto come uno scontro tra due mondi diversi, tra diverse culture, ma solo come l'opportunità per l'Unione Sovietica di penetrare ancora più profondamente e rafforzare le proprie posizioni nella regione». ²⁸

Quando, il 29 novembre 1947, l'assemblea generale delle Nazioni Unite si era riunita proponendo la spartizione della Palestina tra arabi ed ebrei, il mondo arabo si era opposto a tale risoluzione minacciando una guerra. Il 14 maggio 1948, due ore dopo la proclamazione dello stato di Israele, gli eserciti di cinque stati arabi avevano invaso il territorio israeliano; gli ebrei avevano resistito eroicamente vincendo quella che sarà ricordata come la loro prima guerra di indipendenza. Nacquero allora, e con i successivi accordi armistiziali del 1949, i problemi che ancora oggi costituiscono la base del conflitto arabo-israeliano: i confini, i profughi, lo *status* di Gerusalemme, il riconoscimento di Israele da parte degli arabi.

Eisenhower e Dulles pretendevano di risolvere un contenzioso di tale portata con una politica poco chiara e rigettata da entrambe le parti in causa: la già ricordata politica di *friendly impartiality*. Con questo atteggiamento doppio «equivoci e mancanza di fiducia sarebbero continuati finché gli Stati Uniti si tenevano al centro tra le due parti, credendo di fare una politica moralmente giusta e nell'interesse statunitense». ²⁹ Infatti, come Ben-

²⁶ FINKELSTEIN, *Friends Indeed*, cit., p. 56.

²⁷ Cfr. ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., p. 139.

²⁸ D. DE LUCA, *Una legge, due giustizie. L'amministrazione Eisenhower, le Nazioni Unite e il ritiro israeliano da Sinai e Gaza*, in DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda*, cit., p. 598.

²⁹ ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., p. 125.

Zvi dettagliatamente sottolinea,³⁰ con l'insediamento di Eisenhower alla Casa Bianca l'interesse nazionale americano di contenere i sovietici prese il sopravvento sui principi della *special relationship*. Perciò non si esitò ad utilizzare una politica di coercizione nei confronti di Israele. Le prime avvisaglie di questa linea dura si ebbero quando, in seguito alla crisi dell'ottobre del 1953 relativa all'utilizzo delle acque del Giordano, l'amministrazione statunitense sospese gli aiuti economici ad Israele, costringendo lo stato ebraico a un compromesso perché economicamente in difficoltà.³¹ In seguito, ignorando le continue violazioni arabe dell'armistizio del 1949 (chiusura del Golfo di Eilat e del Canale di Suez alla navigazione israeliana, rappresaglie dei *feddayeen* arabi provenienti dai confini giordani ed egiziani), gli Stati Uniti insieme alle Nazioni Unite furono pronti a condannare i *raid* israeliani a Kibya (14 ottobre 1953) e a Gaza (28 febbraio 1955). In realtà, durante il primo mandato di Eisenhower, fu un continuo susseguirsi di tollerate violazioni arabe dei confini, rappresaglie israeliane, note statunitensi di condanna ad Israele, risposte israeliane e sporadiche minacce di interventi militari americani. Tutto questo accadeva mentre la diplomazia israeliana, membri del congresso statunitense, *leader* sionisti americani si umiliavano chiedendo inutilmente armi e garanzie di sicurezza a uno stato che firmava programmi di aiuti militari a favore di Iraq e Arabia Saudita, e di aiuti economici a favore dell'Egitto.³² Questo protendersi verso il mondo arabo rendeva la pace arabo-israeliana sempre più lontana, gli ebrei sempre più insicuri e gli arabi consapevoli di poter osare di più pur rimanendo diffidenti nei confronti degli Stati Uniti. Questi ultimi pretendevano di instaurare con gli arabi un accordo amichevole tentando di dettare le condizioni di base: chiedevano la pace in cambio del loro appoggio. Il mondo arabo, invece, puntava alla rinascita dei suoi popoli senza necessariamente schierarsi con uno dei due blocchi. Il fatto che l'Egitto nel 1955 ebbe delle armi dai sovietici fu una pura contingenza: seguendo i propri presupposti, la diplomazia americana non fu in grado di leggere tra le righe degli avvenimenti che si susseguirono.

³⁰ Cfr. A. BEN-ZVI, *Decade of Transition: Eisenhower, Kennedy and the Origins of the American-Israeli Alliance*, New York, Columbia University Press, 1998, pp. 1-17.

³¹ Cfr. A. BEN-ZVI, *The United States and Israel: The Limits of the Special Relationship*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 29-47.

³² BEN-ZVI, *Decade of Transition*, cit., p. 32.

In collaborazione con la Gran Bretagna, gli Stati Uniti avevano preparato un piano per la risoluzione del conflitto arabo-israeliano che iniziarono a sponsorizzare nel 1955 presso le cancellerie degli stati mediorientali: il piano Alpha. Naturalmente, perché fosse accettato dagli arabi, questo progetto onnicomprensivo sacrificava gli interessi israeliani cercando «di costringere lo stato ebraico a fare delle concessioni territoriali agli arabi».³³ Contravvenendo a quanto disposto dall'armistizio del 1949, Israele avrebbe dovuto cedere senza negoziare territori ai confini con la Giordania e parte del Negev (prima si parlò di un corridoio di terra che collegasse Egitto e Giordania, successivamente di due triangoli con base sui confini egiziani e giordani). Violando il principio di sicurezza nazionale, avrebbe dovuto accogliere tra le propria mura profughi palestinesi, oppure rimborsare i danni loro arrecati con l'aiuto economico statunitense. Temendo per il proprio futuro – dal momento che Nasser aveva rilasciato dichiarazioni di guerra contro Israele che già nel 1949 molti Stati arabi non avevano voluto riconoscere – gli israeliani avrebbero dovuto accettare che gli Stati Uniti appoggiassero l'Egitto economicamente e militarmente. Erano condizioni chiaramente inaccettabili. Israele si dimostrò disposto a negoziare direttamente con l'Egitto fondando i colloqui sul concetto di “reciprocità”: «Era pronto alla pace senza condizioni preliminari, cioè senza cessione di territori».³⁴ Nasser si dimostrò anche meno flessibile degli israeliani rifiutando qualsiasi soluzione pacifica del conflitto e considerando le concessioni territoriali nel Negev irrisorie. Lo stesso atteggiamento fu assunto di conseguenza dagli altri stati arabi interpellati, così che il progetto giunse ad un punto morto.

L'affare delle armi ceche rappresentò una svolta nel comportamento israeliano, mentre gli Stati Uniti continuarono nella riproposizione del piano Alpha.³⁵ Nell'ambito della missione di Anderson in Medio Oriente nei primi mesi del 1956, fu inserita nel piano Alpha una nuova clausola per conquistare la simpatia di Nasser: il finanziamento del progetto egiziano per la costruzione di una diga ad Assuan. Gli Stati Uniti si riproponevano come possibili amici degli arabi e perciò Israele imboccò un nuovo corso.

Già in precedenza si è fatto riferimento alla collaborazione con la Francia, ma il motivo che rese Israele più belligerante e fece di questa amicizia uno strumento per il di-

³³ DRUKS, *The Uncertain Friendship*, cit., p. 177.

³⁴ DONNO, *Le relazioni tra Stati Uniti e Israele dal 1953 alla crisi di Suez*, cit., p. 253.

³⁵ Si veda al riguardo ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., pp. 149-154.

spiegarsi del nuovo spirito israeliano, fu l'affermarsi della linea dura del primo ministro David Ben Gurion. Attivista, favorevole alla politica di rappresaglia lungo i confini come deterrente nei confronti degli arabi, considerava la guerra contro il mondo arabo inevitabile. Contravvenendo alle disposizioni della dichiarazione tripartita, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna rifornivano di armi l'Arabia Saudita, l'Iraq e l'Egitto; l'Unione Sovietica, dal canto suo, procurava armi sofisticate all'Egitto. Di conseguenza, era inutile continuare con la linea diplomatica portata avanti dal ministro degli esteri Moshe Sharet: era necessario che Israele si armasse.

Nell'attesa di "conquistare" gli americani, Israele aveva già iniziato a intrattenere rapporti diplomatici con le altre potenze occidentali allo scopo di ottenere armi. I rapporti con la Gran Bretagna in tal senso furono molto travagliati perché le politiche dei due paesi in Medio Oriente erano diametralmente opposte (basti pensare agli interessi britannici in Giordania e alla tensione di quest'ultima con Israele a causa degli scontri lungo i confini), e la concessione di armi fino al 1958 avvenne seguendo la politica dello "stillicidio".³⁶ Al contrario, le relazioni con la Francia furono meno problematiche. Dopo una collaborazione scientifica iniziata nel 1949, nel 1955 la Francia divenne il primo fornitore di armi d'Israele. In verità, questo rapporto fu sempre considerato dagli ebrei un ripiego in mancanza d'altre fonti di rifornimento. Lo stesso trionfo diplomatico francese riguardo al ritiro israeliano dal Sinai e da Gaza dopo Suez³⁷ fu dettato dalla paura israeliana che la Francia «voltasse le spalle [a Israele], lasciando Israele completamente solo e privo di armi».³⁸ La chiusura a Israele del Canale di Suez e dello Stretto di Tiran, unita alla deleteria disputa arabo-israeliana lungo i confini e all'isolamento diplomatico, portò Ben Gurion a puntare alla preparazione di una guerra preventiva contro gli arabi. Questo progetto sarebbe confluito nella collaborazione dello stato ebraico con Francia e Gran Bretagna a Suez.

Il luglio del 1956 fu un mese cruciale che modificò il già precario equilibrio medio-orientale. Dopo avere aperto le porte ai sovietici, Nasser fomentava ora rivolte nei paesi arabi filooccidentali e con la sua intransigenza indirizzava la missione Anderson verso il

³⁶ Cfr. LEVEY, *Israel and the Western Powers*, cit., pp. 35-55.

³⁷ Si veda al riguardo D. DE LUCA, *Fuochi sul Canale. La crisi di Suez, gli Stati Uniti e la ricerca di una nuova politica in Medio Oriente, 1955-1958*, Milano, M&B, 1999, p. 218-221.

³⁸ Cit. in LEVEY, *Israel and the Western Powers*, cit., p. 117.

fallimento. Eisenhower aveva pensato di mettere il leader egiziano alle strette. Nonostante gli avesse concesso una nuova possibilità con l'offerta per il finanziamento della diga di Assuan, il presidente statunitense aveva iniziato a realizzare che il colonnello perseguiva esclusivamente i propri obiettivi. Perciò era nato il piano Omega, che prendeva in considerazione la possibilità di soppiantare Nasser con un nuovo leader arabo (il più accreditato per questo ruolo sembrava essere re Ibn Saud d'Arabia); venivano inoltre dettate una serie di condizioni che l'Egitto avrebbe dovuto rispettare (pena la sospensione dei rapporti economici e militari tra i due paesi) e per la prima volta gli Stati Uniti si dichiaravano favorevoli alla vendita di armi difensive a Israele da parte di altre potenze occidentali.³⁹ Probabilmente il riconoscimento egiziano nel maggio del 1956 della Cina comunista fu il motivo per il quale gli Stati Uniti iniziarono a prendere concrete distanze da Nasser. Nel luglio 1956 ritirarono, infatti, i propri finanziamenti per la diga: la partita a domino era iniziata.

Nasser, riconosciuto ormai dalle masse arabe come il capo indiscusso del loro mondo, il 26 luglio, dopo aver dipinto Israele come opera dell'imperialismo, bloccò e nazionalizzò il Canale di Suez: «La nazionalizzazione della compagnia rappresentava certamente una reazione che andava al di là del ritiro dei fondi per Assuan»;⁴⁰ significava riappropriazione della propria autonomia politica lontano dalle logiche perverse messe in atto dai due blocchi per il controllo dell'area. Significava il proseguimento di un processo di sviluppo nazionale iniziato il 19 luglio 1954 con l'accordo anglo-egiziano per il ritiro delle truppe del Regno Unito dall'Egitto.

Israele approfittò dell'avvenimento per cercare nuovi alleati. Con l'uscita di scena di Moshe Sharett, che il 18 giugno aveva rassegnato le dimissioni da ministro degli esteri, Ben Gurion «rimosse l'ultimo impedimento politico per un eventuale guerra preventiva contro l'Egitto».⁴¹ Bisognava cercare un appoggio tra i nemici di Nasser e uno di questi era la Francia. Già «nella primavera del 1956 i leader francesi giunsero alla conclusione che per dominare la rivolta in Algeria doveva essere rovesciato il regime di Nasser. I capi militari francesi iniziarono a considerare l'idea di un attacco contro l'Egitto, o in

³⁹ Per il piano Omega si veda H.J. DOOLEY, *Eisenhower affronta la "questione mediorientale". Gli Stati Uniti e la crisi di Suez*, in DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda*, cit., pp. 424-432.

⁴⁰ DE LUCA, *Fuochi sul Canale*, cit., p. 69.

⁴¹ ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., p. 185.

sintonia con Israele o sostenendo un attacco da parte di quest'ultimo». ⁴² Con queste premesse, dopo la nazionalizzazione di Suez, i contatti tra le due nazioni si infittirono e iniziarono a susseguirsi una serie di incontri segreti che portarono all'arrivo di nuove armi francesi in Israele.

Uniti ai francesi e agli israeliani dall'odio nei confronti di Nasser erano anche gli inglesi. Con la chiusura del Canale l'economia britannica aveva subito un grave colpo; la compagnia che controllava i flussi lungo il Canale, infatti, era per il 44% di proprietà del governo britannico. La mossa di Nasser metteva in pericolo la stessa presenza della Gran Bretagna nella regione. In bilico tra presente e passato, questa conservava ancora tratti del vecchio impero coloniale ai quali non voleva rinunciare. Pur di destituire Nasser, che fomentava i movimenti di rivolta contro il regime filo-britannico di re Hussein di Giordania e tramava per permettere un colpo di stato in Siria, Eden cercò di superare la sua riluttanza ad allearsi con Israele.

Lo spirito guerrafondaio di Francia e Gran Bretagna emerse durante le due conferenze tenute a Londra (agosto e settembre 1956) organizzate per giungere a una soluzione diplomatica della crisi. In questa direzione spingevano gli Stati Uniti, che certamente non vedevano di buon occhio l'atteggiamento di Nasser, ma erano convinti che l'uso della forza avrebbe danneggiato le posizioni occidentali, compromesso definitivamente il rapporto con il mondo arabo, bloccato il flusso di petrolio arabo verso l'Europa, permettendo all'Unione Sovietica di trarre vantaggio da tutto ciò. Nonostante le tensioni tra Gran Bretagna e Israele avessero toccato l'estremo in ottobre, quando dopo il *raid* israeliano a Qalqilya re Hussein chiese aiuto ai britannici, fu proprio in ottobre che Gran Bretagna, Francia e Israele giunsero ad un accordo contro l'Egitto. Tra il 24 e il 29 ottobre furono firmati gli accordi segreti di Sèvres: Israele avrebbe invaso il Sinai, la Gran Bretagna e la Francia avrebbero inviato un ultimatum all'Egitto e a Israele per il ritiro delle truppe entro 12 ore, Nasser avrebbe sicuramente rifiutato e le due potenze europee sarebbero intervenute apparentemente per difendere la pace nella regione. Sebbene in questo modo Francia e Gran Bretagna avrebbero usato Israele per i propri fini, gli accordi rappresentarono indubbiamente una vittoria per Israele: questo otteneva l'appoggio britannico evitando uno scontro con la Giordania, rompeva il suo isolamen-

⁴² DOOLEY, *Eisenhower affronta la "questione mediorientale"*, cit., p. 468.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

to, si garantiva una difesa contro le forze aeree egiziane e poteva finalmente realizzare il progetto della guerra preventiva.

Israele acquisiva due alleati proprio nel momento in cui i rapporti con gli Stati Uniti stavano per toccare il fondo. Ben Gurion aveva personalmente rassicurato Eisenhower che la mobilitazione delle truppe avveniva per scopi puramente difensivi; inoltre, fingendo di farlo per prepararsi contro la Giordania, il primo ministro israeliano ingannò il presidente riguardo le sue reali intenzioni. Lo stesso ambasciatore israeliano a Washington, Abba Eban, fu tenuto all'oscuro dell'attacco contro l'Egitto, finché il 29 ottobre non si concretizzò nell'operazione *Kadesh*. Eisenhower, spiazzato dalla mossa, reagì comunque con prontezza: si dichiarò, infatti, pronto ad aiutare l'Egitto in quanto paese aggredito, e rompere i legami con la Gran Bretagna una volta verificato il suo coinvolgimento nell'operazione, a convocare le Nazioni Unite e a condannare Israele in quanto stato aggressore. Eisenhower era particolarmente furioso nei confronti di Israele: era convinto che lo stato ebraico volesse approfittare del particolare periodo pre-elettorale per influenzare l'amministrazione, perciò egli avrebbe dimostrato come le decisioni estere statunitensi non sarebbero state minimamente influenzate da forze politiche interne. Fu per questo che, dopo i provvedimenti dell'ottobre 1953, ritornò ad abbracciare la linea della coercizione per costringere Israele al cessate il fuoco. Mentre da una parte minacciava sanzioni sempre più dure contro lo stato ebraico, dall'altra aveva già bloccato alcune negoziazioni tra l'Export Import Bank e il governo israeliano e gli accordi per l'invio di alimenti in Israele, nonché arenato un previsto programma di assistenza tecnica ed economica a favore di questo stato. «L'ira di Eisenhower verso Israele condusse a una situazione veramente inusuale nelle relazioni tra i due paesi»: ⁴³ addirittura vennero meno i contatti diplomatici e le due nazioni iniziarono a comunicare avvalendosi di intermediari.

Seguendo la linea politica di far finta di “non avere neanche un ebreo in America”, Eisenhower si dichiarò pronto a qualsiasi cosa pur di bloccare la situazione: tradito da due alleati NATO, avrebbe utilizzato le Nazioni Unite per giungere a una soluzione perché, sebbene volesse condurre una battaglia morale contro i paesi aggressori, in primo luogo rischiava l'entrata in scena sovietica. L'assemblea generale delle Nazioni Unite

⁴³ ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., p. 231.

votò per un immediato cessate il fuoco e un ritiro delle truppe; Gran Bretagna e Francia, di fronte alle pressioni delle Nazioni Unite, alle minacce economiche e diplomatiche statunitensi e alle accuse sovietiche di premeditazione, si dimostrarono remissive.⁴⁴ Dapprima ritardarono l'entrata in guerra, poi, dopo un intervento oramai inopportuno (in quanto Israele aveva approvato il cessate-il-fuoco), accettarono un umiliante ritiro dalle zone occupate.

Il 5 novembre, dopo aver raggiunto i propri obiettivi strategici (occupazione del Sinai e della Striscia di Gaza e conquista di Sharm el-Sheikh), e prima che Francia e Gran Bretagna intervenissero, Israele accettò il cessate-il-fuoco imposto dalle Nazioni Unite. Da quel momento iniziarono le lunghissime e febbrili trattative che puntavano al ritiro israeliano dai territori occupati. Ben Gurion voleva ottenere il massimo guadagno dalla vittoria sul campo, perciò si oppose al ritiro dal Sinai e da Gaza. Quando si realizzò che «Eisenhower, Dulles, Hammarskjold e l'Unione Sovietica avrebbero continuato a premere per il ritiro totale e incondizionato di Israele»,⁴⁵ l'opinione pubblica statunitense (su pressione anche del governo israeliano)⁴⁶ iniziò a far sentire la sua voce a favore di Israele. Questo stato aveva combattuto per difendere la propria sopravvivenza e gli Stati Uniti non avrebbero dovuto permettere che non ottenesse una garanzia per la sua sicurezza futura e per una libera navigazione nelle acque internazionali quali quelle dello Stretto di Tiran. Uomini politici, dell'opposizione e non, figure pubbliche americane ed ebrei americani condannarono Eisenhower, pronto ad imboccare la strada delle sanzioni e dell'espulsione di Israele dalle Nazioni Unite. Nonostante il presidente volesse evitare gli intrecci e i condizionamenti tra la politica estera e quella interna, dovette piegarsi alla realtà. I senatori democratici votarono contro l'approvazione del suo progetto per la realizzazione di un nuovo corso della politica estera statunitense in Medio Oriente (la futura *Middle East Resolution*, conosciuta come la dottrina Eisenhower). Eisenhower e Dulles erano accusati di utilizzare due diverse giustizie in campo internazionale: perché all'Unione Sovietica era permesso di invadere l'Ungheria senza per ciò essere condannata dalle Nazioni Unite? Il congresso si dimostrò ancora più intransigente nei confronti del presidente, dimostrando quanto fosse influenzato dallo stato ebraico piuttosto che

⁴⁴ Cfr. DRUKS, *The Uncertain Friendship*, cit., p. 191.

⁴⁵ ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., p. 245.

⁴⁶ Cfr. BEN-ZVI, *The United States and Israel*, cit., p. 69.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

dallo stesso Eisenhower.⁴⁷ Pur di superare l'intransigenza di Ben Gurion, le negoziazioni con Israele furono condotte dagli Stati Uniti anche al di fuori del contesto delle Nazioni Unite. Ma fu l'intervento della diplomazia francese a risolvere la situazione, proponendo a Israele una dichiarazione unilaterale. Era la dichiarazione che Golda Meir rilasciò l'1 marzo 1957 alle Nazioni Unite: 1) Israele si asteneva da ogni atto bellico; 2) se mai l'Egitto avesse impedito a Israele la libertà di navigazione nel Golfo di Aqaba o compiuto atti di guerra contro Israele, questo avrebbe potuto appellarsi all'articolo 51 della carta delle Nazioni Unite, che permetteva il diritto all'autodifesa.

Sebbene il 4 marzo 1957 Israele annunciasse il ritiro, questo segnò una vittoria per il giovane stato: «Ottenne un impegno degli Stati Uniti a garantire libero passaggio alle navi israeliane attraverso lo Stretto di Tiran»,⁴⁸ evitò sanzioni che avrebbero messo in ginocchio l'economia israeliana, superò il momento di crisi diplomatica con gli Stati Uniti e si assicurò ancora per molto l'amicizia francese. La crisi di Suez fu cruciale per la determinazione del futuro comportamento statunitense nella regione. Innanzitutto, essersi schierati contro gli aggressori a favore dell'Egitto, aver preteso il ritiro incondizionato di Israele ed avere rassicurato gli arabi che questo «non era stato legato a promesse o concessioni di alcun tipo da parte degli Stati Uniti»,⁴⁹ non era stato sufficiente a conquistare l'intransigente Nasser. Eisenhower si era illuso di poter avere col suo comportamento un ascendente sul leader egiziano; in realtà, questi si dimostrò sempre meno influenzabile, manifestando la propria intransigenza durante le trattative per il dispiegamento lungo il Canale e a Gaza della United Nations Emergency Force, durante la riapertura del Canale e il ritiro anglo-francese. Quest'ultimo, avvenuto senza condizioni, segnò la fine della presenza coloniale europea nella regione e l'inizio del vuoto di potere tante volte paventato dagli Stati Uniti. Fu la comprensione di questo collasso, unita alla minaccia di un intervento sovietico al fianco dell'Egitto,⁵⁰ che portò all'elaborazione della dottrina Eisenhower. Nata ufficiosamente durante i giorni della crisi, dopo due mesi dalla presentazione alle camere, fu finalmente approvata il 9 marzo 1957. Con questa nuova politica, gli Stati Uniti si dichiaravano pronti a intervenire con

⁴⁷ Cfr. ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., pp. 270- 271, 299.

⁴⁸ S.M. WALT, *The Origins of Alliances*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1987, p. 64.

⁴⁹ DE LUCA, *Una legge, due giustizie*, cit., p. 618.

⁵⁰ Cfr. M.B. OREN, *Scosse di assestamento. Gran Bretagna e Francia durante la fase finale della crisi di Suez*, in DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda*, cit., p. 523.

aiuti economici e militari a favore dei paesi mediorientali minacciati dal comunismo internazionale. Impossibilitati a raggiungere un accordo con tutti gli stati arabi contro l'Unione Sovietica, gli Stati Uniti puntavano ora a «un approccio bilaterale meno ambizioso che gettasse le basi per la cooperazione con qualsiasi potenza locale disposta ad opporsi alla penetrazione sovietica».⁵¹ James Richards fu mandato in Medio Oriente per sponsorizzare la dottrina. Questa non fu accettata da Nasser che la riteneva inutile: l'Unione Sovietica non rappresentava una minaccia per l'Egitto, anzi si dimostrava sempre più vicina allo stato arabo, essendo disposta a vendergli nuovamente armi. Israele poteva rientrare nella dottrina grazie all'emendamento Mansfield, che prevedeva l'intervento statunitense «su richiesta di qualsiasi paese dell'area che fosse in pericolo, e la cui sicurezza era considerata vitale per gli interessi degli Stati Uniti».⁵² Perciò, dopo una visita segreta di Richards a Tel Aviv e Gerusalemme, Israele appoggiò la dottrina proprio in questo senso, sentendosi minacciato principalmente dal movimento nazionalista arabo. Nonostante tutto, il governo israeliano di sinistra si guardò bene dallo schierarsi contro il «comunismo internazionale» citato nella dottrina. La svolta nei confronti di Israele durante il secondo mandato Eisenhower fu costituita dal fatto che per la prima volta gli Stati Uniti lo includevano in un programma filo-occidentale insieme a diversi paesi arabi. Fu poi il nazionalismo arabo di stampo filo-nasseriano che permise a Israele di divenire determinante provocando le crisi mediorientali del 1957 e del 1958 e facendo nascere la possibilità di coinvolgere Israele in un progetto per la realizzazione degli obiettivi statunitensi nell'area. La crisi in Giordania nell'aprile del 1957 e quella in Siria nell'agosto dello stesso anno⁵³ delinearono l'esistenza di due blocchi in Medio Oriente: quello filo-occidentale dei re di Giordania, Iraq e Arabia Saudita, e quello presumibilmente filo-sovietico costituito da Egitto e Siria, che si sarebbero uniti nel gennaio 1958 nella Repubblica Araba Unita. La Siria aveva rafforzato i suoi rapporti con l'Unione Sovietica e «Washington considerava questa politica come una prova definitiva che l'Egitto era diventato parte integrante della cospirazione comunista per la diffusione del sentimento anti-occidentale e rivoluzionario in tutto il mondo arabo».⁵⁴ La paura di un

⁵¹ BEN-ZVI, *The United States and Israel*, cit., p. 62.

⁵² DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 30.

⁵³ Cfr. WALT, *The Origins of Alliances*, cit., pp. 67-68.

⁵⁴ BEN-ZVI, *Decade of Transition*, cit., p. 71.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

dominio nasseriano nell'area permise a Israele di rompere il proprio isolamento allacciando contatti con Etiopia, Iran e Turchia;⁵⁵ ma furono gli avvenimenti del 1958 a permettere un avvicinamento agli Stati Uniti. Nel maggio di quell'anno scoppiò una crisi nel Libano filo-occidentale di Camille Chamoun fomentata dalla propaganda della Repubblica Araba Unita. Subito dopo, in luglio, in Iraq una rivolta di ufficiali armati rovesciò la monarchia dichiarando nata la repubblica. Per gli Stati Uniti era chiara l'esistenza di un progetto volto ad abbattere i regimi filo-occidentali dell'area, anche perché contemporaneamente veniva nuovamente minacciato il regno hashemita in Giordania. Israele, anch'esso minacciato dal nazionalismo arabo, si dimostrò pronto a collaborare con le potenze occidentali per ottenere in cambio garanzie di sicurezza e possibili forniture di armi. Disposto a permettere l'utilizzo del proprio territorio per il dispiegamento delle truppe statunitensi in Libano che applicavano la dottrina Eisenhower, corse addirittura il rischio di uno scontro con l'Unione Sovietica per permettere alla Gran Bretagna l'utilizzo del proprio spazio aereo nell'operazione di aiuto alla Giordania: «Nel luglio del 1958, Israele divenne un partner *de facto* delle potenze occidentali nella loro campagna volta a prevenire il crollo del fragile regime giordano in stato di guerra».⁵⁶ Sembrava potesse svilupparsi un nuovo corso nei rapporti fra Stati Uniti e Israele; in realtà, si trattò di un avvicinamento che non portò allo sconvolgimento delle direttive abbracciate da Eisenhower fin dal 1953. Contrario alla corsa agli armamenti, il presidente negò armi a Israele: è in quest'ottica che devono essere visti la mancata concessione di armi statunitensi (con l'esclusione di «qualche centinaio di armi leggere anti-carro»),⁵⁷ e il rifiuto da parte del neo-segretario di stato Herter di concedere missili difensivi *Hawk* nell'agosto del 1960. Tuttavia, dopo il 1958, Israele ricevette un numero crescente di armi dall'Occidente con il consenso statunitense. Questi rifornimenti, accompagnati da quelli provenienti dalla Germania Federale e dalla collaborazione francese in atto dal 1956 per la costruzione di un reattore nucleare, ampliarono l'arsenale israeliano.

Considerato che nel 1959 Egitto e Unione Sovietica intrattenevano cattivi rapporti diplomatici,⁵⁸ e ciò facilitava un avvicinamento tra Il Cairo e Washington,⁵⁹ è da pensa-

⁵⁵ Cfr. ALTERAS, *Eisenhower and Israel*, cit., p. 307; DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 36.

⁵⁶ BEN-ZVI, *Decade of Transition*, cit., p. 78.

⁵⁷ DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 58.

⁵⁸ Cfr. WALT, *The Origins of Alliances*, cit., p. 76.

re che gli Stati Uniti non potevano apertamente abbracciare una politica filo-israeliana. Questo dimostrava come i rapporti degli Stati Uniti con Israele durante il secondo mandato di Eisenhower, sebbene indubbiamente più distesi, rimanessero tuttavia subordinati a quelli instaurati con il mondo arabo.

2. *Kennedy e la sua analisi sul Medio Oriente*

Le elezioni presidenziali del novembre del 1960 furono vinte dal giovane senatore democratico del Massachusetts John Fitzgerald Kennedy. Il suo programma politico elaborato da candidato presidenziale prevedeva il superamento di una “nuova frontiera”. Rielaborando un concetto caro allo spirito pionieristico americano, chiese uno sforzo alla nazione affinché superasse la frontiera di “torpore e mediocrità”, alla quale si era giunti con l’amministrazione Eisenhower, per migliorare le condizioni interne ed essere da modello per tutti i popoli che aspiravano alla libertà. Citando per la prima volta in pubblico la “nuova frontiera”, così si espresse a Los Angeles nel suo discorso di accettazione della candidatura alla presidenza il 15 luglio 1960: «Noi ci troviamo oggi sul limitare di una nuova frontiera: la frontiera degli anni Sessanta, la frontiera delle occasioni e dei pericoli sconosciuti, la frontiera delle speranze e delle minacce che non si sono tradotte in realtà [...]. La nuova frontiera di cui sto parlando non è una serie di promesse, ma una serie di sfide. E si riassume non in quello che io intendo offrire al popolo americano, ma in quello che intendo chiedergli. Fa appello al suo orgoglio, non alla nostra sicurezza, porta con sé la promessa di ulteriori sacrifici, anziché di maggiore sicurezza. La nuova frontiera esiste, che lo vogliamo o no».⁶⁰

Il percorso da lui delineato a livello di politica interna era strettamente legato a quello internazionale; si trattava di un percorso di natura globale che responsabilizzava il popolo statunitense stimolandolo a migliorarsi per divenire una guida mondiale. La “nuova frontiera” doveva essere letta in funzione della lotta Est-Ovest: bisognava avere il coraggio di superare questa frontiera per dimostrare al mondo che gli Stati Uniti erano «in grado di competere con il progresso unilaterale del sistema comunista».⁶¹ Diversa-

⁵⁹ Cfr. HAHN, *Gli Stati Uniti e l’Egitto (1953-1961)*, cit., pp. 307-341.

⁶⁰ L. COVATTA - G. ROCCHI, *John Kennedy l’uomo della nuova frontiera*, Milano, Massimo, 1964, p. 217.

⁶¹ *Ibid.*, p. 218.

mente da ciò che era accaduto durante l'amministrazione repubblicana, nei progetti di Kennedy la politica estera e quella interna risultavano essere legate da un filo rosso: "nuova frontiera" significava superare la situazione esistente negli Stati Uniti (crisi economica, pregiudizi razziali, sacche di povertà), ma anche nel mondo (divario economico, condizioni sociali disagiate, crisi militari) e indirizzare il pianeta verso la prosperità, la libertà e la pace. La buona riuscita di questo progetto avrebbe dimostrato che il modello sociale americano poteva essere un modello esportabile nel mondo. Al di là della retorica con la quale esprimeva i suoi concetti, l'elaborazione della "nuova frontiera" era frutto di un'attenta analisi della situazione internazionale. La sua competenza in materia lo aveva condotto nel 1957 alla guida della commissione senatoriale per gli affari esteri. Più volte in senato era intervenuto a criticare la conduzione della politica estera repubblicana intenta ad intervenire, all'estero e nel Terzo Mondo in particolare, con azioni-tampone, senza mai elaborare un concreto programma a lunga scadenza atto a bloccare l'espansione sovietica. Ottimo lettore della realtà internazionale, Kennedy intervenne in senato il 19 gennaio del 1959⁶² per esporre quello che a suo parere era il più grande problema per la sicurezza statunitense: il divario economico tra i paesi sviluppati e quelli sottosviluppati. I comunisti utilizzavano già questo divario a loro vantaggio tramite la concessione di aiuti e la penetrazione commerciale proponendo «un modello potenziale a tutte le nazioni che con rapidità vogliono emergere dal solco del sottosviluppo».⁶³ Perciò il senatore proponeva una svolta: «Possiamo diminuire la minaccia di una supremazia comunista, e aumentare la possibilità di pacifico sviluppo in India e in altre zone meno evolute e neutrali».⁶⁴ Gli Stati Uniti dovevano proporsi come modello di sviluppo al posto dell'Unione Sovietica e della Cina attraverso l'offerta di assistenza indirizzata a opere di incivilimento e progresso: «Ho la convinzione che questo paese possa ricominciare a dimostrare al mondo, ora perplesso, che noi, e non la Russia o la Cina, possiamo aiutarli nella stabilità e nello sviluppo».⁶⁵

Non era un caso che Kennedy avesse utilizzato il termine "neutrali" per riferirsi ai paesi ai quali bisognava rivolgersi: il programma di aiuti all'estero doveva trascendere

⁶² Cfr. *ibid.*, pp.180-190.

⁶³ *Ibid.*, p. 184.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, p. 189.

lo scontro tra Occidente e Oriente. O meglio: doveva trascendere un'analisi politica condotta con gli strumenti della Guerra Fredda che prevedeva di frenare l'espansionismo sovietico con aiuti ai paesi non comunisti. Come ha riportato Arthur M. Schlesinger, Jr., nella sua storia sull'amministrazione Kennedy, il presidente, appena insediato, nel suo primo discorso rivolto al congresso relativo allo stanziamento di aiuti all'estero, riuscì a sganciare questo programma dalla lotta al comunismo: «Il compito fondamentale del nostro programma di aiuti all'estero negli anni sessanta [...] non è negativamente quello di battere il comunismo: esso si propone come scopo fondamentale di contribuire a dare una dimostrazione storica del fatto che nel ventesimo secolo, come nel diciannovesimo [...] l'espansione economica e la democrazia politica possono progredire congiuntamente».⁶⁶ Egli aveva già lanciato segnali di superamento di quest'ottica intervenendo da senatore contro il *Battle Act* e parlando a favore dei ribelli algerini. Combattere «la legge che proibiva al governo americano di concedere aiuti ai paesi comunisti o sotto l'influenza comunista»⁶⁷ significava combattere contro una legge che non permetteva di conoscere quale stato fosse veramente influenzato dai comunisti ed evitare, così, di spingere i paesi neutrali tra le braccia sovietiche. Sostenere i nazionalisti algerini significava criticare l'imperialismo occidentale e sostenere i paesi neutrali emergenti: «Oggi la forza più grande del mondo non è né il comunismo né il capitalismo. Non è né la bomba all'idrogeno, né il missile: è l'innato desiderio dell'uomo di essere libero e indipendente».⁶⁸ La sua era un'analisi condotta con nuovi strumenti di lettura, la cui strategia era quella di allineare nuovi paesi ai principi di progresso, pace e democrazia statunitensi senza chiudere la porta a nessuno. Kennedy guardava in faccia i movimenti nazionalisti di Asia, America Latina ed Africa ed era convinto che gli Stati Uniti dovessero assumere una posizione a favore della libertà per la quale quei movimenti lottavano. La sua preoccupazione era che forse era troppo tardi per intervenire: «Noi dobbiamo semmai domandarci se, una volta raggiunta la libertà, essi considereranno amici o nemici gli Stati Uniti. La nostra nazione, che ha dato al mondo la *Dichiarazione di Indipendenza*, avrebbe dovuto mettersi alla testa di questa

⁶⁶ A.M. SCHLESINGER, JR., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, Milano, Rizzoli, 1966, p. 613.

⁶⁷ COVATTA - ROCCHI, *John Kennedy l'uomo della nuova frontiera*, cit., p. 151.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 149.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

rivoluzione nazionalista, invece di cooperare a intralciarla. E se non è già troppo tardi, io spero che il nuovo governo possa adempiere questo compito». ⁶⁹

Come emerge da un'analisi di George Lenczowski, ⁷⁰ con Kennedy la battaglia doveva essere condotta nel sud del pianeta contro la povertà, l'ingiustizia e l'oppressione. Si sarebbero perciò successivamente sviluppati tre indirizzi politici: 1) comprensione del nazionalismo come forza portante dei paesi ex-colonizzati; 2) aiuti statunitensi alle neonate nazioni per indirizzarle sulla via dello sviluppo e delle riforme e strapparle dalle mani degli estremismi radicali; 3) accettazione e rispetto del principio del non-allineamento. ⁷¹

Anche la nuova realtà mediorientale rientrava nel programma della "nuova frontiera". L'analisi lucida e dettagliata che Kennedy aveva condotto a livello internazionale prima della sua elezione non aveva risparmiato neppure questa regione. I cambiamenti avvenuti in Medio Oriente nel corso dell'ultima generazione erano stati oggetto di un discorso tenuto a Baltimora, già nel lontano 1956, in occasione del banchetto annuale dell'Histradut. ⁷² In quella circostanza il futuro presidente aveva individuato sette nuovi fattori intervenuti di recente nella realtà mediorientale: 1) la posizione strategica assunta nello scontro Est-Ovest («Il Medio Oriente ha acquistato, rispetto alla Guerra Fredda, un peso sproporzionato alla sua grandezza, alla sua forza, al significato che aveva in anni trascorsi»); ⁷³ 2) la presenza del petrolio dal quale dipendeva il mondo occidentale; 3) la penetrazione sovietica di cui bisognava prendere ormai atto; 4) Le gravi condizioni economiche e sociali che condizionavano la vita di tutti gli stati (e superabili solo attraverso l'assistenza incondizionata); 5) il nazionalismo arabo che combatteva il colonialismo occidentale, compreso quello degli Stati Uniti associati alle grandi potenze europee nonostante il recente comportamento a Suez; 6) la forza emergente dell'Egitto quale

⁶⁹ *Ibid.*, p. 211.

⁷⁰ Cfr. G. LENCZOWSKI, *American Presidents and the Middle East*, Durham and London, Duke University Press, 1990, pp. 68-69.

⁷¹ Il rispetto di questi principi, e del neutralismo in particolare, sarà fondamentale nello sviluppo della strategia da adottare in Medio Oriente. A tal proposito si veda anche la conclusione alla quale giunse la commissione incaricata dal senato di condurre un'analisi sul Medio Oriente per suggerire la strategia da adottare nella regione del 9 giugno 1960, in FOREIGN POLICY CLEARING HOUSE, *Strategy for the 60's: A Summary and Analysis of Studies Prepared by 13 Foreign Policy Research Centers for the United States*, edited by J.H. CERF - W. POZEN, New York, 1961, p. 154.

⁷² Si veda al riguardo J.F. KENNEDY, *Strategia di pace*, Milano, Mondadori, 1960, pp. 140-143.

⁷³ *Ibid.*, p. 141.

guida del mondo arabo nella sua lotta contro l'Occidente; 7) L'esistenza di Israele: «Ormai è tempo che tutte le nazioni del mondo, nel Medio Oriente ed altrove, si rendano conto che Israele continuerà ad esistere».⁷⁴ E concludeva: «Il futuro del Medio Oriente si basa sulla correlazione fra questi sette fattori. Noi oggi ci rendiamo conto che non esiste problema mediorientale che non implichi la sicurezza degli Stati Uniti, e la cui soluzione non impegni in qualche misura la nostra responsabilità. Ma noi saremo all'altezza di questa responsabilità, con durevoli benefici per noi e per il mondo intero, solo se riusciremo ad elaborare una linea politica nostra in Medio Oriente; e solo se tale linea politica si baserà su una prospettiva ampia, sul nesso e sulla correlazione dei fatti e dei fattori suddetti».⁷⁵

Da questa analisi dei fatti emergeva il superamento della politica repubblicana. Nel 1959, parlando all'Eastern Oregon College of Education a La Grande, così affermò: «I nostri errori in Medio Oriente mi sembra siano stati innanzitutto errori di atteggiamento. Abbiamo avuto la tendenza a trattare quest'area quasi esclusivamente nel contesto del conflitto Est-Ovest, in termini della nostra lotta al comunismo internazionale. Le questioni del nazionalismo, dello sviluppo economico e delle ostilità locali sono state messe da parte dai nostri uomini politici come questioni di importanza secondaria».⁷⁶ Inoltre, per Kennedy, voler dimostrare agli arabi che il comunismo era il loro nemico era stato praticamente assurdo: «Gli arabi sapevano che le loro terre non erano mai state occupate dalle truppe sovietiche, ma che erano state occupate dalle truppe occidentali, e non erano pronti a sacrificare né il loro nazionalismo, né la loro neutralità in un'alleanza con i paesi dell'Occidente».⁷⁷ Proseguendo: «La questione non è se dovremmo riconoscere la forza del nazionalismo arabo, ma come possiamo contribuire ad incanalarlo lungo una linea costruttiva. [...] Dobbiamo parlare in termini che vanno oltre il vocabolario della Guerra Fredda».⁷⁸ In quell'occasione bocciò tutti gli strumenti adottati dai repubblicani nel loro approccio al Medio Oriente, dal patto di Baghdad alla dottrina Eisenhower: «Non basta parlare solo in termini di armi da fuoco e denaro, perché le armi da fuoco e

⁷⁴ *Ibid.*, p. 143.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ ZIONIST ORGANIZATION OF AMERICA, ed., *John F. Kennedy on Israel, Zionism and Jewish Issues*, New York, Herzl Press, 1965, p. 49.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*, p. 50.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

il denaro non costituiscono l'esigenza primaria del Medio Oriente».⁷⁹ «Kennedy riteneva che [...] occorresse ridimensionare l'intervento americano ai reali problemi dei paesi dell'area, problemi particolarmente legati al sottosviluppo».⁸⁰

È in questi anni che precedettero la sua presidenza che Kennedy sviluppò il suo progetto di pace per il Medio Oriente. Progetto che non solo tentava di risolvere il problema del controllo dei nascenti nazionalismi nell'area, ma che si proponeva di risolvere anche il conflitto arabo-israeliano. A proposito di quest'ultima controversia, scrivendo a Cleveland il 24 febbraio 1957,⁸¹ Kennedy faceva emergere con chiarezza la sua consapevolezza della necessità di una soluzione onnicomprensiva del conflitto arabo-israeliano. Egli invitava il governo degli Stati Uniti ad impegnarsi in prima persona per avanzare «una proposta concreta e completa per l'accordo permanente in Medio Oriente, accordo da offrire e da accettare in spirito di amicizia civica, accordo basato non sulla forza delle armi o sulla paura degli uomini, ma sul buon senso e sulla concordia».⁸² Questa proposta doveva stabilire le regole per assicurare il "pieno funzionamento" del Canale di Suez e il "libero passaggio" attraverso di esso, la definizione di confini permanenti, il rimpatrio dei profughi palestinesi in Israele e soprattutto permettere uno sviluppo economico sotto l'egida delle Nazioni Unite e della banca mondiale con la nascita di un fondo per le risorse locali del Medio Oriente.

Prima ancora di divenire presidente, quindi, Kennedy aveva già le idee chiare su come gli Stati Uniti avrebbero dovuto condurre la politica in Medio Oriente, ma non era ancora molto chiaro cosa avrebbe fatto per gestire fattivamente il conflitto arabo israeliano e il pan-arabismo legato all'idea di socialismo rivoluzionario (che a sua volta richiamava il concetto di Guerra Fredda araba).⁸³ In relazione al primo grande conflitto citato, rispettando le linee generali della sua analisi politica, Kennedy si dichiarava disposto ad intrattenere rapporti di amicizia con lo Stato ebraico e, allo stesso tempo, con gli arabi. Avrebbe aiutato le due parti a raggiungere un accordo per la risoluzione dei

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ A. DONNO, *John F. Kennedy e la questione mediorientale 1947-1962*, in «Africana», 6, 2000, p. 97.

⁸¹ KENNEDY, *Strategia di pace*, cit., p. 145.

⁸² *Ibid.*, p. 146.

⁸³ Cfr. M. KERR, *The Arab Cold World (1958-1964): A Study of Ideology in Politics*, London, Oxford University Press, 1965; in particolare, relativamente al concetto di unità araba legata al socialismo rivoluzionario, cfr. pp.1-9.

loro problemi che minavano una conduzione di vita pacifica nella regione: siamo di fronte a quella che Douglas Little ha definito politica di *even-handed*.⁸⁴ Le parole che aveva speso a favore dello stato ebraico in passato e nel corso della sua campagna elettorale facevano pensare che il presidente democratico fosse pronto a riconsiderare il ruolo di questo stato quale difensore dei valori di democrazia all'interno dello scacchiere mediorientale.⁸⁵ Ad avvalorare questa ipotesi contribuiva probabilmente anche la percezione che gli americani avevano di Israele dopo la crisi giordana del 1958 «nel corso della quale Israele cominciò ad essere avvertito a Washington sempre più come un bene strategico per gli Stati Uniti in virtù della sua capacità di distogliere l'Egitto pro-sovietico dal perturbare del tutto l'equilibrio del potere in Medio Oriente».⁸⁶

Per Kennedy, questo non precludeva la possibilità di considerare con la dovuta attenzione gli stati arabi, attraversati da movimenti nazionalisti non ancora schierati con alcuno dei due blocchi mondiali e perciò neutrali. Era disposto a concedere aiuti economici ed assistenza tecnica a tutti i popoli dell'area per permettere loro di raggiungere lo sviluppo economico, ma soprattutto per incanalarli sulla strada della democrazia superando i limiti della vecchia politica repubblicana: «John F. Kennedy fu il primo presi-

⁸⁴ D. LITTLE, *From Even-Handed to Empty-Handed: Seeking Order in the Middle East*, in T.G. PATERSON, ed., *Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961-1963*, New York and Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 157.

⁸⁵ Kennedy aveva visitato due volte la Palestina (nel 1939 e nel 1951) restando stupito e pieno di ammirazione per i risultati conseguiti dal popolo ebraico e non aveva mai esitato a dichiarare in pubblico tali sentimenti; l'ammirazione nasceva dall'affinità che il futuro 'residente coglieva tra le imprese dei padri fondatori e quelle degli immigrati in Palestina, perciò da *congressman* aveva sostenuto l'immigrazione in questa terra, la nascita dello stato di Israele, e in seguito più volte aveva strenuamente difeso la sua esistenza. Per quanto riguarda le osservazioni più prettamente politiche, più volte da senatore aveva difeso le posizioni israeliane. Nel 1956, scrivendo al segretario di stato Dulles, considerò la possibilità di sospendere l'embargo di armi contro Israele alla luce degli accordi sugli armamenti intercorsi tra egiziani e sovietici nel settembre del 1955; scrivendo ancora a Dulles il 13 febbraio 1957, Kennedy si dichiarò sconcertato dal fatto che gli Stati Uniti fossero disposti ad imboccare la strada delle sanzioni contro Israele presso le Nazioni Unite, mentre questo chiedeva solo garanzie affinché fossero bloccati i *raid* provenienti da Gaza e fosse assicurata la libera navigazione nelle acque internazionali; nel 1960, durante un'intervista rilasciata al dott. Jacob Rubin del giornale israeliano «HaBoker», difese il diritto israeliano di libero passaggio attraverso il Canale di Suez. Per i testi di tali dichiarazioni cfr. *John F. Kennedy on Israel*, cit. Sul ruolo di Israele per la realizzazione del progetto di pace kennediano in Medio Oriente, si veda KENNEDY, *Strategia di pace*, cit., pp. 150-155. Sulla possibilità di utilizzare Israele come pedina per bloccare l'avanzamento del modello economico comunista nell'area mediorientale, si veda H. DRUKS, *The Uncertain Alliance: The U. S. and Israel from Kennedy to the Peace Process*, Westport, CT, Greenwood Press, 2001, p. 219.

⁸⁶ A. BEN-ZVI, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, London and Portland, OR, Frank Cass, 2002, p. 1.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

dente americano a riconoscere il nazionalismo arabo come una forza indipendente dalla Guerra Fredda». ⁸⁷

Apparentemente la politica di *even-handed* sembrava la riproposizione della politica repubblicana della *friendly impartiality*; in realtà era completamente diversa da questa. La novità della politica democratica consisteva nella reale possibilità di dialogo che offriva contemporaneamente ad arabi e israeliani. Avvicinamento agli arabi non significava per Kennedy necessariamente allontanamento da Israele. «Mentre i responsabili delle politiche di Eisenhower avevano originariamente creduto che l'inserimento di misure rassicuranti nelle loro politiche nei confronti di Israele avrebbero immediatamente allontanato il mondo arabo e quindi messo in pericolo tutti i loro progetti regionali, l'approccio del presidente Kennedy fu molto meno dicotomico, essendo basato sull'assunzione che la diplomazia americana poteva mantenere contemporaneamente rapporti stretti sia con Israele che con i suoi vicini». ⁸⁸

Ma l'analisi kennediana si scontrò con la realtà. Nonostante l'intenzione di Kennedy fosse quella di «tirar fuori il Medio Oriente dall'ottica della Guerra Fredda», nella realtà si rimase nell'ambito di quel confronto ⁸⁹ nel quale Israele iniziò ad essere visto come una possibile pedina da utilizzare nel perseguimento degli interessi strategici statunitensi: 1) garanzia di accesso al petrolio mediorientale; 2) blocco della penetrazione sovietica nella regione. ⁹⁰ La realtà, quindi, condusse ad uno sbilanciamento in partenza della politica di *even-handed* a sfavore di Israele.

Una volta divenuto presidente degli Stati Uniti, Kennedy si organizzò per realizzare la sua progettata politica di *even-handed* e il primo passo in tal senso fu compiuto con la scelta dei suoi collaboratori. Intenzionato a conquistare Israele per avere un alleato nella ricerca della risoluzione del conflitto arabo-israeliano, al vice-presidente Lyndon Jo-

⁸⁷ B.I. KAUFMAN, *The Arab Middle East and the United States, Inter-Arab Rivalry and Superpower Diplomacy*, New York, Twayne Publishers, 1996, p. 31.

⁸⁸ BEN ZVI, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, cit., p. 76.

⁸⁹ Cfr. R.J. WALTON, *Cold War and Counter-Revolution: The Foreign Policy of John F. Kennedy*, New York, The Viking Press, 1972, p. 233.

⁹⁰ Si veda al riguardo BEN-ZVI, *The Limits of the Special Relationship*, cit., p. 78; DONNO, *John F. Kennedy e la questione mediorientale*, cit., p. 97; J.N. GIGLIO, *The Presidency of John F. Kennedy*, Lawrence, KS, University of Kansas, 1991, pp. 230-232; M. MUFTI, *The United States and Nasserist Pan-Arabism*, in D.W. LESCH, ed., *The Middle East and the United States: A Historical and Political Reassessment*, Boulder, CO, Western Press, 1996, pp. 174-180; J.M. NADANER, *Le ripercussioni della crisi di Suez sulla politica estera americana e sul mondo arabo. Una rassegna storiografica*, in DONNO, a cura di, *Ombre di Guerra Fredda*, cit., pp. 513-516.

hanson (già amico di vecchia data di Israele) aggiunse Feldman Meyer – «un ebreo che non faceva mistero del proprio attaccamento ad Israele, che si era occupato della questione Israele per Kennedy al senato, dove aveva svolto la funzione di assistente legislativo»⁹¹ – che fu nominato consigliere speciale per gli affari mediorientali. Kennedy, inoltre, «nominò A. Ribicoff e A. Goldberg, entrambi energici sostenitori di un forte rapporto israelo-americano, a cariche ministeriali».⁹² Di contro, continuando con la tradizionale opposizione allo stato ebraico, le nomine al dipartimento di stato e al consiglio di sicurezza nazionale furono di stampo filo-arabo. Dean Rusk, oppositore dichiarato di Israele, fu il nuovo segretario di stato, mentre Phillips Talbot, promotore di più stretti rapporti con Il Cairo, fu nominato assistente per gli affari del Vicino Oriente e del Sud Africa; John S. Badeau, direttore dell'università americana al Cairo, fu il nuovo ambasciatore statunitense nella Repubblica Araba Unita. Nonostante negli anni di Kennedy il Medio Oriente risultasse poi relativamente quieto e le situazioni a Cuba, Berlino, Laos, Vietnam «contribui[ssero] a distogliere l'amministrazione democratica dal Medio Oriente»,⁹³ il neo presidente dimostrò con le sue nomine di voler dare un giusto rilievo a questa regione. I collaboratori scelti, infatti, costituivano un *team* già esperto in questioni mediorientali, a eccezione di McGeorge Bundy, consigliere della sicurezza nazionale. I problemi dell'area, come già dichiarato prima della sua elezione, lo interessavano in modo particolare. L'ambasciatore statunitense in Israele sino al 19 gennaio 1961, relativamente a un suo incontro con Kennedy «dichiarò che il presidente gli aveva riferito che l'omissione del Medio Oriente nei suoi messaggi [stato dell'Unione e inaugurale] non era stata deliberata, e non costituiva una prova della sua indifferenza per il problema della regione. Al contrario, il presidente, secondo l'ambasciatore Reid, si disse molto interessato alle modalità in cui sarebbe stato possibile raggiungere la pace».⁹⁴ Tutte le nomine, in tal senso, erano state frutto di un lavoro attento e minuzioso, ma quella di

⁹¹ S.L. SPIEGEL, *The Other Arab-Israeli Conflict: Making American's Middle East Policy, from Truman to Reagan*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1985, p. 100.

⁹² BRANDS, *Into the Labyrinth*, cit., p. 82. Ribicoff divenne il nuovo ministro della sanità, istruzione e previdenza sociale, mentre Goldberg ministro del lavoro.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Memorandum of Conversation*, ("Ambassador Reid's Review of His Conversation with President Kennedy"), January 31, 1961, in *Foreign Relations of United States* [d'ora in avanti, FRUS], vol. XVII, *Near East, 1961-1962*, edited by N. J. NORING, Washington, DC, United States Government Printing Office, 1994, p. 12.

Badeau, che viveva in Egitto dal 1928, ad ambasciatore statunitense nella Repubblica Araba Unita racchiudeva in sé uno degli obiettivi politici americani: Kennedy aveva intenzione di proseguire sulla strada di riavvicinamento agli arabi in generale, e all'Egitto in particolare, aperta negli ultimi anni dell'amministrazione Eisenhower. Secondo i ricordi di Schlesinger, Badeau fu nominato infatti ambasciatore «con l'incarico di sondare le possibilità di stabilire con Nasser un clima di maggiore collaborazione».⁹⁵ Eisenhower aveva consegnato «al suo successore relazioni con l'Egitto che sembravano contenere la premessa di una futura amicizia».⁹⁶ Approfittando delle divergenze tra Il Cairo e Mosca, l'amministrazione repubblicana alla fine degli anni cinquanta aveva stanziato degli aiuti alimentari all'Egitto in base alla *Public Law 480*; inoltre, aveva ribadito le direttive da seguire in Medio Oriente con la risoluzione 5820/1 del National Security Council (novembre 1958): blocco della penetrazione sovietica nella regione e risoluzione delle controversie esistenti. Il successo di questa politica sarebbe dipeso dalla capacità statunitense di lavorare più vicino agli arabi.⁹⁷ La scelta di un conoscitore dell'ambiente arabo come Badeau era, quindi, un modo per imboccare questa strada. Kennedy, infatti, riconosceva che la chiave d'accesso al mondo arabo era Nasser per cui «si doveva tentare un avvicinamento»;⁹⁸ inoltre – fedele al suo pensiero «che il nazionalismo dei paesi di nuova indipendenza non doveva essere considerato del tutto ostile agli Stati Uniti e che occorreva compiere degli sforzi costanti per attrarre tale forza nazionalista più vicino agli Stati Uniti»⁹⁹ – fece della volontà di conquistare i nazionalismi arabi progressisti uno degli obiettivi primari della sua amministrazione. Gli aiuti economici concessi alla Repubblica Araba Unita negli ultimi anni di Eisenhower rientravano nella politica kennediana di aiuti alle nazioni in via di sviluppo; quindi, il cambio di presidenza non sembrò portare dei cambiamenti nell'approccio alla questione medio-orientale. Kennedy continuò sulla falsariga di Eisenhower: «I due presidenti differivano sul piano tattico piuttosto che su quello strategico. In pratica, differivano sugli strumenti

⁹⁵ SCHLESINGER, JR., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, cit., p. 585.

⁹⁶ HAHN, *Gli Stati Uniti e l'Egitto (1953-1961)*, cit., p. 338.

⁹⁷ Cfr. MUFTI, *The United States and Nasserist Pan-Arabism*, cit., p. 174.

⁹⁸ M. GAZIT, *Israel Diplomacy and the Quest for Peace*, London and Portland, OR, Frank Cass, 2002, p. 15.

⁹⁹ *Ibid.*, p.28.

da adottare nel “maneggiare” la questione mediorientale». ¹⁰⁰ La nuova tattica puntava a superare la ricerca di legami militari per orientarsi verso una politica di aiuti economici e rapporti personali. Indirizzare i paesi mediorientali verso il loro sviluppo interno significava evitare guai agli Stati Uniti nel perseguimento dei propri interessi strategici. La nuova amministrazione fu subito pronta ad imboccare il nuovo corso; in tal senso le parole di Rusk all’apertura della 9^a sessione del consiglio ministeriale della Central Teatry Organization ad Ankara il 27 aprile 1961 furono chiare. Richiamando la “nuova frontiera” di Kennedy dichiarò: «I bisogni sono enormi, non soltanto per resistere alle pressioni di coloro che vorrebbero estendere la propria influenza con mezzi diretti e sovversivi, ma anche più significativamente per consentire che la crescita economica e la democrazia politica progrediscono di pari passo. È nostro continuo obiettivo, insieme ad altri che pure hanno avuto la fortuna di godere delle liberalità di un’epoca industriale, di lavorare con quelli non ancora così privilegiati che cercano attraverso la mobilitazione delle proprie energie, risorse e progetti, di soddisfare le esigenze di oggi e i bisogni di domani». ¹⁰¹ Gli stessi concetti furono ribaditi un anno più tardi davanti ad un “popolo” ebraico da Bowles in occasione dell’American Jewish Congress a New York: «Porre l’enfasi su un programma di massima sicurezza militare non è necessariamente il modo migliore per proteggere i nostri interessi nazionali. Ciò che noi vogliamo veramente è un controllo sufficiente a evitare che i conflitti di frontiera e le ambizioni contrastanti possano scatenare una catastrofe mondiale, e una stabilità sufficiente ad assicurare uno sviluppo politico ed economico ordinato. Soprattutto vogliamo vedere le nazioni del Medio Oriente crescere come membri indipendenti e aventi rispetto di sé di una comunità mondiale libera, dediti allo sviluppo della propria economia e del proprio destino secondo i propri ideali nazionali». ¹⁰²

Nonostante la sua dichiarata politica di imparzialità, lo stato dei fatti indusse Kennedy a stabilire delle priorità negli affari mediorientali. Mentre prima di insediarsi alla Casa Bianca Kennedy credeva che i rapporti Stati Uniti-arabi e Stati Uniti-Israele potessero essere slegati e conciliati, ben presto si rese conto che «la situazione mediorientale

¹⁰⁰ DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 76.

¹⁰¹ *Central Teatry Organization Holds Ninth Ministerial Meeting*, in U.S. Department of State, «Department of State Bulletin», XLIV, 1143, May 22, 1961, p. 779.

¹⁰² *A Look at the Middle East by Chester Bowles*, in U.S. Department of State, «Department of State Bulletin», XLVI, 1193, May 7, 1962, p. 766.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

[...] non era più trattabile secondo gli schemi delle dichiarazioni di amicizia verso tutte le parti in causa. La presenza dell'Unione Sovietica come *patron* dei regimi nazionalisti arabi rendeva questi ultimi insensibili alle generiche manifestazioni di amicizia da parte di Kennedy». ¹⁰³ Il presidente, allora, accettò gli strumenti della Guerra Fredda e «per ostacolare e contenere il presidente Nasser», ¹⁰⁴ per evitare sviluppi che potessero urtare con gli interessi strategici statunitensi, puntò a 1) minimizzare i legami tra Stati Uniti e Israele agli occhi degli arabi; 2) trattare Nasser come il capo di una potenza mondiale; 3) condurre lo stato ebraico a fare il primo passo verso la sistemazione dei profughi palestinesi; 4) rassicurare gli arabi sul comportamento di Israele nel campo dello sviluppo nucleare.

Il dipartimento di stato era d'accordo con Komer sul fatto che «la migliore cosa che possiamo ottenere dalla nostra prossima politica verso Nasser potrebbe essere un semplice e limitato matrimonio di convenienza», ¹⁰⁵ perché in questo modo si poteva «trattenerlo dal fare molte cose che non ci piacciono», ¹⁰⁶ come quella di provocare disordini nell'area.

3. La politica mediorientale kennediana di bilanciamento tra arabi e Israele (1961-1962)

Prima di procedere con gli aiuti diretti all'Egitto di Nasser, nei primi mesi di attività, l'amministrazione democratica cercò di ingraziarselo con dimostrazioni di amicizia. L'amministrazione Eisenhower aveva lasciato in eredità a Kennedy un nuovo problema: la presenza di un reattore nucleare a Dimona, in territorio israeliano. La scoperta era avvenuta grazie ad una serie di ricognizioni aeree effettuate tramite degli U-2 americani nel corso del 1960; gli israeliani avevano in un primo momento negato l'esistenza stessa del reattore (presentato come un'industria tessile) per poi rassicurare gli americani che si trattava di un reattore nucleare indirizzato a scopi pacifici. ¹⁰⁷ Il programma israeliano

¹⁰³ DONNO, *John F. Kennedy e la questione mediorientale 1947-1962*, cit., p. 102.

¹⁰⁴ BEN-ZVI, *Decade of Transition*, cit., p. 102.

¹⁰⁵ *Memorandum for the President*, ("A Shift for Policy Toward Nasser"), December 8, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 362.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Per il racconto degli eventi che condussero alla scoperta del reattore e le prime reazioni statunitensi al riguardo si veda A. COHEN, *Israel and the Bomb*, New York, Columbia University Press, 1998, pp. 79-98.

di energia atomica fu quindi il primo problema che la nuova amministrazione si preoccupò di trattare. «L'acquisizione da parte di Israele di armi nucleari avrebbe avuto gravi ripercussioni in Medio Oriente»,¹⁰⁸ per cui era necessario rassicurare gli arabi riguardo alle intenzioni israeliane di produzione pacifica del reattore nucleare. Da più parti negli Stati Uniti era stata espressa preoccupazione per questo motivo: «Il senatore Gore era preoccupato dall'effetto che poteva avere sugli arabi l'esistenza del reattore a Dimona, e voleva sapere di quale prova certa il dipartimento era in possesso riguardo al fatto che la conoscenza di Dimona li avesse spinti tra le braccia dei russi».¹⁰⁹ Durante la stessa conversazione l'assistente segretario Lewis Jones «dichiarò che, secondo un'indicazione, Nasser aveva chiesto aiuto all'Unione Sovietica per la costruzione di un reattore di 30-40 megawatt – simile a quello di Dimona – in Egitto».¹¹⁰ Al di là delle voci in circolazione, le reazioni arabe su Dimona erano state comunque negative; a febbraio l'ambasciatore israeliano negli Stati Uniti Harman dichiarò: «I vicini arabi di Israele non raramente sollevavano la questione di Dimona e del suo potenziale utilizzo come fonte di armi nucleari».¹¹¹ Kennedy stesso non mancò di esprimere le sue preoccupazioni al riguardo e, secondo il memorandum di una sua conversazione con Rusk del 6 febbraio 1961, affermò che la reazione araba «potrebbe rendere urgente che noi premiamo per una dichiarazione pubblica riguardante gli usi pacifici del progetto di Israele».¹¹² Come conseguenza, in un successivo telegramma del dipartimento all'ambasciata statunitense nella Repubblica Araba Unita, Rusk rassicurò Kamel che il governo degli Stati Uniti aveva «ricevuto garanzia sia da Israele che dalla Francia. Questi avevano chiarito che quel reattore era per scopi pacifici e non finalizzato alla produzione di armi».¹¹³ Via via che gli Stati Uniti facevano dei passi in avanti nel controllo della produzione nucleare israeliana, gli arabi ne erano informati. Così accadde dopo le ispezioni a Dimona del 23 maggio 1961, quando Rusk si preoccupò di rendere noto al ministro degli esteri della

¹⁰⁸ *Memorandum from Secretary of State Rusk to President Kennedy*, ("Israel Atomic Energy Activities"), January 30, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 9.

¹⁰⁹ *Memorandum of Conversation*, January 9, 1961, *ibid.*, p. 2; si veda anche *Memorandum for the President* ("Israel Atomic Energy Activities"), January 30, 1961, in U.S. NATIONAL ARCHIVES, Central Foreign Policy Files, College Park, MD, 884 A.1901/1- 30/61 (d'ora in poi USNA, seguito dal protocollo).

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Memorandum of Conversation*, ("Israeli Reactor"), February 3, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 13.

¹¹² Department of State, Secretary's Staff Meetings: Lot 66 D 147, in FRUS, vol. XVII, p. 13, n. 1.

¹¹³ *Telegram from Department of State to the Embassy in the United Arab Republic*, February 8, 1961, *ibid.*, p. 18.

Repubblica Araba Unita – e a tutte le altre ambasciate arabe – che «mentre il reattore produrrà piccole quantità di plutonio, come altri di dimensioni e nature simili, i nostri esperti non hanno trovato prove del fatto che gli israeliani abbiano intenzione di produrre armi. Sono perciò lieto di rinnovarvi la garanzia personale da me fornita al vostro ambasciatore che noi riteniamo che questo reattore è esclusivamente per fini pacifici». ¹¹⁴

Giustificare i comportamenti israeliani agli occhi degli arabi e tentare di convincerli dell'estraneità statunitense ai progetti dello stato ebraico fu un motivo costante nella politica mediorientale americana durante il primo anno della presidenza Kennedy. Contemporaneamente a queste prime rassicurazioni, Kennedy iniziò la sua corrispondenza con Nasser. La diplomazia personale, basata sulla corrispondenza epistolare diretta con i capi dei paesi non allineati, mirava ad avvicinare questi stati a Washington per diminuire su di essi l'influenza sovietica. L'Egitto di Nasser rientrava in questo progetto e JFK portò avanti con lui due tipi di corrispondenza: una privata e una ufficiale. ¹¹⁵ La prima fu fondamentale per la creazione tra i due di un dialogo diretto e franco che li condusse al rispetto reciproco. La volontà del presidente americano era essenzialmente quella di informare preventivamente Nasser delle mosse statunitensi nell'area mediorientale in modo da bloccare sul nascere i comportamenti destabilizzanti del leader egiziano nell'area. «Kennedy si premurò di informare in anticipo Nasser di ciò che facevamo e le ragioni per cui lo facevamo, una sollecitudine che certamente moderò le reazioni di Nasser a quelli che, altrimenti, egli avrebbe potuto interpretare come atti ostili». ¹¹⁶ Il presidente si assumeva quindi la responsabilità di fare il primo passo verso Nasser – nonostante fosse consapevole della diversità degli obiettivi strategici delle due nazioni – in modo da riceverne qualcosa in cambio. Questo approccio, che lo studioso Ben-Zvi definisce *bargaining approach*, ¹¹⁷ determinò anche i contenuti e le finalità della lettera ufficiale che Kennedy indirizzò l'11 maggio 1961 a Nasser e ad altri cinque capi di stato arabi: il presidente Chehab del Libano, re Hussein di Giordania, il primo ministro iracheno Quassim, re Saud d'Arabia e l'imam Ahmed dello Yemen.

¹¹⁴ *Telegram from Department of State to the Embassy in the United Arab Republic, ibid.*, p. 158.

¹¹⁵ Si veda al riguardo G.A. ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence: A Policy of Accommodation*, Ph. D. Dissertation, Harvard University, Cambridge, MA, 1991, pp. 62-97.

¹¹⁶ SCHLESINGER, JR., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, cit., p. 586.

¹¹⁷ Si veda al riguardo BEN-ZVI, *Decade of Transition*, cit., pp. 102-105.

Il primo ministro israeliano Ben Gurion aveva richiesto un incontro con il nuovo presidente democratico, ma la paura che tale incontro potesse – insieme al risentimento arabo verso Washington e alcune divergenze di opinione emerse in seno alle Nazioni Unite tra Egitto e Stati Uniti – determinare l'accusa araba di collusione tra Israele e Stati Uniti portò in un primo momento Rusk a rifiutare l'incontro perché ritenuto inopportuno.¹¹⁸ Quando, dopo una serie di incontri e trattative, Kennedy si dimostrò disposto a incontrare Ben Gurion il 30 maggio a New York,¹¹⁹ l'apparato estero appartenente al gruppo New Look at Nassir¹²⁰ si mobilitò per trovare un *escamotage* che frenasse le possibili reazioni arabe. Il personaggio più impegnato in tal senso fu Chester Bowles, allora sottosegretario di stato. Il 6 maggio indirizzò al presidente un memorandum in cui lo invitava a rendere chiare al mondo arabo le direttive della politica estera americana in Medio Oriente mediante l'invio di lettere personali ai capi di stato arabi: «Riteniamo sia giunto il momento di chiarire il desiderio di questa amministrazione di trattare le questioni mediorientali su una base quanto più imparziale ed amichevole possibile. Di conseguenza, proponiamo una lettera da parte sua a ciascuno dei leader arabi in cui si espongano le linee generali della politica di questa amministrazione riguardo il Medio Oriente».¹²¹ Indicando gli obiettivi che le lettere potevano raggiungere, Bowles continuava: «Le lettere potranno anche contribuire in qualche modo a mitigare il contraccolpo arabo all'imminente visita del primo ministro Ben Gurion in questo paese. A tale riguardo, sarà importante spedire le lettere quanto più presto possibile prima della visita del 30 maggio di Ben Gurion».¹²² Bowles sperava che Kennedy accettasse il consiglio e congedandosi ribadiva il concetto: «Sarebbe auspicabile che queste lettere rassicurassero i leader arabi circa il grande desiderio di questa amministrazione di mantenere e valorizzare i rapporti amichevoli e fecondi fra i loro paesi e il nostro».¹²³ La preoccupazione relativa alle reazioni arabe doveva essere veramente forte dal momento che pochi giorni dopo Bowles si preoccupò di informare l'ambasciata statunitense nella Repubblica Ara-

¹¹⁸ Si veda al riguardo *Memorandum of Conversation* ("Prime Minister Ben Gurion's Request for an Appointment with the President"), April 13, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 81.

¹¹⁹ Cfr. *Editorial Note, ibid.*, p. 86.

¹²⁰ Si veda al riguardo ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence*, cit., p. 67.

¹²¹ *Memorandum from Acting Secretary of State Bowles to President Kennedy* ("Proposed Message to Arab Leaders"), May 6, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 100.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*, p. 101.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

ba Unita dell'incontro "ufficioso" che avrebbe avuto luogo il 30 maggio a New York.¹²⁴ Dopo aver messo bene in evidenza che l'incontro era stato richiesto dal primo ministro israeliano e che comunque non avrebbe avuto luogo a Washington, il sottosegretario di stato si preoccupò di sottolineare che il presidente avrebbe cercato di trattare con Ben Gurion temi cari agli arabi e avrebbe sicuramente spedito presto – dietro suggerimento del dipartimento – una lettera dal tono amichevole agli arabi. Il fatto che le lettere fossero ancora richiamate alla fine del telegramma fa pensare che l'obiettivo principale che si proponevano fosse proprio quello di bloccare sul nascere una reazione negativa all'incontro; infatti, alla fine, si invitava l'ambasciata a collaborare nel ridimensionarne l'importanza: «Il dipartimento desidera la sua opinione riguardo ai mezzi per ridurre al minimo le reazioni arabe alla visita di Ben Gurion e nello specifico riguardo a se vale la pena informare in anticipo il leader arabo chiave nel vostro paese della visita di Ben Gurion».¹²⁵

Finalmente l'11 maggio 1961 le lettere furono spedite. Si trattava dello stesso testo per tutti e sei i paesi destinatari ad eccezione della parte finale adattata alla realtà di ogni singolo stato. La lettera era generica, amichevole e propositiva:¹²⁶ ribadiva la volontà statunitense di impegnarsi nell'area mediorientale. Gli Stati Uniti: 1) sentivano il dovere di assistere tutti gli stati dell'area che lavoravano per determinare il proprio destino; 2) desideravano contribuire (anche all'interno dell'ambito delle Nazioni Unite) alla risoluzione delle dispute mediorientali che sviavano gli stati dal cammino verso il progresso economico e sociale; 3) erano pronti a continuare a supportare lo sviluppo civile ed economico tramite il *Food for Peace Program*; 4) nello specifico speravano di contribuire alla risoluzione del conflitto arabo-israeliano tramite l'impegno della Palestine Conciliation Commission (PCC)¹²⁷ («Siamo pronti ad usare la nostra influenza per garantire

¹²⁴ Si veda al riguardo *Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Arab Republic*, May 10, 1961, *ibid.*, pp. 104-105. Bowles stesso aveva suggerito questa mossa accennando alle preoccupazioni riguardo al fatto che gli arabi tendessero a considerare l'amministrazione Kennedy pro-Israele nel già citato *Memorandum from Acting Secretary of State Bowles to President Kennedy*, p. 92.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 105.

¹²⁶ Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Arab Republic*, May 11, 1961, in FRUS, vol. XVII, pp. 110-113.

¹²⁷ Si trattava di una commissione tripartita costituita da rappresentanti di Francia, Turchia e Stati Uniti nata in seguito ad una risoluzione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite dell'11 dicembre 1948 con lo scopo di cercare una soluzione del problema dei profughi palestinesi.

che la commissione intensifichi i suoi sforzi per favorire il progresso verso una risoluzione imparziale e pacifica»¹²⁸).

Nella lettera a Nasser, Kennedy si preoccupò di far riferimento ai legami storici tra Stati Uniti e Repubblica Araba Unita per concludere che, «data la lunga storia di rapporti amichevoli fra il popolo arabo e il popolo americano, e l'interdipendenza di tutti gli uomini che desiderano rimanere liberi, voglio essere sicuro che lei e gli altri leaders arabi non fraintendiate il nostro atteggiamento nei confronti del popolo arabo».¹²⁹ Accertarsi di ciò che pensavano gli arabi della nuova amministrazione era di fondamentale importanza dopo le divergenze emerse in seno alle Nazioni Unite, dove Washington si era opposta a due delibere arabe riguardanti la creazione di un custode delle proprietà dei profughi palestinesi. La fermezza della linea americana a tal proposito non era stata intaccata neppure dalle reazioni dei portavoce e dei media arabi contro il comportamento statunitense; in realtà gli Stati Uniti intendevano smussare le spigolosità degli estremismi nel conflitto arabo-israeliano che avrebbero altrimenti allontanato un accordo tra le parti.¹³⁰ Questo era il progetto di pace elaborato da Kennedy prima del suo insediamento alla Casa Bianca e che lo stesso cercava in qualche modo di perseguire.

Contrariamente a quello che molta letteratura ha lasciato intendere riguardo il coinvolgimento personale di Kennedy nella conduzione di una *special relationship* tra gli Stati Uniti e Israele, i rapporti tra i due stati durante la sua amministrazione non furono poi così rosei: ciò che Israele riuscì a ottenere lo ottenne in quanto rientrava perfettamente nelle linee tracciate dagli Stati Uniti. Parallelamente agli accorgimenti che questi mettevano in atto per non urtare la suscettibilità araba, partivano da Israele una serie di richieste che venivano puntualmente respinte da Washington. Si trattava delle stesse richieste inoltrate nel decennio precedente: armi e garanzie di sicurezza. L'argomento era scaturito nel mese di gennaio quando l'ambasciatore uscente Reid aveva raccomandato agli Stati Uniti «di prendere in considerazione l'idea di missili balistici per Israele e una più specifica garanzia della nostra disponibilità a prestare aiuto in caso di invasione,

¹²⁸ *Telegram from the Department of State to the Embassy in the United Arab Republic*, May 11, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 112.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 113.

¹³⁰ Cfr. *Memorandum from the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Cleveland) to Acting Secretary of State Bowles*, April 19, 1961, in FRUS, vol. XVII, pp. 87-88.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

come mosse che contribuiranno alla stabilità in Medio Oriente»,¹³¹ per poi rientrare in una vera e propria campagna politica portata avanti dal successivo ambasciatore israeliano negli Stati Uniti Harmann e da Ben Gurion stesso nel corso dei mesi successivi. A dispetto dell'apparente tranquillità nella regione, Harmann presentava la crescente minaccia militare egiziana agli occhi di Bundy il 16 febbraio 1961 richiamando la vecchia richiesta di *Hawk* inoltrata al presidente Eisenhower.¹³² Non si trattava del rinnovo della richiesta ufficiale dei missili, ma Israele stava rivedendo la situazione della propria sicurezza alla luce delle nuove acquisizioni militari da parte della Repubblica Araba Unita (missili *Mig-19* provenienti dall'Unione Sovietica). Il dipartimento di stato contestò subito l'inferiorità militare israeliana sbandierata da Harmann schierandosi contro la fornitura di *Hawk*: «Gli USA hanno rifiutato a causa della loro riluttanza a far introdurre un'arma così sofisticata in medio Oriente». ¹³³ Si proseguiva, quindi, con la vecchia politica del rifiuto di Eisenhower; Talbot scriveva a Rusk che avrebbe invitato Harmann a collaborare per una pacificazione dell'area che non prevedeva né un trattato di sicurezza bilaterale Stati Uniti-Israele che avrebbe turbato gli equilibri mediorientali rompendo il periodo di relativa tranquillità, né tanto meno la concessione di armi a Israele che avrebbe provocato una corsa agli armamenti.¹³⁴ Questa paura, tanto cara ad Eisenhower, ritornava ora costantemente nelle preoccupazioni della nuova amministrazione disposta sì a servire al meglio i bisogni militari israeliani, ma «a) ottenendo dai fornitori europei tradizionali armi pesanti e avanzate; b) attraverso la vendita occasionale di quantità modeste di armi difensive provenienti dagli Stati Uniti; c) accettando la nostra offerta di attrezzature elettroniche avanzate del valore di \$15.000.000; d) attraverso l'addestramento militare degli ufficiali israeliani negli USA pressoché ai livelli attuali; e) attraverso la continua disponibilità per Israele dell'equipaggiamento statunitense in eccedenza; e, f) attraverso continui contatti vantaggiosi con i nostri addetti militari in Israele». ¹³⁵

¹³¹ *Memorandum of Conversation* (“Ambassador Reid’s Review of his Conversation with President Kennedy”), January 31, 1961, *ibid.*, p. 11.

¹³² Cfr. *Memorandum of Conversation* (“Israel’s Security and Other Problems”), February 16, 1961, *ibid.*, p. 26.

¹³³ *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Stoessel) to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, February 24, 1961, *ibid.*, p. 35.

¹³⁴ Cfr. *Memorandum from the Assistant Secretary for the Near East Affairs (Talbot) to Secretary of the State Rusk*, May 1, 1961, *ibid.*, pp. 92-96.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 94.

Il problema della sicurezza israeliana fu uno dei temi trattati nel ben noto colloquio tra Kennedy e Ben Gurion avvenuto il 30 maggio 1961 nella *suite* presidenziale del Waldford Astoria a New York. A un quadro dei problemi relativi al reattore nucleare seguì, infatti, la descrizione da parte del primo ministro israeliano dell' inferiorità qualitativa delle capacità militari israeliane rispetto a quelle egiziane. Dal momento che «l'obiettivo dichiarato di Nasser [...] è distruggere e non semplicemente sconfiggere Israele»,¹³⁶ egli si chiedeva come mai gli Stati Uniti negavano ancora a Israele le armi difensive di cui si era fatta richiesta all'amministrazione precedente. Si trattava ovviamente degli *Hawk*, ma Kennedy non intendeva modificare la politica statunitense in questo senso: «Se gli *Hawk* sono un'arma difensiva è anche vero che sono dei missili e se i missili fossero introdotti nell'area mediorientale, gli armamenti militari si intensificherebbero rapidamente»;¹³⁷ il fatto però che dopo la descrizione del materiale militare disponibile nella Repubblica Araba Unita, Kennedy affermasse che «continueremo a tenere sotto controllo la situazione»¹³⁸ ed esprimesse il desiderio «di rivedere continuamente la situazione missilistica»¹³⁹ fa pensare che la porta sugli *Hawk* non fosse ancora definitivamente chiusa. Forse già da allora il presidente pensava alla possibilità di soddisfare le richieste israeliane tramite la politica del *bargaining approach*. Ma pensare che «le merci di scambio» fossero già state individuate è azzardato; comunque resta il fatto che durante la conversazione con il primo ministro, Kennedy sondò il terreno per appurare la disponibilità israeliana per la collaborazione ad un progetto della Palestine Conciliation Commission riguardo alla soluzione del problema dei profughi palestinesi.¹⁴⁰ Così il presidente presentò il progetto: «Le Nazioni Unite stanno cercando un rappresentante neutrale che a sua volta farà la proposta che comporterà le tre alternative del rimpatrio o del risarcimento con il reinsediamento nei paesi arabi o altrove».¹⁴¹ Come membri della commissione, gli Stati Uniti erano interessati alla buona riuscita del pro-

¹³⁶ *Memorandum of Conversation* ("Conversation between President Kennedy and Prime Minister Ben Gurion"), May 30, 1961, *ibid.*, pp. 134-141.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*, p. 137.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 140.

¹⁴⁰ Si veda al proposito *Outgoing Telegram*, June 2, 1961, in *The John F. Kennedy NSF. The Middle East: National Security Files, 1961-1963*, in JOHN F. KENNEDY LIBRARY, Boston, MA, Israel, 6/61, box 118.

¹⁴¹ *Memorandum of Conversation* ("Conversation between President Kennedy and Prime Minister Ben Gurion"), *cit.*, p. 140.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

getto e come potenza mondiale erano pronti a trarre i migliori vantaggi da una risoluzione che avrebbe prima spianato la strada verso la pace arabo-israeliana e poi permesso a Washington di perseguire senza intralci i propri obiettivi mediorientali. Kennedy considerava fondamentale la collaborazione israeliana in questa direzione: «Se Israele appare costruttivo, il problema sarà più facile».¹⁴² Questo significava però chiedere ancora agli israeliani di compiere il primo passo verso la risoluzione del conflitto arabo-israeliano.

Nonostante le aspettative israeliane generate dalla simpatia personale che Kennedy aveva dimostrato nei confronti del popolo ebraico e dalla nomina di ebrei a ruoli chiave dell'amministrazione democratica, l'insediamento di quest'ultima non aveva portato apparentemente dei cambiamenti nei rapporti con Israele. Ad avvalorare queste sensazioni contribuirono le condanne espresse dagli Stati Uniti presso l'assemblea generale delle Nazioni Unite prima nell'aprile del 1961 e poi nell'aprile del 1962. Nel primo caso si trattò della condanna del gesto di "provocazione" che Israele avrebbe compiuto con lo svolgimento di una parata militare in commemorazione dell'indipendenza israeliana a Gerusalemme (città internazionalizzata, secondo la risoluzione delle Nazioni Unite del 29 novembre 1947); nel secondo caso si ripeté la classica condanna della politica di rappresaglia israeliana (che violava il "cessate-il-fuoco" stabilito dalla risoluzione delle Nazioni Unite del 15 luglio 1948) in seguito agli scontri del marzo 1961 lungo il confine israelo-siriano: condanna che tra l'altro tralasciava di punire ufficialmente le provocazioni siriane. In realtà, rispetto alla precedente amministrazione, ci fu un cambiamento nel comportamento statunitense verso Israele che consistette nel modo in cui Kennedy tentò di approcciare lo stato ebraico per ottenerne in cambio qualcosa.

Innanzitutto, bisogna qui ricordare che, nonostante la condanna verbale a causa della parata militare a Gerusalemme, a Israele non furono inflitte delle vere e proprie sanzioni e comunque non mancarono da parte statunitense aiuti economici (ad esempio il prestito di 1,5 milioni di \$ concesso nel marzo del 1961 dall'Import Export Bank)¹⁴³ e dichiarazioni di appoggio alle cause israeliane. Deve essere analizzato in quest'ottica il sostegno dell'amministrazione democratica per lo sviluppo del progetto di diversione delle acque

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Cfr. M. GAZIT, *Israeli Diplomacy and the Quest for Peace*, London - Portland, OR, Frank Cass, 2002, p. 36.

del Giordano che avrebbe permesso dal 1963 di irrigare il deserto israeliano del Negev. Questo sostegno creò non pochi problemi nello sviluppo di rapporti amichevoli tra Stati Uniti e arabi in generale e tra Stati Uniti e Siria in particolare.¹⁴⁴ Sostenendo ancora la realizzazione del piano Johnston, elaborato durante la precedente amministrazione, gli Stati Uniti si dimostravano disposti a rischiare qualcosa per gli israeliani per non alienarsene le simpatie. Con tale disposizione d'animo, ben presto la sistemazione dei profughi divenne la chiave per indirizzare i comportamenti israeliani verso la realizzazione degli interessi statunitensi nell'area. Era necessario avere Israele dalla propria per evitare che la sua politica di rappresaglia o la sua possibile produzione di armi nucleari allontanassero la pace in Medio Oriente. Riuscire a ottenere anche solo il consenso israeliano per la sistemazione dei profughi non era, però, facile. Poiché il rifiuto da parte di Nasser dell'esistenza di Israele era ancora fermo e la propaganda araba contro lo stato ebraico continuava imperterrita, Ben Gurion – nonostante avesse lasciato una porta aperta alla risoluzione durante il suo colloquio con Kennedy – fin dalla prima metà del 1961 aveva rifiutato fermamente la possibilità di un rimpatrio perché «con il rimpatrio Nasser manderà il suo esercito in Israele dietro ai profughi».¹⁴⁵ Dello stesso avviso era il ministro degli esteri israeliano Golda Meir che, oltre a ribadire i problemi per la sicurezza della sua nazione, esprime la riluttanza israeliana a fare il primo passo nella sistemazione dei profughi:¹⁴⁶ dal momento che loro l'avevano già compiuto con l'accettazione di 40.000 arabi in Israele nel 1949, ora spettava agli arabi compiere il secondo. La strada verso un accordo si presentava lunga e difficile, ma Kennedy e il suo apparato estero la percorsero sino in fondo stoicamente anche quando tutto sembrava ormai perduto (dicembre 1962). Determinato a risolvere la questione per il bene della propria nazione, Kennedy aveva recuperato la Palestine Conciliation Commission affinché preparasse un progetto per il rimpatrio, il reinsediamento dei profughi e un eventua-

¹⁴⁴ Si veda al riguardo *Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asia Affairs (Grant) to the Under Secretary of State for Political Affairs (McGhee)* ("Jordan Waters"), February 24, 1962, in FRUS, vol. XVII, pp. 490-492; *Circular Telegram from the Department of State to the Embassy in Syria*, February 24, 1962, *ibid.*, pp. 492-493; *Circular Telegram from the Department of State to the Embassies in the United Kingdom and in Syria*, February 24, 1962, *ibid.*, pp. 493-494; *Telegram from the Embassy in Syria to the Department of State*, February 28, 1962, *ibid.*, pp. 501-503.

¹⁴⁵ *Telegram from the Mission to the United Nation to the Department of State*, June 2, 1961, *ibid.*, p. 150.

¹⁴⁶ Cfr. *Telegram from the Embassy in Israel to the Department of State*, July 12, 1961, *ibid.*, pp. 185-187.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

le risarcimento per i danni da loro subiti. Era esattamente ciò che si era proposto di realizzare prima di divenire presidente.¹⁴⁷

L'intensità del coinvolgimento degli Stati Uniti nel progetto divenne chiara nell'agosto del 1961 con la nomina dell'americano Joseph Johnson a rappresentante speciale del PCC. Seguirono due missioni di costui in Medio Oriente volte a sondare gli umori delle due parti in causa in modo da realizzare un progetto fattibile. Il "primo round" delle consultazioni ebbe luogo tra il 1° e il 17 settembre 1961 e i risultati non furono positivi. Lo stesso Johnson così li commentò: «In apparenza, non vi sono stati cambiamenti nell'opinione pubblica nei confronti del problema dei profughi da parte dei governi ospiti o di Israele. Gli arabi insistono sul rimpatrio come una condizione *sine qua non* di qualsiasi evoluzione; gli israeliani insistono sul fatto che non può esserci un rimpatrio senza un cambiamento dell'atteggiamento arabo di base nei confronti di Israele. In realtà ciascuna delle due parti ritiene che l'azione dipenda dall'altra».¹⁴⁸ Le indicazioni che erano emerse non lasciavano ben sperare, anche perché gli arabi non avevano suggerito niente di pratico per la risoluzione della controversia e Israele aveva essenzialmente solo confermato le paure per la sua sicurezza. Soltanto cinque giorni dopo un telegramma dell'ambasciata statunitense che lasciava intendere che Israele si dimostrava pronto a collaborare per la realizzazione del progetto,¹⁴⁹ la situazione sembrò aggravarsi perché la Knesset approvò una risoluzione contro il ritorno dei profughi in Israele e a favore di una loro sistemazione solo nei paesi arabi.¹⁵⁰ La giustificazione a questa risoluzione, data al dipartimento di stato dall'ambasciatore Harmann, derivava ancora una volta dalle paure israeliane per la propria sicurezza; nello specifico: 1) Nasser aveva recentemente minacciato che il ritorno dei profughi in Israele avrebbe segnato la fine della sua esistenza; 2) la crescente considerazione agli occhi degli Stati Uniti della Palestine Arab Delegation in seno alle Nazioni Unite faceva paura a Israele.

¹⁴⁷ Si veda al riguardo KENNEDY, *Strategia di pace*, cit., pp. 144-149.

¹⁴⁸ *Memorandum of Conversation* ("Dr. Johnson Mission to the Middle East"), September 29, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 264.

¹⁴⁹ Cfr. *Telegram from the Embassy in Israel to the Department of State*, November 1, 1961, *ibid.*, pp. 320-321.

¹⁵⁰ Cfr. *Memorandum of Conversation* ("Israel Position Re Arab Refugees"), November 14, 1961, *ibid.*, pp. 327-329.

Alla luce di queste considerazioni il piano sembrava lontano anni luce se gli Stati Uniti non decidevano di tranquillizzare gli israeliani circa la loro sicurezza. In un primo momento scelsero di salvare il piano Johnson ammorbidendo Israele sulle decisioni che sarebbero state prese durante la 16^a assemblea generale delle Nazioni Unite. In una conversazione avvenuta prima di questa assemblea tra la Meir, Rusk Harmann, Gazit e altre figure dell'apparato estero americano, «il segretario ha fatto notare che se fosse possibile, preferirebbe che nessuna discussione avesse luogo quest'anno sul problema dei profughi palestinesi»¹⁵¹ perché intendeva trovare un terreno d'incontro tra le due parti in causa tramite Johnson: «Riteniamo che l'approccio di Johnson sia il migliore date le circostanze».¹⁵² Israele, invece avrebbe voluto indirizzarsi verso negoziazioni dirette con gli arabi a causa della «mancanza di conoscenza a livello internazionale della posizione israeliana sulla questione dei profughi palestinesi».¹⁵³ Bisognava dissuadere lo stato ebraico dal mettere ai voti una proposta per negoziazioni dirette perciò Rusk dichiarò gli Stati Uniti pronti a: 1) votare contro la proposta araba per la nomina di un custode delle proprietà dei profughi; 2) opporsi al riconoscimento della delegazione araba palestinese; 3) votare comunque contro la proposta israeliana se fosse stata presentata perché al segretario «sembrava meglio che gli Stati Uniti prendessero la posizione di non gradire né la posizione degli arabi né quella di Israele».¹⁵⁴ In realtà la preoccupazione statunitense era quella di non cedere alle richieste israeliane in quanto «farebbe sorgere ancora negli arabi lo spauracchio dell'abilità dei sionisti di influenzare la politica americana».¹⁵⁵ Ciò non era possibile dal momento che si erano compiuti dei passi in avanti verso il leader egiziano Nasser. La rottura della Repubblica Araba Unita nel settembre del 1961 aveva permesso, infatti, un avvicinamento tra Stati Uniti ed Egitto. Bisognava approfittare del momento di difficoltà di Nasser per far sentire la presenza statunitense al suo fianco. Kamel suggeriva che era giunto il momento propizio per puntare sugli aiuti economici: «Era cruciale per la stabilità futura dell'Egitto e per i rapporti Sta-

¹⁵¹ *Memorandum of Conversation* ("Palestine Refugee Item at the 16th United Nations General Assembly"), November 30, 1961, *ibid.*, p. 350.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*, p. 349.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 352.

¹⁵⁵ *Memorandum from the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asia Affairs (Talbot) and the Assistant Secretary of State for Congressional Relations (Dutton) to Secretary of State Rusk* ("Farbstein Resolution on Arab-Israeli Negotiation"), February 2, 1962, *ibid.*, p. 459.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

ti Uniti-Egitto estendere sistematicamente la nostra collaborazione economica». ¹⁵⁶ Le possibilità di buone relazioni tra Stati Uniti ed Egitto erano possibili perché tutte le carte giocavano a favore degli statunitensi: Nasser provava simpatia verso Kennedy e i cattivi rapporti tra Il Cairo e Mosca rendevano il governo egiziano «attivamente anti-comunista». ¹⁵⁷ L'apparato estero kennediano sembrava propenso a concedere questo aiuto: «Se confezionato e presentato a Nasser in maniera adeguata, dovrebbe ampiamente dimostrare che stiamo realmente cercando di aprire un nuovo capitolo nelle relazioni USA-Egitto. Perché non usarlo in questa maniera?». ¹⁵⁸ Era giunto il momento opportuno per realizzare il famoso “matrimonio di convenienza”. Il 1962, infatti, si aprì seguendo questa linea; anche Rusk si dimostrò ben disposto verso gli aiuti economici all'Egitto – «Il nostro obiettivo sarebbe incoraggiare un ordinato sviluppo economico nella Repubblica Araba Unita con conseguenze positive per la stabilità del Vicino Oriente e fornire alternative occidentali significative alla dipendenza economica, e forse politica, della Repubblica Araba Unita dal blocco sovietico» ¹⁵⁹ – e si mise in moto una perfetta macchina estera per avviare il progetto: 1) si discusse la possibilità di una visita di Nasser negli Stati Uniti; 2) si iniziò a lavorare con Badeau per il rafforzamento delle posizioni statunitensi in Egitto; 3) Kennedy intensificò l'utilizzo della diplomazia personale con Nasser; 4) Bowles e Mason furono spediti in Egitto per provare l'effettiva disponibilità egiziana a collaborare con gli Stati Uniti in cambio degli aiuti economici. ¹⁶⁰ Nonostante alcuni esponenti dell'amministrazione fossero scettici riguardo la reale possibilità di piegare Nasser alle direttive americane nell'area, tutti convennero che bisognava ri-

¹⁵⁶ *Memorandum of Conversation Between the President's Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Rostow) and the United Arab Republic Ambassador (Kamel)*, November 22, 1961, *ibid.*, p. 345.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, December 8, 1961, *ibid.*, p. 361.

¹⁵⁹ *Memorandum from Secretary of State Rusk to President Kennedy* (“Action Program for the United Arab Republic”), January 10, 1962, *ibid.*, p. 385.

¹⁶⁰ Per gli scopi della visita di Bowles in Egitto si veda *Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Grant) to President's Special Representative and Adviser on African, Asian, and Latin America Affairs (Bowles)*, February 6, 1962, *ibid.*, pp. 465-466; per il resoconto sul viaggio si veda *Chester Bowles' Report on Visit to Cairo*, Secret, February 21, 1962, in GAZIT, *Israeli Diplomacy and the Quest for Peace*, pp. 74-83; per i risultati del viaggio di Mason si veda *Memorandum of Conversation from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy* (“Visit of Ed Mason to the UAR”), February 28, 1962, in FRUS, vol. XVII, pp. 500-501. Sulle missioni americane e la successiva visita del ministro dell'economia egiziano negli Stati Uniti si veda W. BASS, *Support Any Friend: Kennedy's Middle East and the Making of the U.S.-Israel Alliance*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 89-91.

schiare dal momento che – come diceva Komer – «può causarci molto più problemi se attivamente ostile piuttosto che nel caso avesse un interesse personale nelle buone relazioni con noi».¹⁶¹

Questa serie di passi verso Nasser non lasciavano indifferenti gli ebrei che nel frattempo dovettero mandar giù la condanna statunitense alle nazioni Unite per il *raid* contro la Siria avvenuto nella notte tra il 16 e il 17 marzo. Feldman aveva già suggerito di bilanciare i gesti a favore dell'Egitto con qualcuno a favore di Israele, affinché si attuasse un reale politica di imparzialità che avrebbe evitato problemi di natura interna, ma fu nel maggio del 1962 che tali indicazioni iniziarono a essere prese in considerazione. In particolare, Komer colse le preoccupazioni israeliane per la sua sicurezza e così scrisse a Bundy a proposito dei possibili aiuti ad Israele: «Quei gesti compensatori verso Israele sono auspicabili, ma credo che: 1) ciò che occorre agli israeliani e che loro vogliono è che noi riaffermiamo la nostra garanzia di sicurezza; 2) dovremmo usare questa prospettiva per ottenere alcune concessioni da loro».¹⁶² Si apriva con questa presa di coscienza la strada dello “scambio di merci” tra Stati Uniti ed Israele: la garanzia di sicurezza tanto agognata dallo stato ebraico sarebbe arrivata in cambio dell'accettazione del piano-pilota per il rimpatrio dei profughi progettato da Johnson.

Nella primavera del 1962 Johnson aveva elaborato un progetto-pilota che puntava al rimpatrio «di un limitato numero di rifugiati in un limitato periodo di tempo».¹⁶³ L'ostacolo maggiore sarebbe stato far accettare a Israele il principio alla base del piano per cui gli sforzi statunitensi si concentrarono in questa direzione. Alle indicazioni per Barbour e Harmann affinché facilitassero l'accettazione del piano, seguì il secondo *round* di consultazioni di Johnson in Medio Oriente, che vide il rappresentante del PCC per ben due volte in Israele. In aprile egli incontrò soltanto il ministro degli esteri Golda Meir; l'eventualità di accogliere come primo passo 20.000 profughi in Israele lasciava ancora perplesso il ministro: «Lei e i suoi collaboratori erano chiaramente determinati, nonostante le ripetute smentite di Johnson, ad interpretare il suo approccio come una

¹⁶¹ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, March 5, 1962, in FRUS, vol. XVII, p. 508.

¹⁶² Si veda nota a piè di pagina del *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President's Deputy Special Counsel (Feldman)*, May 31, 1962, *ibid.*, p. 691.

¹⁶³ *Memorandum of Conversation* (“PCC Refugee Initiative”), April 6, 1962, *ibid.*, p.577.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

minaccia alla sicurezza israeliana». ¹⁶⁴ Le successive consultazioni con gli arabi non lasciarono intravedere niente di buono; infatti, emersero le stesse conclusioni del consiglio della lega araba tenutosi in Arabia Saudita dal 31 marzo al 4 aprile 1962, che lasciavano intendere che l'attuazione del piano dipendesse esclusivamente dalla volontà israeliana di accettare il rimpatrio. ¹⁶⁵ Dalla seconda sosta in Israele Johnson non ottenne niente di nuovo: «Egli ricevette essenzialmente un altro lungo discorso dal ministro degli esteri sui problemi della sicurezza di Israele» ¹⁶⁶ e da Ben Gurion un generico impegno a collaborare se ciò avesse significato fare un passo verso la pace, «nonostante il fatto che Israele non avesse un obbligo morale per contribuire a risolvere il problema dei profughi». ¹⁶⁷ Alla luce di questi risultati e delle preoccupazioni riguardo la difficoltà di intrattenere buoni rapporti con gli ebrei, si aprì la prospettiva di un cambiamento nei loro confronti.

L'avvicinamento a Nasser era stato effettuato con la consapevolezza che «non si può proporre una nuova iniziativa verso Nasser senza accertare il suo probabile impatto su Israele e i suoi sostenitori negli Stati Uniti», ¹⁶⁸ perciò Komer suggeriva al presidente che «nell'ambito di qualsiasi iniziativa di nuova politica, dovremmo chiarire bene a Nasser la nostra impossibilità a sostenerlo contro Israele». ¹⁶⁹ Evidentemente questa linea non era sufficiente per assicurare Israele circa l'imparzialità della politica statunitense in Medio Oriente e per placare il sentimento di precarietà insito nello stato ebraico. Questo aveva bisogno di un gesto che gli facesse comprendere che gli Stati Uniti erano dalla sua parte. Nel suo viaggio di maggio a Washington, Shimon Peres fu chiaro riguardo alle necessità israeliane: «Peres raccomandò che gli Stati Uniti, se possibile, intraprendessero qualche nuova notevole iniziativa intesa a stabilizzare la situazione in

¹⁶⁴ *Telegram from the Consulate General in Jerusalem to the Department of State*, April 18, 1962, *ibid.*, p. 636.

¹⁶⁵ Si veda nota 2 in *Telegram from the Embassy in Syria to the Department of State*, April 27, 1962, *ibid.*, pp. 646-647.

¹⁶⁶ *Telegram from the Embassy in Italy to the Department of State*, May 15, 1962, *ibid.*, p. 670.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy), Attachment, Memorandum for the President* ("A Shift in Policy toward Nasser"), December 8, 1961, *ibid.*, p.362.

¹⁶⁹ *Ibid.*

Medio Oriente, e soprattutto a mitigare il senso di isolamento di Israele». ¹⁷⁰ Dalle sue parole emergeva che Israele era sempre più preoccupato di un possibile attacco arabo; si avevano le prove che Nasser si stava armando con bombardieri *Il-28* e caccia *Mig-21* sovietici e che stesse approntando un programma di produzione missilistica sotto l'egida di Mosca: «Da ciò, Peres concluse che gli *Hawk* rappresentavano un elemento vitale nelle richieste militari israeliane per fornire un deterrente convincente all'attacco dell'UAR e/o della Siria». ¹⁷¹ Se gli Stati Uniti avessero concesso gli *Hawk* avrebbero garantito un bilanciamento militare nell'area. La richiesta di Peres non era ufficiale, ma aveva il chiaro intento di sondare gli umori del dipartimento di stato al riguardo. In un primo momento questo rispose ancora picche rimandando la trattazione della questione, ¹⁷² ma dopo mesi di febbrili consultazioni tra tutti i rami dell'amministrazione si piegò alla volontà dei più.

Dalla lettura dei documenti relativi al giugno del 1962 emerge l'inizio di un dibattito che prendeva in considerazione per la prima volta la possibilità di vendere gli *Hawk*. Il 7 Talbot spiegava a Rusk quale linea bisognava imboccare nei confronti di Israele (ribadire l'amicizia statunitense facendogli comprendere che, sebbene ufficiose, le garanzie di sicurezza nei loro confronti erano effettive), che cosa lo stato ebraico si aspettava da loro dopo l'opposizione statunitense alle negoziazioni dirette arabo-israeliane, la risoluzione di condanna del *raid* in Siria e la disponibilità ad aiutare economicamente l'Egitto (garanzie di sicurezza, consultazioni militari con gli Stati Uniti e *Hawk*) e le conseguenze delle possibili strade da percorrere. ¹⁷³ Colpisce che Talbot facesse riferimento per la prima volta al fatto che il 1962 fosse un anno elettorale negli Stati Uniti; nello specifico, infatti, la concessione di *Hawk* avrebbe potuto ridurre la possibilità di un attacco pre-

¹⁷⁰ *Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Bundy) to the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot)* ("Conversation with Israeli Deputy Defense Minister Shimon Peres"), May 23, 1962, *ibid.*, p. 672; *Memorandum for Mr. Philips Talbot* ("Conversation with Israeli Deputy Defense Minister Shimon Peres"), May 23, 1962, in KNSF, NSF, CO, Israel General 4/1/61-5/31/62, box 118.

¹⁷¹ *Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Bundy) to the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot)*, May 23, 1962, *cit.*, p. 673.

¹⁷² Si veda, al riguardo, *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, May 24, 1962, in FRUS, vol. XVII, pp. 676-677, e *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, May 28, 1962, *ibid.*, pp. 684-685.

¹⁷³ Cfr. *Memorandum from the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Secretary of State Rusk*, June 7, 1962, *ibid.*, pp. 710-718.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

ventivo israeliano contro gli arabi e «dal punto di vista nazionale, i sostenitori americani di Israele sarebbero soddisfatti e meno critici nei confronti della politica statunitense». ¹⁷⁴ Nonostante ciò si pensò di rimandare un'eventuale vendita essenzialmente per tre motivi: 1) improbabilità di un imminente attacco arabo contro Israele; 2) volontà statunitense di tenersi fuori dalla corsa verso i missili all'interno del conflitto arabo-israeliano; 3) desiderio di verificare prima la reazione di Nasser di fronte ad una proposta di limitazione di armamenti. ¹⁷⁵

La porta sugli *Hawk* rimaneva comunque aperta: «Se l'*intelligence* statunitense conferma che la Repubblica Araba Unita ha di fatto ottenuto o sta ottenendo missili simili dall'Unione Sovietica, raccomandiamo di offrire, previa consultazione con i britannici e discussione con l'UAR, gli *Hawk* a Israele in assenza di una reale prospettiva per la limitazione degli armamenti». ¹⁷⁶ La risposta a tal proposito giunse il 16 luglio dal dipartimento della difesa a quello di stato: secondo un'analisi condotta sulle capacità aeree di Israele e Repubblica Araba Unita, lo stato ebraico risultava vulnerabile agli attacchi di Nasser. Il dipartimento della difesa, quindi, fu il primo organo a dare il via alla concessione degli *Hawk*, sebbene dettasse poi le condizioni secondo le quali questa vendita sarebbe potuta avvenire. ¹⁷⁷ Fu il volere del presidente Kennedy, unito a queste considerazioni militari della difesa e a quelle di natura interna di Komer e Feldman, a convincere il resto dell'amministrazione che era giunto il momento del grande passo. ¹⁷⁸

In agosto Johnson propose il suo progetto finale per la sistemazione dei profughi alla Casa Bianca perché fosse approvato prima della presentazione ufficiale ad arabi, israeliani e Nazioni Unite. Kennedy sapeva che Israele lo aveva respinto in forma ufficiosa per cui pensò di legare l'accettazione del piano alla concessione di *Hawk*: «Nel tentativo di portare Israele dalla propria parte, il presidente Kennedy decise di applicare la sua politica della reciprocità strategica quale strumento principale per forzare la mano al

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 714.

¹⁷⁵ Cfr. *Memorandum from the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Secretary of State Rusk*, July 9, 1962, in *FRUS, Near East, 1961-1962*, vol. XVIII, edited by N.J. NORING, Washington, DC, United States Government Printing, 1995, pp. 3-9.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹⁷⁷ Si veda al riguardo *Letter from the Deputy Assistant Secretary of Defense (Bundy) to the Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Grant)*, July 16, 1962, *ibid.*, pp. 8-9.

¹⁷⁸ Cfr. A. BEN-ZVI, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, London-Portland, OR, Frank Cass, 2002, p. 51.

primo ministro Ben Gurion». ¹⁷⁹ La tecnica utilizzata con l'Egitto – incentivi economici in cambio di una politica moderata – veniva utilizzata contemporaneamente con Israele – garanzie di sicurezza in cambio dell'accettazione del piano Johnson. La novità di Kennedy rispetto all'amministrazione precedente consisteva nel compiere il primo passo verso Israele invece che «fare affidamento sulla possibilità che Israele accettasse i profughi quale gesto unilaterale». ¹⁸⁰ Mentre nel maggio del 1961 ci si aspettava questo passo dallo stato ebraico, ora, pur di uscire dall'*impasse* nella quale si trovava la questione palestinese, Kennedy spinse per l'adozione della linea morbida. Era inevitabile che la scelta di addolcire Ben Gurion cadesse proprio sul rafforzamento della posizione militare israeliana dopo gli ultimi sviluppi. La visita di Peres era stata decisiva in tal senso: il ministro della difesa aveva fatto comprendere che gli *Hawks* erano la giusta ricompensa dopo le promesse di aiuti all'Egitto. Sembrava che la politica di imparzialità dettasse da sé le successive strade da imboccare.

Sebbene Kennedy avesse deciso di legare i missili al piano, non lo fece però in forma ufficiale: la sua strategia prevedeva la volontà di una parte di concedere qualcosa in cambio della speranza di ottenere qualcos'altro di ritorno. ¹⁸¹ Decisivo per la scelta di questa linea fu Feldman che spinse a favore dello scambio con Israele: «L'unica possibilità che il piano ha di avere successo è di accompagnarlo con una comunicazione a Ben Gurion che garantisca la sicurezza di Israele e fornire i missili *Hawk*». ¹⁸² Mentre Johnson parlava di possibili trattative con Israele come di un azzardo («Gli arabi dicono che Jj e gli USA sono nelle mani di Israele. Se si diffonde la voce di quello che è chiaro con gli israeliani, ciò bloccherà il piano»), ¹⁸³ Kennedy, in seguito alle parole del suo consigliere speciale per gli affari mediorientali sulla disponibilità israeliana a cedere, decise per l'invio di un emissario in Israele. Il presidente annunciò, tramite una lettera a Ben Gurion, l'arrivo di Feldman nello stato ebraico. ¹⁸⁴ Nonostante la volontà del dipartimento di stato di rimandare la concessione di *Hawk* per tentare prima un accordo sulla

¹⁷⁹ DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 92.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 93.

¹⁸¹ BEN-ZVI, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, cit., pp. 71-72.

¹⁸² *Memorandum of Conversation from the President's Deputy Special Counsel (Feldman) to President Kennedy*, August 10, 1962, in FRUS, vol. XVIII, p. 53.

¹⁸³ *Notes of Conference* ("With the House Conference on Johnson Plan"), August 14, 1962, *ibid.*, p. 57.

¹⁸⁴ *Letter from the President Kennedy to Ben Gurion*, August 15, 1962, in KNSF, NSF, CO, Israel General 8/9/62-8/15/62, box 118.

limitazione degli armamenti in Medio Oriente, il 18 agosto Feldman offrì la vendita di *Hawk* a Ben Gurion.¹⁸⁵ Questi venivano offerti sotto forma di incentivo; sebbene non ci furono riferimenti diretti al legame tra questa vendita e il piano sui rifugiati, in realtà furono gli unici argomenti trattati. Affrontando la discussione del piano Johnson, Feldman non nascose che «la reazione iniziale del primo ministro e del suo ministro degli esteri fu negativa»;¹⁸⁶ questi continuarono a criticare il piano dettando addirittura le condizioni in base alle quali sarebbe potuto essere accettato. Feldman e Kennedy rimasero ottimisti sulla possibilità effettiva dello scambio anche quando nei mesi successivi si sviluppò una vera e propria campagna israeliana volta ad ottenere una modifica del progetto in modo da aver una maggior possibilità di manovra. Golda Meir fu chiara a proposito del piano Johnson: «L'intero concetto di rimpatrio è inaccettabile»;¹⁸⁷ a confermare la sua linea intervenne la risoluzione della Knesset del 13 novembre che ribadì il concetto di rifiuto dei profughi già espresso nel novembre precedente.

Con Israele la strategia della reciprocità kennediana si avviava verso il fallimento. Komer ne era perfettamente consapevole. Il cambiamento nei confronti di Israele era senza precedenti: «La nostra amministrazione ha fatto più di qualsiasi altra di quelle precedenti per soddisfare le preoccupazioni di sicurezza israeliane. Noi abbiamo promesso agli israeliani *Hawk*, li abbiamo rassicurati riguardo le acque del Giordano, dato loro un livello più alto di aiuti economici, e numerose rassicurazioni di sicurezza. [Eppure] in cambio, non abbiamo ottenuto niente dai nostri sforzi [...] per migliorare l'apparato di pace delle Nazioni Unite e per procedere sui rifugiati».¹⁸⁸ A nulla valsero le parole di Kennedy a Golda Meir, durante il loro incontro a Palm Beach il 27 dicembre 1962, indirizzate a modificare l'atteggiamento israeliano. Kennedy ribadiva l'impegno statunitense in tutto il Medio Oriente – nonostante il legame particolare (ma non esclusivo) con Israele – e la volontà di proseguire nel mantenimento delle sue posizioni nell'area. Consapevoli del problema della sicurezza israeliana, gli Stati Uniti si sa-

¹⁸⁵ *Telegram from the Embassy in Israel to the Department of State*, August 19, 1962, in FRUS, vol. XVIII, pp. 64-65.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 65.

¹⁸⁷ *Telegram from the Secretary of State Rusk to the Department of State*, September 26, 1962, *ibid.*, p. 135.

¹⁸⁸ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, December 15, 1962, *ibid.*, p. 255.

rebbero impegnati ad intervenire a favore dello stato ebraico se fosse stato invaso, ma si aspettavano in cambio una collaborazione sui principali problemi dell'area nell'interesse israeliano stesso: «Su queste questioni – acqua, ruolo dell'ONU, rifugiati e missili – chiediamo la collaborazione di Israele nello stesso modo in cui noi collaboriamo con Israele». ¹⁸⁹ Ma il piano Johnson era ormai morto e a nulla valse questo tentativo di tenerlo in vita con nuovi incentivi (possibile aiuto militare e aiuti economici già in atto). I dubbi israeliani rimanevano gli stessi; nel corso dello stesso colloquio la Meir dichiarò: «Anche se Israele dovesse accettare un numero molto piccolo di arabi, con quale scopo essi arriverebbero?». ¹⁹⁰

Abbiamo fin qui esaminato il motivo strategico principale che determinò la decisione di “vendere” ¹⁹¹ gli *Hawk* allo stato ebraico: indurlo all'accettazione del piano Johnson. Di altri motivi, più o meno deboli, che concorsero alla determinazione di questa decisione ne sono stati avanzati innumerevoli. Innanzitutto, quando McNamara nel gennaio del 1963 informò il Senate Armed Service Committee della concessione degli *Hawk*, la giustificò col fatto che i sovietici rendevano precaria la stabilità dell'area e per questo gli Stati Uniti dovevano muoversi per ripristinarla. ¹⁹² È probabile quindi che i calcoli militari della Guerra Fredda influirono non poco sulla decisione degli *Hawk*, che tra l'altro avevano come fine ultimo quello di tenere fuori i sovietici dall'area. Il fatto che Israele fosse il primo stato al quale furono concessi può essere ricollegato al comportamento che questo aveva assunto durante le vicende militari e politiche del 1958, nel corso delle quali aveva dimostrato di essere l'unico vero stato filo-occidentale dell'area.

Il peso che ebbe Kennedy nella decisione della vendita ha fatto pensare anche alla sua volontà di limitare la proliferazione nucleare in Medio Oriente ¹⁹³ in linea con la sua politica internazionale. Sicuramente concedere un'arma difensiva allo stato ebraico significava distoglierlo dalla produzione di armamenti propri e le aspettative del gesto

¹⁸⁹ *Memorandum of Conversation* (“Conversation with Israel Foreign Minister”), December 27, 1962, *ibid.*, p. 281.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 279.

¹⁹¹ Il dipartimento di stato teneva a far saper che si trattava di una vendita così come sottolineato nel telegramma indirizzato da Rusk all'ambasciata statunitense a Londra, dove il verbo “*provide*” viene sostituito con il verbo “*sell*”. Cfr. *Outgoing Telegram*, August 17, 1962, in KNSF, NSF, CO, Israel General 8/17/62-8/20/62, box 118.

¹⁹² Cfr. BEN-ZVI, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, cit., p. 88.

¹⁹³ R.J. WALTON, *Cold War and Counter-Revolution: The Foreign Policy of John F. Kennedy*, New York, The Viking Press, 1972, p. 96.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

della vendita erano anche quelle di ammorbidire le posizioni israeliane sulle ispezioni a Dimona, ma mancò un riferimento esplicito al legame *Hawk*-ispezioni.¹⁹⁴ Molti hanno parlato di questo mezzo di avvicinamento a Israele come contro-bilanciamento all'opposizione interna generata dall'avvicinamento a Nasser. Come abbiamo già analizzato quest'ultimo gesto del presidente, infatti, unito alla «sua apparente opposizione a Israele su alcune questioni come il problema dei profughi e l'uso della forza contro gli stati confinanti, irritò gli ebrei americani e i legislatori pro-israeliani a Capitol Hill».¹⁹⁵ Indubbiamente la volontà di evitare guai con l'elettorato ebraico a pochi mesi dalle elezioni di medio termine¹⁹⁶ spinse Kennedy a concedere gli *Hawk* proprio in quel momento piuttosto che in un altro, ma da qui a concludere che fu influenzato dal «sostenuto voto dell'ebraismo americano che aveva ricevuto alle elezioni del 1960»¹⁹⁷ è sbagliato. La scelta fu presa in un momento cruciale: gli Stati Uniti erano sulla strada giusta per conquistare Nasser per cui si poteva rischiare di compiere un passo a favore di Israele. Contemporaneamente all'invio di Feldman in Israele ci fu quello di Strong in Egitto per informare Nasser della decisione.¹⁹⁸ La scelta di informare direttamente il leader egiziano, l'insistenza sul carattere difensivo dei missili e la disponibilità a concederli agli stati arabi che ne avessero fatto richiesta limitarono la sua reazione. La concessione di *Hawk* al suo nemico numero uno stranamente non irritò l'Egitto al quale l'amministrazione Kennedy il 30 giugno aveva rinnovato gli aiuti della *Pl 480* tramite un accordo triennale. Badeau descrisse la reazione araba tre settimane dopo che la notizia era stata resa pubblica al popolo arabo: fortunatamente l'opinione pubblica egiziana era convinta che gli Stati Uniti avevano agito spinti da considerazioni di carattere interno e non per aver compiuto una scelta di campo nell'ambito del conflitto arabo-israeliano; inoltre, Nasser era impegnato essenzialmente a rafforzare la propria posizione nel mondo arabo tramite il conflitto nello Yemen.¹⁹⁹ Comunque, anche se Nasser fu informato preventivamente della decisione degli *Hawk*, non significa che digerì meglio la decisione; durante i col-

¹⁹⁴ Cfr. BEN-ZVI, *John F. Kennedy and the Politics of Arms Sales to Israel*, cit., p. 78.

¹⁹⁵ KAUFMAN, *The Arab Middle East and the United States*, cit., p. 11.

¹⁹⁶ Cfr. *Notes of Conference* ("With the House Conference on Johnson Plan"), August 14, 1962, in FRUS, vol. XVIII, pp. 54-58.

¹⁹⁷ GIGLIO, *The Presidency of John F. Kennedy*, cit., p. 230.

¹⁹⁸ Cfr. ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence*, cit., p. 226.

¹⁹⁹ Cfr. *Incoming Telegram*, October 16, 1962, in KNSF, NSF, CO, Israel General: 10/2/1962-11/13/1962, box 119.

loqui con McCloy dell'estate 1963 relativi al disarmo, il presidente egiziano si sarebbe dimostrato risentito riguardo alla decisione statunitense.²⁰⁰

La decisione di Kennedy riguardo gli *Hawk*, quindi, fu frutto di una sua scelta politica strategica volta in primo luogo a difendere gli interessi statunitensi in Medio Oriente e non a soddisfare l'elettorato ebraico. Egli decise di accattivarsi gli israeliani attraverso la tattica del *do ut des* allo stesso modo in cui stava facendo con gli arabi. Da questo punto di vista la politica di *even-handed* può essere considerata, almeno fino all'estate del 1962, un successo. Gli Stati Uniti avevano concesso qualcosa a entrambe le parti e, stranamente, il *climax* nelle relazioni arabo-statunitensi coincise con il momento della concessione degli *Hawk*. Si trattava, però, solo di un successo apparente perché la presunta imparzialità non contribuì alla realizzazione degli obiettivi statunitensi. Mentre gli Stati Uniti intendevano capitalizzare al massimo i suoi gesti benevoli, Israele – con la promessa degli *Hawk* in tasca – non si allontanò dalla sua ricerca di sicurezza e Nasser – con l'intervento nello Yemen – dimostrò che gli americani avevano fallito nel tentativo di distoglierlo dai suoi obiettivi esteri di conquista. La strategia della reciprocità dimostrava già alla fine del 1962 i suoi limiti, ma Kennedy non intendeva ancora abbandonarla.

4. Il fallimento della politica kennediana di “even-handed”

Negli ultimi mesi del 1962, mentre Israele si rifiutava di pagare agli Stati Uniti il prezzo della concessione degli *Hawk*, la politica kennediana subiva un duro colpo anche da parte dell'Egitto. Scontrandosi con il congresso, il dipartimento della difesa, la CIA e i legislatori pro-israeliani, il presidente democratico fin dai primi giorni dell'insediamento alla Casa Bianca, aveva capeggiato il gruppo di amministratori favorevoli alla concessione di aiuti all'Egitto nella speranza di ottenere in cambio da Nasser un disimpegno di tutte le forze esterne. Questa speranza sembrava essersi avverata; l'amministrazione democratica era veramente convinta di essere riuscita nell'intento – «La Repubblica Araba Unita ha chiaramente dato un'alta priorità allo sviluppo interno

²⁰⁰ Cfr. BASS, *Support Any Friends*, cit., pp. 226-228.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

per i prossimi anni»²⁰¹ – quando fu smentita dal coinvolgimento egiziano nella guerra in Yemen. La nascita della repubblica di Abdallah al Sallal, il 26 settembre del 1962, fu determinata anche dall'appoggio egiziano ai rivoluzionari nel loro complotto contro la casa regnante yemenita.²⁰² Già prima della metà di settembre, negli Stati Uniti si sospettava il coinvolgimento egiziano nel colpo di stato; Hilsman, infatti, così aveva scritto a Rusk il 13 settembre: «Secondo una notizia recente, un gruppo di ufficiali dell'esercito yemenita sta cospirando di assassinare “forse a breve” l'imam, arrestare il principe ereditario Badr e instaurare la repubblica. Si ritiene che i cospiratori abbiano il sostegno di Nasser e abbiano ottenuto l'appoggio di importanti capi tribù».²⁰³ Due settimane più tardi il dipartimento di stato confermò la presenza egiziana dietro le quinte della rivoluzione ormai avvenuta – «Le notizie indicano ora chiaramente che i rivoluzionari stanno collaborando con la Repubblica Araba Unita»²⁰⁴ – e iniziò allora il coinvolgimento degli Stati Uniti nella Guerra Fredda araba tra nazionalisti rivoluzionari e conservatori pro-occidentali.²⁰⁵ Come afferma lo studioso saudita Saeed Badeeb, «fra il 1956 e il 1965, il mondo arabo fu inghiottito in un'aspra *Guerra Fredda* che lo divise in due campi distinti che rappresentavano ideologie opposte. Da una parte, c'erano le repubbliche costituite mediante colpi di stato militari, le cui ideologie rivoluzionarie sposavano il socialismo e il panarabismo. [...] Il presidente egiziano Nasser diventò il leader *de facto* di questa fazione. Nasser sfruttò la sua posizione di leader dello stato più popoloso e più modernizzato del mondo arabo per promuovere il concetto secondo cui questo socialismo pan-arabo della repubblica rivoluzionaria era l'onda del futuro e che repubbliche simili avrebbero sostituito le monarchie arabe *anacronistiche* e le repubbliche conservatrici».²⁰⁶ I paesi conservatori, sentendosi minacciati dal progressista generale egiziano, avevano cercato di rafforzare i propri legami con la potenze occidentali «al fine

²⁰¹ *Memorandum from the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Secretary of State Rusk*, June 7, 1962, in FRUS, vol. XVIII, p. 714.

²⁰² Cfr. S.M. BADEEB, *The Saudi-Egyptian Conflict over North Yemen, 1962-1970*, Washington, DC, Westview Press/American-Arab Affairs Council, 1986, pp. 30-36.

²⁰³ *Memorandum from the Director of Intelligence and Research (Hilsman) to Secretary of State Rusk*, September 13, 1962, in FRUS, vol. XVIII, p. 91.

²⁰⁴ *Circular Telegram from the Department of State to Certain Posts*, September 27, 1962, *ibid.*, p. 142.

²⁰⁵ Cfr. ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence*, cit., pp. 148-203.

²⁰⁶ BADEEB, *The Saudi-Egyptian Conflict over North Yemen*, cit., p. 46.

di scoraggiare (se non fermare) Nasser dall'attaccare e minacciare lo *status quo*».²⁰⁷ L'esistenza di questi due blocchi nel mondo arabo fu evidente nello schieramento seguito allo scoppio della guerra civile nello Yemen: le nuove forze repubblicane erano supportate in primo luogo dalla Repubblica Araba Unita, mentre quelle monarchiche furono sostenute da Arabia Saudita e Giordania.

Le buone relazioni instaurate con Nasser non avevano, fino ad allora, ostacolato quelle degli Stati Uniti con gli stati arabi conservatori (Libia, Arabia Saudita, Giordania), ai quali gli americani avevano consigliato delle riforme moderate per evitare lo sviluppo di forze rivoluzionarie interne.²⁰⁸ Ma la guerra dello Yemen spingeva Kennedy a fare una scelta di campo nel mondo arabo: «Gli Stati Uniti non avevano alcun interesse nello Yemen in sé, per questo motivo così pochi americani conoscevano qualcosa del paese. Ma i sostenitori delle parti contrapposte, Arabia Saudita ed Egitto, erano interessati alla politica americana, e l'amministrazione Kennedy doveva riuscire a capire come affrontarli. A favore dell'Egitto c'era il desiderio dell'amministrazione di estendere il recente miglioramento nei rapporti con Il Cairo. A favore dell'Arabia Saudita c'era il petrolio che aveva reso e avrebbe continuato a rendere i sauditi ricchi e potenti ben oltre i loro numeri».²⁰⁹ L'Arabia si sentiva minacciata dal leader egiziano e chiedeva l'aiuto statunitense al suo fianco. Ma Kennedy dimostrò ancora una volta di sopravvalutare «la propria capacità di incanalare il nazionalismo arabo verso direzioni più costruttive in un momento in cui gli arabi erano impegnati in una loro “Guerra Fredda” riguardante esattamente questo problema. JFK avrebbe potuto essere disposto ad accettare il neutralismo o perfino il socialismo sul Nilo, ma non era così per i conservatori arabi, perché questi ritenevano che gli insistenti appelli di Nasser all'unità, alla modernizzazione economica e alla mobilitazione politica di massa del mondo arabo costituissero delle minacce morali nei confronti dei loro regimi tradizionali».²¹⁰ Nel 1962 «l'entrata delle truppe egiziane in Yemen spinse il principe ereditario saudita Feisal a fare una visita “non ufficiale” a Washington nell'ottobre 1962. L'incontro di Feisal con Kennedy rappresentò la prima importante reazione del governo statunitense alla crisi yemenita. L'esistenza della

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ LITTLE, *From Even-Handed to Empty-Handed*, cit., pp. 168-169.

²⁰⁹ BRANDS, *Into the Labyrinth*, cit., p. 85.

²¹⁰ D. LITTLE, *The New Frontier on the Nile: JFK, Nasser and the Arab Nationalism*, in «The Journal of American History», LXXV, 2, September 1998, p. 504.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

guerra nelle immediate vicinanze dell'Arabia Saudita e i vitali interessi petroliferi statunitensi avevano rapidamente fatto della crisi nello Yemen la priorità numero uno della politica estera dell'amministrazione». ²¹¹ Il Pentagono e i portavoce dell'industria petrolifera statunitense non intendevano sacrificare gli interessi economici americani per conservare l'amicizia di Nasser; pertanto spingevano per l'adozione della linea dura contro questi. Ma le idee dell'amministrazione democratica erano chiare e di diverso avviso: «JFK era determinato a salvaguardare i suoi legami con Nasser circoscrivendo il conflitto». ²¹² Per attuare questa linea politica egli si indirizzò verso il riconoscimento della Repubblica araba dello Yemen, considerato il punto di partenza per ottenere poi il ritiro delle truppe egiziane. «Negando che il riconoscimento della Repubblica araba dello Yemen sarebbe stato un segnale di cambiamento nella politica statunitense nei confronti della regione, Kennedy [al cospetto di Feisal] sottolineò la sua convinzione che sia gli arabi radicali, sia gli arabi conservatori dovevano abbracciare il cambiamento pacifico se si doveva evitare la rivoluzione violenta. Nonostante queste rassicurazioni, Faisal tornò a Riad preoccupato che, con il peggiorare della crisi yemenita, JFK si sarebbe schierato con gli amici dell'Egitto piuttosto che con quelli dell'Arabia Saudita». ²¹³ Il *bargaining approach* veniva ancora velatamente riproposto nonostante il suo fallimento con l'Egitto stesso (aiuti economici non seguiti da una politica estera nasseriana moderata) e con Israele (concessione di *Hawk* non seguita dall'accettazione del piano Johnson). «Sia la Casa Bianca che il dipartimento di stato erano ansiosi di riconoscere la YAR per indurre 'Abd an-Nasir al ritiro dallo Yemen e alleggerire la pressione sull'Arabia Saudita e sulla Giordania», ²¹⁴ mentre gli oppositori del riconoscimento sostenevano che tale gesto avrebbe soltanto rafforzato l'Egitto. Kennedy era disposto a concedere una nuova opportunità a Nasser nonostante avesse disatteso le sue aspettative: «La mia amministrazione ha accettato la sua posizione dichiarata secondo cui le sue forze nello Yemen sono presenti su invito del governo rivoluzionario yemenita». ²¹⁵ Ma allo stesso tempo rendeva chiara la sua volontà di voler salvaguardare la sicurezza degli

²¹¹ ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence*, cit., p. 166.

²¹² LITTLE, *Gideon's Band: America and the Middle East since 1945*, cit., p. 492.

²¹³ LITTLE, *The New Frontier on the Nile*, cit., p. 514.

²¹⁴ G.A. ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence: A Policy of Accomodation*, Ann Arbor, UMI, 1991 (dissertation), p. 182.

²¹⁵ Lettera privata di Kennedy a Nasser del 17 novembre 1962, *ibid.*, p. 184.

altri stati arabi, in particolare dell'Arabia Saudita, per cui auspicava un'imminente fine delle ostilità: «Se da un lato sono sensibile all'esigenza politica di condurre le ostilità a una conclusione positiva, la mia amministrazione non può e non vuole accettare una minaccia all'Arabia Saudita che le ripetute violazioni di confine sembrano indicare [...]. Mi sono personalmente impegnato a mantenere buoni e cordiali rapporti tra i nostri governi, ma devo avvertirla che gli Stati Uniti onoreranno il loro obbligo nei confronti degli stati arabi della regione con cui intratteniamo buoni e cordiali rapporti».²¹⁶ Come nota Ashur, Kennedy dimostrava già una minore flessibilità nei confronti di Nasser nonostante fosse disposto ad andargli incontro. Il presidente continuava a rassicurare Hussein e i sauditi che il leader egiziano non avrebbe rappresentato una minaccia per i loro paesi, quando il 19 dicembre 1962 – sull'assicurazione ufficiosa da parte di Nasser che si sarebbe impegnato per la fine delle ostilità nello Yemen – ci fu il riconoscimento statunitense della nuova repubblica. La notifica ufficiale dell'atto, tra l'altro così affermava: «Il governo degli Stati Uniti accoglie la dichiarazione con cui la Repubblica Araba Unita manifesta la sua disponibilità ad intraprendere un disimpegno reciproco e un sollecito allontanamento graduale delle truppe dallo Yemen [...]».²¹⁷ Mentre l'Arabia Saudita esprimeva il proprio disappunto di fronte al riconoscimento perché concesso senza chiare assicurazioni da parte dell'Egitto, ancora una volta Nasser disattese le aspettative statunitensi: dopo pochi giorni il generale non esitò a bombardare villaggi sauditi sedi di centri organizzativi dei monarchici, a continuare a utilizzare gas velenosi anche tra la popolazione civile, ad aumentare il numero delle forze egiziane impegnate nel conflitto, a spalleggiare le correnti radicali in altri paesi arabi e a dettare le condizioni per il ritiro delle sue truppe dallo Yemen: «La Repubblica Araba Unita si rifiutò di ritirare le proprie truppe finché non fossero cessati gli aiuti dei giordani e dei sauditi ai ribelli».²¹⁸

La politica di offrire incentivi prima di avere in mano la “merce di scambio” si dimostrava ancora una volta limitata: Kennedy non aveva ottenuto niente dalla sua politica accomodante, e Arabia Saudita e Giordania si sentivano ancora minacciate. Per non compromettere i rapporti con questi paesi il presidente «inviò due cacciatorpediniere americane nel porto saudita di Jedda e concordò di mandare ai sauditi una squadriglia di

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ ASHUR, *The Kennedy-Nasir Correspondence*, cit., p. 190.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 209.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

aerei americani»,²¹⁹ e si attivò affidando a Ellsworth Bunker una missione diplomatica negli Stati coinvolti nel conflitto. Questo sforzo diplomatico puntava ad assicurare protezione all'Arabia Saudita in cambio della fine del suo appoggio alla fazione monarchica per indurre Nasser a fermarsi e permettere l'insediamento di un monitoraggio delle Nazioni Unite nello Yemen col fine di garantire la pace. L'accordo fu grosso modo raggiunto, ma Nasser ritardò il ritiro aggravando la precaria situazione nell'area generata dalla Guerra Fredda araba. Infatti, il 9 febbraio del 1963 il governo dell'Iraq fu rovesciato dalle forze radicali, l'8 marzo avvenne altrettanto in Siria, il 17 aprile nacque un'unione pan-araba tra Egitto, Siria e Iraq che si proponeva la liberazione della Palestina, mentre nella West Bank rivolte fomentate da Nasser minacciavano il regno di re Hussein di Giordania. Questa *escalation* di avvenimenti ostacolò la conduzione della politica che Kennedy aveva programmato per il Medio Oriente, complicò i suoi rapporti con il congresso e il senato, mise in pericolo quelli con gli stati arabi pro-occidentali, non condusse alla risoluzione del conflitto (che si trascinò fino al 1970) e lo costrinse ad affrontare immediatamente il problema della richiesta israeliana di sicurezza.

Gli avvenimenti all'interno del mondo arabo della primavera del 1963 preoccuparono non solo gli stati arabi conservatori, ma anche Israele «che si vedeva rapidamente circondato dai radicali arabi».²²⁰ Fu nell'aprile di quell'anno che Israele ritornò all'attacco per chiedere assistenza militare agli Stati Uniti in vista del peggioramento della situazione nella regione. Le richieste israeliane per ottenere una garanzia di sicurezza da parte degli Stati Uniti non si erano mai interrotte durante i primi due anni dell'amministrazione Kennedy. Per difendere la propria integrità territoriale, le richieste si indirizzavano essenzialmente verso tre obiettivi: riuscire ad ottenere relazioni militari con gli Stati Uniti, ottenere da questi una garanzia di sicurezza ufficiale e ottenere armamenti. Ben Gurion non fece mai mistero che l'obiettivo estero primario dello stato ebraico era quello di rafforzare la propria sicurezza²²¹ e la sua richiesta al presidente americano – presentata durante il loro incontro del 1961 – di una dichiarazione congiunta di Stati Uniti e Unione Sovietica che garantisse l'integrità e l'indipendenza di tutti gli stati mediorientali rientrava in quest'ottica. Ma la richiesta non modificò la posizione

²¹⁹ KAUFMAN, *The Arab Middle East and the United States*, cit., p. 37.

²²⁰ LITTLE, *The New Frontier on the Nile*, cit., p. 522.

²²¹ Cfr. D. BEN GURION, *La grande sfida*, Milano, Mondadori, 1967, pp. 225-249.

già assunta dagli Stati Uniti al riguardo; Talbot aveva già negato ad Harmann, oltre agli Hawk, la possibilità di: 1) un accordo bilaterale Stati Uniti-Israele: «Nutriamo seri dubbi relativamente ai vantaggi di un accordo di difesa bilaterale sia per gli Stati Uniti che per Israele»;²²² 2) una dichiarazione statunitense in difesa dell'integrità degli stati mediorientali: «Mettiamo in dubbio l'opportunità di una nuova dichiarazione pubblica da parte del governo statunitense in termini di sostegno dell'integrità territoriale degli Stati del Vicino Oriente»;²²³ 3) una dichiarazione congiunta Stati Uniti-Unione Sovietica: «Riteniamo che né i nostri alleati né l'Unione Sovietica ci affiancherebbero in una dichiarazione di questo tipo».²²⁴ Accondiscendere alle richieste israeliane avrebbe indotto gli arabi a non credere che gli Stati Uniti si stessero effettivamente impegnando per attuare una politica di imparzialità. La via di un legame ufficiale con Israele non era, nelle intenzioni dell'amministrazione Kennedy, il modo migliore per giungere ad una pacificazione dell'area, perciò l'argomento della garanzia di sicurezza fu messo volutamente da parte a favore del progetto della sistemazione dei profughi palestinesi. Nonostante ciò, la questione della sicurezza israeliana continuò ad essere un motivo costante anche nei colloqui tra i due governi aventi per oggetto la sistemazione dei profughi. Golda Meir emerse come la figura israeliana più assillante su questo argomento: prima contestò la possibilità della "libera scelta" da concedere ai rifugiati in quanto arma nelle mani degli arabi per destabilizzare Israele;²²⁵ poi sostenne la linea delle negoziazioni dirette con gli arabi perché solo questa operazione avrebbe garantito l'esistenza stessa del suo stato;²²⁶ infine si oppose categoricamente al rimpatrio. Per gli esponenti dello stato ebraico sistemazione dei profughi e sicurezza israeliana erano indissolubilmente legati, e questa interdipendenza condizionò tanto le trattative per l'accettazione del piano Johnson che nemmeno la concessione di *Hawk* fu sufficiente a realizzarlo. Nel corso delle discussioni dell'estate del 1962 tra gli esponenti dell'amministrazione democratica –

²²² *Memorandum from the Secretary Assistant for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Secretary of State Rusk*, May 1, 1961, in FRUS, vol. XVII, p. 94.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Cfr. *Telegram from the Embassy in Israel to the Department of State*, November 1, 1961, *ibid.*, pp. 231-232.

²²⁶ Cfr. *Memorandum of Conversation* ("Palestine Refugees Item at the 16th United Nation General Assembly"), November 30, 1961, *ibid.*, pp. 349-354.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

volte a “rettificare l’equilibrio”²²⁷ verso Israele e che condussero alla storica decisione degli *Hawk* – fu presa in considerazione la possibilità di uno *Special National Security Arrangement* con Israele, ma si giunse ancora a negarlo: «Un’alleanza militare con Israele romperebbe il delicato equilibrio che stiamo cercando di mantenere nei nostri rapporti con il Vicino Oriente».²²⁸ Rusk credeva che le ripetute rassicurazioni informali del governo e del presidente statunitensi fossero sufficienti ad allontanare la sensazione di precarietà dello stato ebraico e a soddisfare le sue richieste: «Sarebbe utile e possibile rafforzare nel prossimo futuro la garanzia [...] del nostro continuo interessamento alla sicurezza e al benessere di Israele».²²⁹ E il massimo impegno in tal senso fu assunto il 27 dicembre dallo stesso presidente, quando al cospetto di Golda Meir così affermò a Palm Beach: «In caso di invasione gli Stati Uniti appoggerebbero Israele».²³⁰ Questo impegno, apprezzato dal ministro degli esteri israeliano, che nelle sue memorie ricorda l’incontro con Kennedy dettagliatamente e con grande trasporto emotivo,²³¹ non esaltava, invece, Ben Gurion: «Sebbene profondamente grato di udire che gli Stati Uniti sarebbero intervenuti rapidi in aiuto di Israele, se questo fosse stato attaccato, egli commentò che a tale riguardo Israele doveva tuttavia contare su se stesso».²³² Gli Stati Uniti potevano intuire a che cosa Ben Gurion si stesse riferendo: molto probabilmente il richiamo del primo ministro alla volontà di contare solo sulle proprie forze si ricollegava all’importanza che il programma nucleare aveva assunto nei progetti di difesa israeliani. Dal lontano 1955 il primo ministro israeliano, di fronte alla crescente minaccia araba e alla negata collaborazione statunitense in campo militare, aveva deciso di intraprendere la via dell’autodifesa. Per Ben Gurion, «la risposta al problema della sicurezza di Israele non era nella diplomazia, ma in una politica di difesa attiva basata su una posizione di deterrenza che Israele avrebbe sviluppato autonomamente»;²³³ per Cohen, «un’opzione

²²⁷ Cfr. *Memorandum from the Secretary Assistant for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Secretary of State Rusk*, June 7, 1962, *ibid.*, p. 713.

²²⁸ *Ibid.*, p. 716.

²²⁹ *Memorandum from the Secretary of State Rusk to President Kennedy*, (“Review of United States Policy Toward Israel”), Enclosure 2, “United States Policy Toward Israel”, August 7 1962, in FRUS, vol. XVIII, p. 29.

²³⁰ *Memorandum of Conversation with Israel Foreign Minister Meir*, December 27, 1962, *ibid.*, p. 281.

²³¹ Cfr. G. MEIR, *La mia vita*, Milano, Mondadori, 1976, pp. 283-285.

²³² *Telegram from the Embassy in Israel to the Department of State*, January 22, 1963, in FRUS, vol. XVIII, p. 315.

²³³ A. COHEN, *Israel and the Bomb*, New York, Columbia University Press, 1998, p. 48.

nucleare sarebbe centrale in questa posizione».²³⁴ L'idea di utilizzare le ricerche scientifiche in atto nel giovane stato israeliano per scopi militari era balenata negli ambienti tecnici già alla fine degli anni Quaranta, ma fu solo nel 1955 che si concretizzò in un vero programma militare. Nettamente distinto dal progetto di Nachal Sorek che rientrava nell'*Atoms for Peace*²³⁵ di Eisenhower, ma volutamente “confuso” con quest'ultimo dai responsabili del programma nucleare israeliano, con la collaborazione francese nacque un reattore nucleare segreto a Dimona.²³⁶ La scoperta di questa nuova struttura da parte degli Stati Uniti avvenne, come già ricordato, negli ultimi mesi del 1960.

Appena Kennedy si insediò alla Casa Bianca, il problema di Dimona fu affrontato esclusivamente in rapporto alle ripercussioni che tale scoperta poteva avere sugli arabi e, comunque, il presidente e il suo apparato amministrativo si accontentarono delle affermazioni israeliane sugli usi pacifici del reattore e del resoconto delle ispezioni condotte dagli scienziati americani U. M. Staebler e J. W. Croach nel maggio del 1961:²³⁷ «Naturalmente la dichiarazione, da parte di Israele, degli scopi pacifici di Dimona non poteva nascondere la realtà dei fatti. Israele costruiva il reattore di Dimona per dotarsi di un'arma atomica che servisse come deterrenza nei confronti degli arabi, ma anche come arma di estrema difesa contro un'aggressione araba che si rivelasse vincente. Washington accettava questa realtà, pur essendo consapevole dei rischi di una corsa incontrollata al nucleare in tutta la regione, ma lo faceva a ragion veduta: Israele stava diventando per gli americani sempre più un alleato strategico nel Medio Oriente».²³⁸ Alla luce del comportamento israeliano del 1958, lo stato ebraico aveva dato già prova di essere filo-occidentale e per questa ragione Kennedy si preoccupò di ottenere da questo alcune concessioni sui profughi per avere dalla sua parte anche gli arabi. Se fosse stato in grado

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Si trattava di un programma lanciato dal presidente repubblicano Eisenhower che prevedeva la possibilità di diffondere l'utilizzo dell'energia atomica per scopi pacifici. Nel 1955 Israele fu il secondo paese a firmare con gli Stati Uniti un accordo di pacifica cooperazione nucleare che permise la nascita di un piccolo reattore nucleare a Nachal Sorek.

²³⁶ Si veda al riguardo E.S. COCHRAN, *Israel's Nuclear History*, in «Israel Affairs», 6, 2000, pp. 129-138; COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., pp. 41-78; S.M. HERSH, *L'opzione H. L'arsenale nucleare israeliano e i rapporti tra CIA e Mossad*, Milano, Rizzoli, 1991, pp. 25-105; S. PERES, *Una battaglia per la pace. Memorie*, Bologna, Rizzoli, 1996, pp. 159-170.

²³⁷ Si veda, al riguardo, *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Battle) to the President's Special Assistant for National Security Affairs*, May 26, 1961, in FRUS, vol. XVII, pp. 125-127.

²³⁸ DONNO, *John F. Kennedy e la questione mediorientale, 1947-1962*, cit., p. 111.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

di pacificare la regione, l'opzione nucleare israeliana non avrebbe rappresentato alcuna minaccia; pertanto, preferì affrontare prima altri problemi. A Ben Gurion fece comodo accettare questa linea: ottenne del tempo per portare a termine il progetto che aveva fortemente voluto senza essere costretto a rivelare agli Stati Uniti le reali intenzioni sul futuro di Dimona. Sebbene gli Stati Uniti non pressarono Israele sull'argomento, non persero mai di vista il problema perché conoscevano bene le ripercussioni del conseguimento della capacità nucleare israeliana sul mondo. Lo dimostrava un documento preparato dal Joint Chiefs of Staff che analizzava l'impatto che questa acquisizione avrebbe avuto non solo su Israele, ma anche sul mondo arabo, il blocco sovietico, il mondo libero e gli Stati Uniti.²³⁹ Con l'obiettivo di stemperare le tensioni nella regione, Kennedy adottò una linea morbida che tenesse a bada il progetto evitando uno scontro a breve termine. Le dichiarazioni bellicose rilasciate da Nasser – e da altri leaders arabi – all'indomani della rivelazione dell'esistenza di Dimona²⁴⁰ dovevano in qualche modo essere contenute, e minimizzare il problema sembrava essere la maniera migliore per realizzare tale obiettivo. Durante i primi due anni dell'amministrazione Kennedy, quindi, non si ignorò la possibilità dell'uso militare di Dimona, ma si pensò che la possibilità di ispezioni concessa da Ben Gurion nel maggio del 1961 potesse risultare una politica vincente.

Riuscire a stabilire le modalità delle ispezioni – o “visite”, come le definivano gli israeliani – non fu facile. Nel marzo del 1962 la Gran Bretagna premette affinché fossero condotte dall'International Atomic Energy Agency, ma gli Stati Uniti tentarono inutilmente di fare accettare questa via da Israele. Ben Gurion considerava il controllo internazionale come una violazione della sovranità israeliana e il dipartimento comunicò all'ambasciata britannica la «chiara opposizione di Israele a sottoporsi ai controlli dell'IAEA finché questi non saranno generalmente accettati dalle altre nazioni».²⁴¹ Kennedy si accontentò, allora, di una nuova visita condotta da scienziati americani il 26 settembre del 1962, che agli occhi del mondo sarebbe stata presentata come casuale: «I

²³⁹ Cfr. *Paper Prepared by the Joint Chiefs of Staff* (“A Strategic Analysis on the Impact of the Acquisition of a Nuclear Capability”), JCSM-523-61, Undated, in FRUS, vol. XVII, pp. 216-221.

²⁴⁰ Si veda al riguardo A.E. LEVITÉ - E.B. LANDAU, *Arab Perception of Israel's Nuclear Posture, 1960-1967*, in «Israel Studies», 1, 1996, pp. 34-59.

²⁴¹ *Memorandum from the Department of State to the British Embassy* (“Israel Nuclear Reactor”), March 29, 1962, in FRUS, vol. XVII, p. 554.

portavoce degli statunitensi dichiareranno che due scienziati statunitensi, in occasione dell'accordo statunitense *Atoms for Peace*, hanno avuto l'opportunità di visitare l'impianto di Dimona che loro hanno verificato essere di natura e di ambito pubblicamente divulgato dal governo israeliano».²⁴² Il resoconto della visita fu ancora una volta positivo. Il 31 ottobre Rusk era felice di annunciare alle ambasciate di mezzo mondo che «di recente scienziati americani hanno effettuato un'altra visita al reattore di Dimona. Ciò ci consente di ribadire le dichiarazioni del giugno 1961, cioè che le ultime ispezioni ancora una volta confermano le dichiarazioni israeliane secondo cui il reattore è esclusivamente a scopi pacifici. Non esistono prove di una preparazione alla produzione di armi nucleari. Le attività presso il reattore procedono normalmente».²⁴³ Queste dichiarazioni riflettevano la reale situazione a Dimona, oppure l'ottimismo era dettato dalla convinzione di poter veramente tenere sotto controllo la situazione? Il primo quesito scaturisce dal fatto che esisteva uno studio preparato dal dipartimento della difesa per Kennedy, «il quale definiva Israele come lo stato più deciso nella produzione atomica dopo la Cina comunista»²⁴⁴ e dai dubbi che alcuni ufficiali occidentali avanzarono riguardo la reale produzione israeliana.²⁴⁵ Il secondo, invece, dalle osservazioni di diversi studiosi²⁴⁶ e di McGeorge Bundy,²⁴⁷ che hanno visto l'autorizzazione a ispezionare Dimona e la possibilità di controllare il programma nucleare israeliano come una contropartita alla concessione degli *Hawk*: «È possibile che il presidente vedesse negli *Hawk* una valida alternativa alle armi nucleari? Se così fosse, è possibile che il presidente abbia collegato la fornitura dei missili antiaereo a un impegno israeliano a non costruire armi atomiche con il materiale nucleare prodotto nel reattore di Dimona?».²⁴⁸ In realtà, non c'è alcun documento a conferma di questo scambio, ma non mancò la speranza da parte statunitense che i propri amici, come nel caso di Israele, li aiutassero nel progetto

²⁴² *Circular Airgram from the Department of State to Certain Posts* ("Israel's Dimona Reactor"), CA-4726, October 31, in FRUS, vol. XVIII, p. 198.

²⁴³ *Ibid.*, p. 197.

²⁴⁴ DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 110.

²⁴⁵ Cfr. Z. SHALOM, *Kennedy, Ben Gurion and the Dimona Project, 1962-1963*, in «Israel Studies», 1, 1996, pp. 7-8.

²⁴⁶ Cfr. HERSH, *L'opzione H*, cit., pp. 125-126; A. e L. COCKBURN, *Amicizie pericolose. Storia segreta dei rapporti tra Stati Uniti e Israele*, Roma, Gamberetti Editrice, 1993, pp. 105-106.

²⁴⁷ Cfr. M. BUNDY, *Danger and Survival: Choices about the Bomb*, New York, Random House, 1988, p. 510.

²⁴⁸ DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., p. 106.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

contro la proliferazione nucleare. Infatti, a Palm Beach, Kennedy, dopo un lungo discorso sulla necessità di una collaborazione tra Stati Uniti e Israele, si era dichiarato contrario alla proliferazione nucleare: «Egli nutriva la speranza [...] che Israele avrebbe preso in considerazione i nostri problemi riguardo a questo reattore atomico. Siamo contrari alla proliferazione nucleare».²⁴⁹ Era appena stata superata la crisi dei missili a Cuba,²⁵⁰ che aveva dimostrato quanto lo scontro tra i due blocchi della Guerra Fredda potesse risultare decisivo per il futuro del mondo, per cui gli Stati Uniti decisero di abbandonare la linea morbida nei confronti dell'opzione nucleare israeliana. Dopo il fallimento della pacificazione della regione mediorientale tramite il piano Johnson²⁵¹ e i risvolti della guerra nello Yemen, la politica statunitense puntò alla ricerca di un accordo per una limitazione degli armamenti nell'area.

Il 1963 si aprì con le analisi statunitensi condotte sul potenziale missilistico della Repubblica Araba Unita e sulle conseguenze dell'acquisizione israeliana del nucleare. «L'UAR è impegnata in un programma missilistico che mira allo sviluppo di missili terra-terra costruiti internamente».²⁵² Nasser aveva dimostrato le capacità acquisite in questo campo con l'aiuto tedesco già nel 1962, nel corso delle celebrazioni del giorno della rivoluzione;²⁵³ ma il documento sottolineava anche che «la Repubblica Araba Unita al momento non ha la capacità di sviluppare un'arma nucleare che possa essere utilizzata come testata in nessuno dei due missili di cui sopra [i *Conqueror* e i *Victor*]. Se da una parte ha un piccolo reattore per la ricerca nucleare e un programma di ricerca associato, sono entrambi tanto ridotti da escludere che essi abbiano alcun potenziale per lo sviluppo di armi nucleari».²⁵⁴ Questo non significava che la situazione non potesse cambiare a breve, anzi: c'erano molti rischi derivanti dagli sviluppi nucleari in Israele. Sembra, infatti, che lo stato ebraico avesse risentito delle acquisizioni missilistiche egiziane: «Israele era a conoscenza che l'Egitto aveva avviato un progetto missilistico reclutando

²⁴⁹ *Memorandum of Conversation with Israel Foreign Minister Meir*, December 27, 1962, in FRUS, vol. XVIII, p. 283.

²⁵⁰ Si veda al riguardo SCHLESINGER, JR., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, cit., pp. 780-829.

²⁵¹ Lo stesso Johnson il 31 gennaio, dimettendosi dalla guida della PCC, dichiarò che la pace tra arabi ed israeliani era lontana e il suo piano era ormai morto. Cfr. *Memorandum of Conversation* ("The Johnson Plan"), in FRUS, vol. XVIII, pp. 336-338.

²⁵² *Assessment Prepared by the Defense Intelligence Agency*, January 24, 1963, *ibid.*, p. 318.

²⁵³ *Ibid.*, p. 319.

²⁵⁴ *Ibid.*

scienziati tedeschi esperti in missili in Europa, ma la presentazione pubblica dei missili – i primi prototipi – allarmò l'establishment della difesa israeliano». ²⁵⁵ Dopo una serie di dibattiti tra i diversi rami amministrativi, lo stato ebraico aveva deciso per un rafforzamento dei programmi nucleare e missilistico.

I collaboratori di Kennedy e la CIA avevano seguito tutti questi sviluppi ed erano al corrente delle motivazioni alla base del programma di difesa israeliano – «L'acquisizione di una capacità nucleare accrescerebbe il senso di sicurezza di Israele» ²⁵⁶ – ed erano dell'avviso che bisognava evitare che la situazione creatasi aumentasse l'influenza della politica sovietica in Medio Oriente. Secondo le osservazioni di Kent, l'acquisizione del nucleare da parte di Israele avrebbe, infatti, danneggiato le posizioni occidentali nel modo arabo perché la reazione più ovvia di Nasser sarebbe stata quella di rivolgersi all'Unione Sovietica per difendersi: «L'ovvia reazione degli arabi sarebbe stata rivolgersi al blocco [comunista] chiedendo assistenza o assicurazione contro le nuove minacce israeliane». ²⁵⁷ Sebbene il suo studio avanzasse seri dubbi sull'effettiva disponibilità sovietica a incoraggiare uno sviluppo nucleare arabo e sulla sua reale intenzione di creare basi militari russe sul territorio egiziano, «i sovietici, tuttavia, vedrebbero molte opportunità di trarre vantaggi politici [...], senza essere coinvolti in impegni pericolosi, i sovietici accrescerebbero la loro influenza e la loro posizione in tutto il Medio Oriente». ²⁵⁸ Considerando che impedire l'aumento della potenza sovietica era uno degli obiettivi della politica kennediana, la situazione sembrava precipitare. Da un lato Nasser, con la sua intransigenza nello Yemen e i suoi progetti per un'unione panaraba, e dall'altro Israele, con il rafforzamento del programma militare, rendevano la pacificazione della regione sempre più lontana. La preoccupazione di compromettere i risultati della politica statunitense spinse Komer a consigliare a Kennedy di insistere sulle ispezioni a Dimona e a fare pressioni per un accordo sulla limitazione degli armamenti tra Repubblica Araba Unita e Israele. Era vero che, come Golda Meir aveva annunciato a Kennedy a Palm Beach, l'Egitto stava producendo missili terra-terra con

²⁵⁵ COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., p. 116.

²⁵⁶ *Memorandum from the Board of National Estimates Central Intelligence Agency, to the Director of Central Intelligence McCone* ("Consequences of Israel Acquiescence of Nuclear Capability"), March 6, 1963, in FRUS, vol. XVIII, p. 398.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 400.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 401.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

l'aiuto tedesco, «ma questo tentativo sembra di gran lunga meno minaccioso di quanto sostenga Israele».²⁵⁹ Komer avanzò l'ipotesi che gli israeliani usassero le accuse contro gli egiziani addirittura «per giustificare il fatto che continuavano a portare avanti il proprio programma nucleare».²⁶⁰ Kennedy, come risposta, attivò subito il suo apparato estero per 1) aumentare gli studi sul programma nucleare israeliano e su qualsiasi altro tipo di programma di armamenti che vedesse coinvolto Egitto e Israele; 2) permettere quanto prima delle ispezioni a Dimona; 3) consentire al dipartimento di stato di sviluppare proposte che bloccassero tali programmi.²⁶¹

Proprio mentre si decideva la strada da percorrere, il 2 aprile il vice ministro della difesa Shimon Peres giunse a Washington per discutere le modalità della vendita degli *Hawk*. Peres ebbe una conversazione con Johnson di circa 75 minuti durante la quale elencò tutti i cambiamenti in corso in Medio Oriente individuando il «miglioramento della posizione statunitense nell'area» come l'unico segno positivo per Israele.²⁶² Inoltre, come era già accaduto durante la sua visita negli Stati Uniti l'anno precedente, Peres si fece portavoce di nuove richieste israeliane: «Israele ritiene che questo sia il momento ideale perché il governo degli Stati Uniti utilizzi questa influenza incrementata di recente per contrastare la “belligeranza araba”, vale a dire rendere chiaro che la violazione dello *status quo* territoriale arabo-israeliano sarebbe stata direttamente contrastata dalla forza militare statunitense».²⁶³ Quasi un'anticipazione della richiesta di una garanzia di sicurezza che sarebbe giunta da lì a pochi giorni da parte di Ben Gurion, il consiglio non destò molto interesse in Johnson: l'attenzione statunitense verteva sul problema del nucleare, perciò l'americano si preoccupò di sottolineare l'inefficacia del programma missilistico egiziano e ribadì che «il governo degli Stati Uniti si è opposto vivamente all'introduzione della capacità di costruire armi nucleari nell'area».²⁶⁴ Durante i suoi due giorni di permanenza a Washington, Peres ebbe modo di incontrare anche il presidente che non si fece problemi ad affrontare la questione del nucleare israeliano; così

²⁵⁹ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to President Kennedy*, March 22, 1963, *ibid.*, p. 433.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 432.

²⁶¹ Cfr. *National Security Action Memorandum No. 231* (“Middle East Nuclear Capability”), March 26, 1963, *ibid.*, p. 435.

²⁶² *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, April 4, 1963, *ibid.*, p. 449.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 450.

l'ex-vice ministro ha ricordato lo scambio di battute intercorse tra i due a tale proposito: «"State costruendovi una possibilità nucleare?"». Dovevo pensare in fretta. La mia risposta spontanea fu: "Non saremo i primi ad introdurre le armi nucleari in Medio Oriente"». ²⁶⁵ La risposta aveva lo scopo di rassicurare gli Stati Uniti, ma in realtà lasciava seri dubbi sugli sviluppi futuri dell'area.

La lettera di Ben Gurion a Kennedy, il 27 aprile, fu chiara circa le reali intenzioni israeliane per il futuro e segnò l'inizio di una fitta corrispondenza tra Stati Uniti e Israele che si protrasse fino all'autunno. Questo primo messaggio era la risposta del primo ministro israeliano alla dichiarazione di Egitto, Siria e Iraq sulla volontà di unirsi militarmente per la liberazione della Palestina. L'annuncio aveva particolarmente allarmato Ben Gurion, secondo il quale «intacca negativamente la stabilità dell'area e la sicurezza di Israele». ²⁶⁶ Se a questo si aggiungono l'accusa israeliana dell'utilizzo improprio che l'Egitto faceva degli aiuti economici occidentali (comprando armi dal blocco sovietico per usarle contro Israele) e le preoccupazioni sorte in seguito alle rivolte negli stati arabi cui si è fatto riferimento in precedenza, si comprende il rinnovo della vecchia richiesta della necessità di una dichiarazione congiunta Stati Uniti-Unione Sovietica che garantisce l'integrità di tutti gli stati mediorientali. Ma quello che più colpisce dell'intera lettera è l'ultimo punto, nel quale il primo ministro sottolineava, e quasi giustificava, la necessità israeliana di difendersi di fronte alle nuove minacce: «Israele apprezza i missili *Hawk*, ma si rammarica del fatto che alla luce delle nuove armi offensive che vengono preparate dai vicini di Israele, l'*Hawk* non costituisce un deterrente». ²⁶⁷ Si trattava di una conferma del fatto che Israele stesse puntando sullo sviluppo del suo programma nucleare? Era una richiesta di nuove armi o della necessità di un patto con gli Stati Uniti per la propria difesa? Sicuramente era indice del fermento in corso nell'area.

Proprio il 27 aprile, infatti, avvenne un incontro tra i ranghi dell'amministrazione democratica per discutere della scottante situazione in Giordania, dove si sospettava

²⁶⁵ PERES, *Una battaglia per la pace*, cit., p. 303.

²⁶⁶ *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Brubeck) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)* ("Message From the Israeli Prime Minister Ben Gurion to the President"), April 27, 1963, in FRUS, vol. XVIII, p. 482.

²⁶⁷ *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Brubeck) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, cit., p. 482.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

l'assistenza egiziana ai ribelli pronti a rovesciare la monarchia.²⁶⁸ La prima preoccupazione statunitense fu quella di convincere Israele a tenersi fuori da un eventuale conflitto; la seconda, di presentare alla Repubblica Araba Unita i rischi militari derivanti da un suo coinvolgimento nel colpo di stato. La via diplomatica era individuata come l'unica percorribile per evitare il rovesciamento di un regime filo-occidentale e uno scontro diretto tra arabi e israeliani. Lo stesso giorno Ball rese noto alle ambasciate israeliana ed egiziana il punto di vista statunitense. L'indicazione alla prima fu franca e diretta: «Se di fatto ha luogo un tentativo di colpo di stato, dovrete subito e vigorosamente consigliare a Ben Gurion di non intraprendere alcuna azione militare e riferire che noi ci manterremo in stretto contatto con il governo di Israele».²⁶⁹ Quella all'Egitto paventava l'eventuale rischio di un coinvolgimento israeliano per dissuaderlo dall'agire: «Ciò di cui Israele ha maggiormente paura e ciò che probabilmente scatenerrebbe l'azione militare israeliana è la minaccia di un cambiamento che porterà alla comparsa della Repubblica Araba Unita sulla frontiera israelo-giordana [...]. Nonostante il governo statunitense intrattenga rapporti cordiali con Israele e preme per la moderazione, non possiamo contare sul contenimento di Israele quando questo ritiene che siano in gioco i suoi interessi vitali».²⁷⁰ Sebbene negli incontri con i rappresentanti dell'amministrazione l'ambasciatore Harmann si dimostrasse soddisfatto dell'interessamento statunitense al “problema Giordania” e rassicurasse tutti i presenti che Israele non aveva ancora deciso di agire, egli ribadì in primo luogo le paure israeliane per la dichiarazione araba del 17 aprile e l'invito agli Stati Uniti di frenare il pericolo imminente.²⁷¹ Gli americani reputavano pressanti queste richieste israeliane. Komer scriveva, infatti, a Bundy: «Comincio a credere che l'immediato problema non sia tanto la Giordania quanto l'ovvio tentativo di Israele di approfittare dell'attuale tensione per spingerci ad azioni o parole che sosterranno la sua sicurezza, senza tenere in considerazione l'effetto sulla nostra posi-

²⁶⁸ Cfr. *Memorandum of the Record* (“Meeting with the President on the Situation in Jordan”), April 27, 1963, in FRUS, vol. XVIII, pp. 484-487.

²⁶⁹ *Telegram from the Department of State to Embassy in Israel*, April 27, 1963, *ibid.*, pp. 487.

²⁷⁰ *Telegram from the Department of State to Embassy in United Arab Republic*, April 27, 1963, *ibid.*, pp. 488.

²⁷¹ Cfr. *Memorandum of Conversation* (“Situation in Jordan”), April 27, 1963, *ibid.*, pp. 489-492; *Memorandum of Conversation* (“Situation in Jordan”), April 28, 1963, *ibid.*, pp. 494-496.

zione nei confronti degli arabi». ²⁷² A suo parere, Israele stava cercando di ingigantire la minaccia militare araba per attirare gli Stati Uniti dalla sua parte; in realtà, la minaccia egiziana non si sarebbe concretizzata prima di alcuni anni. Nasser stava sicuramente migliorando i suoi mezzi per fronteggiare la superiorità militare israeliana, ma ciò provocava un aumento dell'impegno dello stato ebraico nel campo militare. Era in svolgimento una corsa agli armamenti che gli Stati Uniti avevano il dovere di frenare per raggiungere i propri obiettivi strategici nell'area: «Dobbiamo rompere questo circolo vizioso». ²⁷³ Per preservare lo *status quo* e la pace della regione bisognava muoversi con cautela evitando la riproposizione della dichiarazione tripartita del 1950: «Tale dichiarazione non dà agli israeliani ciò che veramente vogliono [...]. Inevitabilmente gli arabi vedranno nella dichiarazione (dato il suo precedente contesto) una manovra pro-Israele». ²⁷⁴

Nel formulare la sua risposta alla lettera di Ben Gurion del 27 aprile, Kennedy tenne in considerazione tutte queste osservazioni. Infatti, dopo aver rassicurato per l'ennesima volta il primo ministro israeliano circa l'interessamento statunitense alla sicurezza e all'integrità di Israele, e individuato nel perseguimento della pace in Medio Oriente l'obiettivo comune alle loro nazioni, il presidente invitò Ben Gurion a essere cauto in Giordania: «In questa situazione, come in altre situazioni connesse alla sicurezza di Israele e al futuro dell'area, è più importante che continuiamo a rimanere in stretto contatto. Ugualmente importante è che entrambe le nostre nazioni si astengano da azioni o reazioni precipitose, che porterebbero la situazione all'esacerbazione piuttosto che migliorarla». ²⁷⁵ Con il chiaro intento di minimizzare un'imminente minaccia araba allo stato ebraico e puntando le preoccupazioni su ciò che, invece, sarebbe accaduto in futuro con la crescita degli armamenti, Kennedy si oppose alla dichiarazione congiunta tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Non solo questa era impossibile per le divergenze di vedute tra le due potenze, ma anche se fosse stata realizzata «potrebbe soltanto essere considerata un segno dell'accrescimento del prestigio e dell'influenza sovietici, e del con-

²⁷² *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council of State to the President's Special Assistant for Near Eastern Affairs (Bundy)*, April 30, 1963, *ibid.*, p. 504.

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council of State to the President's Special Assistant for Near Eastern Affairs (Bundy)*, May 1, 1963, *ibid.*, p. 507.

²⁷⁵ *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, May 4, 1963, *ibid.*, p. 512.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

solidamento nell'area di forze che non sono interessate alla stabilità né alla sicurezza di Israele». ²⁷⁶ Contestando, infatti, l'ipotesi israeliana circa l'utilizzo degli aiuti economici da parte dell'Egitto, il presidente insistette sull'importanza per Israele stesso che il governo statunitense intrattenesse buoni rapporti con gli arabi; erano le stesse ragioni che il presidente aveva esposto a Golda Meir il 27 dicembre del 1962, ma non furono ancora sufficienti per dissuadere Israele dalle proprie convinzioni.

Nonostante le continue pressioni da parte di Israele per un cambiamento di politica a suo favore e l'insofferenza manifestata dal congresso nei confronti degli aiuti statunitensi alla Repubblica Araba Unita, ²⁷⁷ Kennedy intendeva ancora perseguire la politica di *even handedness*. Così il presidente si espresse durante una conferenza stampa l'8 maggio: «Gli Stati Uniti hanno sostenuto il progresso sociale, economico e politico della regione, hanno provveduto alla sicurezza sia di Israele che dei suoi vicini arabi, hanno cercato di limitare la corsa agli armamenti, si sono opposti alla diffusione del comunismo e all'uso della forza e delle minacce, e vorrebbero collaborare con l'ONU oppure agire unilateralmente per prevenire o porre fine all'ostilità». ²⁷⁸ Studi ancora in corso sui programmi militari israeliani ed egiziani prospettavano nuovi scontri in Medio Oriente; ²⁷⁹ i risultati concreti dei programmi avrebbero tardato ancora qualche anno, ma «l'impatto politico e psicologico di programmi di armi avanzate è più importante dell'effetto puramente militare e ed è già percepito». ²⁸⁰ Il punto di partenza dell'intera situazione veniva individuato nella minaccia atomica israeliana: «Se Nasser non fosse in grado di trovare autonomamente una contropartita alla minaccia nucleare israeliana, probabilmente si rivolgerebbe all'URSS per cercare di assicurarsi la sua protezione, e gli arabi darebbero la colpa all'Occidente, compresi gli Stati Uniti, dell'accresciuta minaccia israeliana». ²⁸¹

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 513.

²⁷⁷ Si veda al riguardo *Memorandum for the Record* ("Daily White House Staff Meeting, 1 May 1963"), May 1, 1963, *ibid.*, pp. 505-506; *Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Grant) to the Secretary of State Rusk*, May 11, 1963, *ibid.*, pp. 526-527.

²⁷⁸ *Editorial Note*, *ibid.*, pp. 516.

²⁷⁹ Cfr. *National Intelligence Service*, SNIE 30-2-63 ("The Advanced Weapons Program of the UAR and Israel"), May 8, 1963, *ibid.*, pp. 517-518.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 518.

²⁸¹ *Ibid.*

Come era già accaduto per la soluzione del problema dei profughi palestinesi, Kennedy pensò di poter ottenere il primo passo verso il disarmo del Medio Oriente da Israele. Il programma missilistico egiziano era chiaramente legato a quello nucleare israeliano, perciò assicurarsi delle ispezioni a Dimona avrebbe contribuito a rallentare la corsa agli armamenti e probabilmente condotto le due parti a un accordo sul disarmo. L'atteggiamento dell'amministrazione democratica nei confronti di Dimona, quindi, si fece da accomodante (1961-1962) a più pressante (1963). Gli Stati Uniti erano determinati a far comprendere a Israele l'importanza di aiutarsi vicendevolmente.

La richiesta kennediana di ispezioni semestrali al reattore del deserto del Neghev²⁸² fu accompagnata da indicazioni di Rusk all'ambasciata statunitense in Israele, affinché facilitasse questa politica senza imboccare la strada del *bargaining approach*: «Sembra che [Ben Gurion] potrebbe ora tentare di gettare la questione delle ispezioni a Dimona nell'arena della negoziazione di tutto ciò che Israele vuole da noi, come la garanzia di sicurezza. Come il presidente ha chiarito alla signora Meir nel mese di dicembre, è un problema di responsabilità globale poiché il governo degli Stati Uniti trascende ciò che supponiamo sia un reciproco dare e avere nei nostri rapporti bilaterali quotidiani».²⁸³ Ma la risposta del 12 maggio di Ben Gurion a Kennedy non lasciava intravedere nessun passo in avanti sulla questione; il punto di vista del ministro israeliano si dimostrava fermo: garantire la sicurezza del proprio paese era il suo obiettivo primario, pertanto non fece nessun riferimento alla concessione di ispezioni a Dimona. La sua lettera proponeva «un'alternativa alla garanzia di sicurezza USA-USSR suggerita»²⁸⁴ che Kennedy aveva definito impraticabile; questa alternativa consisteva in una serie di proposte a favore della garanzia di sicurezza di Israele che includevano, tra l'altro, «un accordo bilaterale Stati Uniti-Israele».²⁸⁵ Negli stessi giorni, all'interno del dipartimento, si definiva il piano d'azione per l'accordo sulla limitazione e il controllo delle armi in Medio Oriente; il risultato poneva il problema di come riuscire a convincere la Repubblica Araba Unita e lo stato ebraico a raggiungere l'accordo. Per la prima volta si avanzò la possibi-

²⁸² Cfr. A. COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., p. 121; Z. SHALOM, *Kennedy, Ben Gurion and the Dimona Project, 1962-1963*, cit., p. 11.

²⁸³ *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, May 10, 1963, in FRUS, vol. XVIII, p. 525.

²⁸⁴ *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Brubeck) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, May 14, 1963, *ibid.*, p. 529.

²⁸⁵ *Ibid.*

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

lità di utilizzare la concessione di una garanzia di sicurezza ad Israele come incentivo in cambio della sua disponibilità all'accordo: «Se gli Stati Uniti sono disposti a fornire una garanzia di sicurezza subordinata all'adesione di Israele a un accordo per la limitazione degli armamenti, ciò dovrebbe essere anche un potente incentivo».²⁸⁶ Il 16 maggio Komer suggerì al presidente un incontro segreto con Israele quale primo passo verso l'accordo o «un accordo per garantire la limitazione nucleare solo con Israele».²⁸⁷ Riguardo alle modalità dell'approccio non dimenticò di sottolineare che non bisognava concedere alcunché allo stato ebraico perché i colloqui dovevano essere in primo luogo chiarificatori: «Se riusciremo ad ottenere che gli israeliani rinuncino al fermento pubblico in cambio di un dialogo privato, ciò dovrebbe farci guadagnare tempo per sondare che cosa accetterebbero e che cosa potremmo ottenere in cambio».²⁸⁸ Colpito dai cattivi risultati raggiunti dalle contrattazioni *Hawk*-profughi, Komer intendeva puntare a una chiara definizione delle “merci di scambio” tra Stati Uniti e Israele prima di compiere il primo passo: «Considerato l'episodio *Hawk*-profughi dello scorso anno, vogliamo evitare di fare concessioni, se possibile, prima di determinare le contropartite».²⁸⁹ Si poteva andare incontro a Israele, ma non a scapito del raggiungimento degli obiettivi statunitensi nella regione.

Fu probabilmente tenendo conto di questi suggerimenti che la lettera del 18 maggio di Kennedy a Ben Gurion non conteneva alcun riferimento alle richieste israeliane di un accordo bilaterale tra le loro nazioni e riaffermava, invece, la paura delle conseguenze che lo sviluppo di una capacità militare nucleare israeliana avrebbe suscitato tra gli arabi.²⁹⁰ Bisognava ancora stabilire quali sarebbero state le “merci di scambio” nella contrattazione che avrebbe fatto incontrare i bisogni dei due paesi. Chiaramente Kennedy non avrebbe rinunciato alle ispezioni a Dimona: «Quando abbiamo parlato nel maggio 1961, lei dichiarò che potevamo utilizzare in qualsiasi modo desiderassimo anche le in-

²⁸⁶ *Memorandum from the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to Secretary of State Rusk* (“Arms Limitation in the Near East”), Attachment, (“Near East Arms Limitation and Control Arrangement – Plan of Action”), May 14, 1963, *ibid.*, p. 532.

²⁸⁷ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, May 16, 1963, *ibid.*, p. 541.

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, May 18, 1963, *ibid.*, pp. 543-544.

formazioni risultanti dalle prime visite da parte dei paesi neutrali. Ho supposto, in base al commento della signora Meir, che non ci sarebbero stati problemi fra noi riguardo a ciò».²⁹¹ Queste visite erano incluse nell'elenco di contropartite che gli Stati Uniti intendevano chiedere a Israele per proteggere i propri interessi in Medio Oriente.²⁹² Secondo Cohen, quest'ultima lettera di Kennedy fece comprendere a Ben Gurion la determinazione statunitense ponendolo di fronte ad un bivio: «O un deterrente nucleare autonomo senza gli Stati Uniti oppure un impegno degli Stati Uniti per la sicurezza di Israele senza un deterrente nucleare autonomo».²⁹³ Il primo ministro israeliano avrebbe evitato volentieri di compiere una scelta, perché in ballo vi erano gli obiettivi primari della sua politica estera: 1) assicurarsi un'autodifesa; 2) conservare l'amicizia statunitense. Il risultato fu una lettera di risposta a metà strada tra l'accondiscendenza alle richieste americane e l'imposizione di nuove condizioni. Ben Gurion, in tono molto formale, acconsentì a visite annuali a Dimona purché avvenissero alle condizioni di quelle degli anni passati: «Acconsentiamo a ulteriori visite annuali a Dimona da parte dei vostri rappresentanti, come quelle che già hanno avuto luogo».²⁹⁴ Inoltre, dettò anche i tempi della prima visita: «L'avviamento del reattore di Dimona non avverrà prima di quest'anno o all'inizio del 1964. [...] Ritengo che questo sia il momento più adatto per una visita del vostro rappresentante al reattore».²⁹⁵ Congedandosi pose l'accento sulle paure israeliane derivanti dall'acquisizione di armi convenzionali da parte dei vicini arabi e si augurò che le sue proposte potessero incontrare i bisogni statunitensi sulla questione. Nonostante le apparenti aperture israeliane, Ben Gurion 1) non si era preoccupato dei problemi presentati dagli Stati Uniti in prospettiva futura; 2) non aveva accettato nessuna condizione statunitense sulle ispezioni (visite semestrali e neutrali che sarebbero dovute partire immediatamente) e ne aveva dettato delle proprie; 3) aveva rispolverato le solite affermazioni sull'uso pacifico del reattore; 4) si era fossilizzato sulle paure israeliane delle armi convenzionali arabe distogliendo l'attenzione dal suo programma nucleare.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 544.

²⁹² Cfr. *Letter from the Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Talbot) to the Ambassador to the United Arab Republic (Badeau)*, May 20, 1963, *ibid.*, pp. 545-552.

²⁹³ COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., p. 129.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 130.

²⁹⁵ *Ibid.*

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

Lo scopo di Ben Gurion era quello di mantenere comunque una finestra di dialogo aperta con gli Stati Uniti senza rinunciare ai suoi programmi. Al dipartimento di stato erano consapevoli di questa linea israeliana,²⁹⁶ ma pensarono prima ad uno studio che verificasse se una sola ispezione fosse tecnicamente sufficiente per far proseguire il progetto statunitense; poi, «se si giungesse alla conclusione che una visita all'anno non è sufficiente, avremmo come alternative 1) un'altra lettera del presidente per visite più frequenti sulla base di considerazioni tecniche, e non mettendo in dubbio la buona fede di Israele, oppure 2) chiedere al nostro emissario di intraprendere il disarmo in relazione al suo imminente viaggio».²⁹⁷

Il piano d'azione statunitense per consentire un accordo tra Repubblica Araba Unita e Israele sul disarmo prevedeva, infatti, l'invio di un emissario governativo che ricercasse le basi per un'intesa. La scelta cadde su John J. McCloy, che avrebbe dovuto incontrare prima Nasser per cercare di conoscere la sua disponibilità, deviare verso un altro paese per far sembrare il viaggio casuale, quindi dirigersi verso Israele per trattare con il governo di Ben Gurion; tutto si sarebbe svolto segretamente.²⁹⁸ Secondo l'amministrazione democratica, la condizione in base alla quale l'agitatore Nasser avrebbe accettato di frenare il suo impeto era l'assicurazione statunitense che Israele avrebbe bloccato la sua corsa verso il nucleare. Per ottenere questa condizione Kennedy accettò il consiglio del dipartimento di stato di trattare con Ben Gurion anche solo delle visite annuali (sebbene insufficienti per un reattore al plutonio come quello di Dimona) come base minima per un accordo²⁹⁹ che avrebbe garantito poi dal 1964 visite semestra-

²⁹⁶ Si veda al riguardo *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Brubeck) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, May 29, 1963, in FRUS, vol. XVIII, pp. 558-559.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 559.

²⁹⁸ Per gli obiettivi, i piani, gli argomenti di discussione e i possibili comportamenti da adottare in base alle reazioni suscitate si veda *Memorandum by the Working Group on Near East Arms Limitation, Memorandum for Presidential Emissary* ("Arms Limitation and Control Arrangement for the Near East"), Undated, *ibid.*, pp. 563-568; *Memorandum for the Record* ("President's Meeting McCloy Exercise, Saturday, 15 June 1963, at 10:00 a.m."), June 15, 1963, *ibid.*, pp. 589-592; *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the Special Emissary for Near Eastern Arms Limitation (McCloy)*, June 19, 1963, *ibid.*, pp. 597-598.

²⁹⁹ Cfr. *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Brubeck) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, June 12, 1963, *ibid.*, pp. 575-576.

li. Il 15 giugno il presidente preparò una lettera per Ben Gurion nella quale premeva ancora sulle ispezioni da condurre secondo standard internazionali.³⁰⁰

La lettera del 15 giugno non fu mai consegnata a Ben Gurion, perché il giorno successivo egli rassegnò le dimissioni dai suoi incarichi. Alcuni studi hanno avanzato l'ipotesi che fu proprio il pressante confronto con Kennedy su Dimona a spingerlo verso questo gesto: «Avendo fallito nel tentativo di riuscire a ottenere entrambi gli obiettivi – la legittimità del reattore agli occhi degli americani, e garanzie da parte della superpotenza – Ben Gurion si dimise da primo ministro e ministro della difesa».³⁰¹ Sebbene riguardo a questo argomento non esistano dichiarazioni che possano essere ricondotte al confronto in atto con Kennedy, sembra che all'epoca non mancasse l'impressione dell'esistenza di un collegamento tra le due situazioni.³⁰²

Il nuovo primo ministro, Levi Eshkol, si insediò a capo del governo israeliano il 23 giugno e già il 5 luglio dovette fare subito i conti con una lettera di Kennedy. Si trattava della stessa che il presidente aveva preparato per Ben Gurion, alla quale erano state apportate delle modifiche. Il tono era pressante; la missiva aveva le sembianze di un vero e proprio ultimatum: Kennedy intendeva chiudere "l'affare Dimona" al più presto e alle sue condizioni. Ben Gurion aveva concesso la possibilità di visite e ora Kennedy ne stabiliva il tipo, «secondo lo standard internazionale»,³⁰³ e i tempi: «Sono del parere che il programma più utile per noi sarebbe una visita all'inizio dell'estate, un'altra a giugno 1964 e successivamente a intervalli di sei mesi».³⁰⁴ Ma ciò che faceva comprendere quale tipo di controllo gli Stati Uniti intendessero avere sul reattore erano le richieste riguardanti le modalità del controllo: «I nostri scienziati abbiano accesso a tutte le zone del sito di Dimona e a ogni parte correlata al complesso industriale, quali le installazioni per la produzione del carburante o la fabbrica per la separazione del plutonio, nonché sia concesso tutto il tempo necessario per una visita completa».³⁰⁵ Kennedy desiderava

³⁰⁰ Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, June 15, 1963, *ibid.*, pp. 592-593.

³⁰¹ S. ARONSON, *Israel Nuclear Programme, the Six Day War and its Ramification*, in «Israel Affairs», 6, 2000, p. 88.

³⁰² Cfr. COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., pp. 135-136.

³⁰³ *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, July 4, 1963, in FRUS, vol. XVIII, p. 625.

³⁰⁴ *Ibid.*.

³⁰⁵ *Ibid.*

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

sfruttare al massimo la minima concessione fatta da Ben Gurion il 27 maggio e non esitò a rafforzare la linea dura nei confronti di Israele. La chiusura della lettera è indicativa al riguardo: «Convinto che voi apprezzerete pienamente il significato veramente vitale della questione, in rapporto al futuro benessere di Israele, degli Stati Uniti e del mondo, sono sicuro che presterete la vostra più alta e comprensiva considerazione alla nostra attempta richiesta».³⁰⁶ Nessun riferimento alla richiesta di sicurezza di Ben Gurion contenuta nella lettera del 27 maggio alla quale questa risposta si riallacciava, solo nuove aspettative in cambio di nessuna contropartita. Eshkol era chiamato a rispondere senza avere possibilità di manovra: Kennedy era determinato a portare a termine il suo sforzo sulla non-proliferazione nucleare e il neo primo ministro non poteva non prendere atto di questa priorità politica statunitense. Egli aveva bisogno di tempo per fare incontrare, in qualche modo, questa priorità con quella israeliana (sicurezza nazionale); rispondendo il 17 luglio a Kennedy, lavorò in questa direzione. Komer così commentava la nuova lettera: «La risposta provvisoria di Eshkol su Dimona, secondo la quale egli semplicemente si impegnerà in uno studio attento, è la conferma ulteriore del fatto che gli israeliani considerano le ispezioni a Dimona come carta di contrattazione per una garanzia di sicurezza».³⁰⁷ Il problema della richiesta israeliana di una garanzia di sicurezza riemergeva anche con il nuovo primo ministro.

Erano trascorsi pochi giorni da un memorandum, dello stesso Komer al presidente, riguardante i risultati della missione McCloy in Egitto: «Nasser ha affermato di non poter concludere un “accordo” con gli Stati Uniti per la rinuncia a nuove armi perché agli occhi degli egiziani e di altri ciò sembrerebbe fare dell’UAR un “satellite” degli Stati Uniti; né di poter accettare un’intesa finalizzata alle visite o ai controlli per lo stesso motivo».³⁰⁸ Chiaramente non erano i risultati sperati, ma l’intero National Security Council e Kennedy credevano ancora di poter ottenere qualcosa da Nasser. Nel frattempo, la missione McCloy doveva essere interrotta, perché andare in Israele senza aver ot-

³⁰⁶ *Ibid.*

³⁰⁷ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, July 19, 1963, *ibid.*, p. 648.

³⁰⁸ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, July 3, 1963, *ibid.*, p. 623. Per i resoconti di McCloy, relativi ai suoi colloqui con Nasser, si veda *Telegram from the Embassy in the United Arab Republic to the Department of State*, June 28, 1963, *ibid.*, pp. 609-614; *Telegram from the Embassy in the United Arab Republic to the Department of State*, June 30, 1963, *ibid.*, pp. 615-619.

tenuto alcuna concessione dall'Egitto avrebbe significato costringere gli Stati Uniti a concedere una contropartita propria: «Israele quasi sicuramente insisterà su una qualche forma di assicurazione di garanzia maggiore come prezzo per non intraprendere il nucleare e per rimanere fuori dalla questione Giordania».³⁰⁹ Invece di ottenere un accordo per la limitazione degli armamenti in Medio Oriente, il governo statunitense rischiava di dover concedere un'ulteriore garanzia di sicurezza a Israele provocando nuove reazioni arabe. Komer, quindi, indicava al presidente di muoversi con cautela: «Il nostro dilemma è che più discutiamo delle ispezioni, dell'interesse per il nucleare, e della Giordania, più gli israeliani ravviseranno la possibilità di ottenere da noi la garanzia, le armi, e la pianificazione congiunta».³¹⁰ Per il momento era necessario rimandare il confronto riconfermando magari le dichiarazioni rilasciate durante la conferenza stampa dell'8 maggio tramite una lettera presidenziale a Eshkol. Il dipartimento di stato non intendeva assolutamente andare oltre tali dichiarazioni, opponendosi chiaramente a ogni tipo di contrattazione con Israele nella speranza che «se i colloqui di Mosca avranno successo e verrà realizzato un accordo per la messa al bando dei test nucleari, questo offrirà un nuovo pretesto per un approccio a Israele perché rinunci delle armi nucleari, indipendentemente dalle altre questioni esistenti fra USA e Israele e tra gli stati arabi e Israele».³¹¹ Kennedy espresse la sua volontà di rimandare il confronto diretto con i rappresentanti dello stato israeliano – «Il dialogo potrebbe essere continuato dall'ambasciatore e da Eshkol»³¹² – considerando la dichiarazione dell'8 maggio sufficiente, ma non escluse che nel frattempo avrebbe individuato un modo per ottenere un accordo con Israele e delle ispezioni internazionali dall'UAR: «Alla fine, tuttavia, bisognerebbe fare uno sforzo per ottenere un accordo da Israele, come anche una sorta di ispezione internazionale nell'UAR».³¹³ L'inopportunità di compiere a breve una mossa a favore di Israele

³⁰⁹ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, July 19, 1963, *ibid.*, p. 648.

³¹⁰ *Memorandum from Robert W. Komer of the National Security Council Staff to the President Kennedy*, July 23, 1963, *ibid.*, p. 651.

³¹¹ *Memorandum from the Secretary of State Rusk to President Kennedy* (“McCloy Mission on Near East Arms Limitation”), July 23, 1963, *ibid.*, p. 655. Per i tentativi di distensione tra Stati Uniti ed Unione Sovietica e i risultati degli incontri di Mosca si veda SCHLESINGER, JR., *I mille giorni di John F. Kennedy alla Casa Bianca*, cit., pp. 883-919.

³¹² *Memorandum of Conversation* (“McCloy’s Near East Arms Limitation Probe; Security Guarantee for Israel”), July 23, 1963, in FRUS, vol. XVIII, p. 658.

³¹³ *Ibid.*

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

trovava concorde l'intera amministrazione; alterare la situazione presente sarebbe stato controproducente per gli Stati Uniti. Gli obiettivi della loro politica mediorientale non erano stati persi di vista: «Gli interessi di sicurezza statunitensi in Medio Oriente sono principalmente: mantenere l'accesso all'area, garantire la disponibilità del petrolio mediorientale all'Europa occidentale in termini accettabili, e in generale promuovere la stabilità nell'area».³¹⁴ Per tenere lontano i sovietici era raccomandata solo la continuazione delle discussioni con Israele sulle garanzie di sicurezza e il possibile supporto statunitense: «In tale discussione, gli Stati Uniti potevano fornire a Israele le loro stime della capacità araba e informazioni generali sulla capacità statunitense di collaborazione in caso di aggressione da parte araba, ponendo l'accento sul proposito americano di agire in primo luogo a sostegno dei tentativi ONU di prevenire o arrestare l'aggressione».³¹⁵ Tutto ciò sarebbe stato sufficiente ad Israele?

Eshkol cercò di condurre il gioco del *bargaining approach* a suo favore; Kennedy non aveva concesso, come l'anno precedente per i profughi, qualcosa in partenza, ma intendeva costringere Israele a fare il primo passo, pena il peggioramento dei rapporti con gli Stati Uniti. Fu probabilmente per questo motivo che nella tanto invocata lettera di risposta all'ultimatum americano del 5 luglio, Eshkol permise le ispezioni a Dimona non legandole al problema della sicurezza. Egli assecondò apparentemente le richieste di Kennedy: infatti, nonostante il compimento del passo in avanti, le risposte israeliane non erano esattamente quello che gli Stati Uniti si aspettavano. «Desiderando evitare uno scontro con gli Stati Uniti, Eshkol si adattò allo spirito della lettera di Kennedy, ma non alle sue condizioni specifiche».³¹⁶ Kennedy aveva chiesto: 1) una prima visita nell'estate in corso; 2) regolari visite semestrali a partire dal 1964; 3) visite all'intero sito di Dimona. Eshkol, invece: 1) accordava la prima visita per la fine dell'anno; 2) era vago sulla frequenza delle visite limitandosi ad affermare che non ci sarebbero stati problemi in futuro; 3) concedeva la visita al solo reattore.

Gli Stati Uniti avrebbero dovuto naturalmente rendere pubblico il resoconto sulla visita, come ottenuto da Ben Gurion nel 1961, ma Israele chiese che le concessioni fatte

³¹⁴ *Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to Secretary of Defense McNamara* ("Implication to DOD of a security Assurance to Israel"), JCSM-611-63, August 7, 1963, *ibid.*, p. 668.

³¹⁵ *Ibid.*, p. 669.

³¹⁶ COHEN, *Israel and the Bomb*, cit., p. 165.

rimanessero segrete.³¹⁷ Kennedy apprezzò la disponibilità mostrata da Eshkol nella sua risposta,³¹⁸ ma ulteriori suggerimenti di Rusk a Barbour chiarivano che il presidente avrebbe accettato la volontà di segretezza con la speranza che in seguito il governo israeliano avrebbe cambiato idea. Ma ciò che interessava di più agli israeliani era l'attesa contropartita alla quale Rusk si riferiva alla fine del telegramma indirizzato all'ambasciata israeliana. Già Ball, pur dichiarando «continuiamo ad essere a favore della separazione del problema di Dimona dalla richiesta di Israele per speciali relazioni per la sicurezza»,³¹⁹ aveva lasciato intravedere un'apertura alle richieste israeliane: «Tuttavia, autorizzeremmo l'ambasciata di Tel Aviv a riferire oralmente al primo ministro che possono aspettarsi a breve una risposta alla richiesta di una garanzia formulata da Ben Gurion il 12 maggio».³²⁰

Sembrava, quindi, che la tattica di Eshkol avrebbe condotto ai risultati sperati: andare in qualche modo incontro alle richieste di Kennedy poteva accelerare i tempi della conquista di una contropartita, quale la garanzia di sicurezza. Ma era un'illusione: un mese dopo si era al punto di partenza. Dal dipartimento di stato giungevano a Bundy le vecchie indicazioni sulla risposta alle richieste di Ben Gurion del 12 maggio: «A nostro parere, gli accordi per la sicurezza che Israele cerca con gli Stati Uniti danneggerebbero i nostri interessi nella regione e indebolirebbero, e non rafforzerebbero, la fondamentale sicurezza di Israele».³²¹ Se gli Stati Uniti intendevano conservare la loro libertà di manovra in Medio Oriente, avrebbero dovuto continuare con il loro approccio imparziale. Il 2 ottobre, Kennedy rispose finalmente alla richiesta israeliana inoltrata a maggio. Si trattava di un impegno chiaro e deciso a favore della sicurezza di Israele, ma non conteneva la disponibilità ad un accordo bilaterale di sicurezza come richiesto.³²² Nonostante si trattasse di un “rifiuto”, in verità le affermazioni di Kennedy furono ben accolte dal governo israeliano. L'impegno del presidente a cooperare a livello di sicurezza permet-

³¹⁷ Cfr. *Memorandum from Acting Secretary of State Ball to President Kennedy*, August 23, 1963, in FRUS, vol. XVIII, pp. 685-687.

³¹⁸ Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, August 26, 1963, *ibid.*, pp. 691-692.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 687.

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Read) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, September 20, 1963, *ibid.*, p. 707.

³²² Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, October 2, 1963, *ibid.*, pp. 720-722.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

teva a Israele di pensare a ulteriori sviluppi in suo favore. Così aveva affermato Kennedy: «So che non ha bisogno di rassicurazioni riguardo alla costante e speciale preoccupazione degli Stati Uniti per la sicurezza e l'indipendenza di Israele. Abbiamo la volontà e la capacità di realizzare la nostra dichiarata determinazione a preservarla. Riconosciamo, inoltre, che la minaccia militare araba potrebbe ancora crescere in modo considerevole. Nel caso in cui il tempo e gli eventi dovessero dimostrare proprio questo, le posso assicurare che, come nel caso dei missili *Hawk*, considereremo molto accuratamente con lei il modo e i mezzi migliori per farvi fronte. In ogni caso, siamo sempre lieti di discutere con lei e il suo popolo di questo problema, che è di profondo interesse reciproco».³²³

Il 30 settembre, Golda Meir e Harmann avevano avuto una conversazione con alcuni rappresentanti del dipartimento di stato americano, durante la quale avevano rinnovato le loro paure per la minaccia araba. Dopo l'esposizione del tipo di missili in possesso di Nasser e dei suoi avanzati programmi militari, «la signora Meir osservò che l'UAR aveva ricevuto alcuni tipi di attrezzature militari che neanche i paesi socialisti dell'Europa dell'Est avevano ricevuto»;³²⁴ quindi, continuò dichiarandosi lieta di incontrare in futuro esperti americani ai quali trasmettere le informazioni in loro possesso al riguardo. Non si trattava dell'unica richiesta israeliana: l'affermazione che «era interessata a due particolari tipi di armi, carri armati e missili»³²⁵ nascondeva un'ulteriore richiesta agli Stati Uniti. Il dipartimento di stato ne era consapevole, sebbene fissasse un incontro con gli israeliani per novembre al fine di discutere le effettive capacità missilistiche egiziane.³²⁶ Rusk tenne a precisare all'ambasciata che l'incontro: 1) non doveva creare false aspettative relativamente alla concessione di una garanzia di sicurezza; 2) sarebbe stato l'unico e non il primo di una serie di incontri regolari di consultazione militare con Israele; 3) non doveva essere un'occasione per richiedere nuovi armamenti.³²⁷

³²³ *Ibid.*, p. 722.

³²⁴ *Memorandum of Conversation* ("Secretary's Delegation to the 18th Session of the United Nations General Assembly, New York, September 1963"), SecDel/MC/67, September 30, 1963, *ibid.*, p. 718.

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ Si veda n. 1, *ibid.*, p. 719.

³²⁷ Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in Israel*, October 16, 1963, *ibid.*, pp. 735-736.

Evidentemente, queste indicazioni non furono sufficienti per frenare le aspettative israeliane, dal momento che tra i punti della lettera inviata il 4 novembre da Eshkol a Kennedy, il dipartimento individuava la «speranza che la valutazione israeliana dell'equilibrio delle armi che deve essere data a Washington il 12 novembre sia considerata in maniera scrupolosa e positiva».³²⁸ I colloqui israelo-americani avvennero a Washington il 13 e 14 novembre ed evidenziarono sostanziali differenze in merito alla stima della capacità militare egiziana.³²⁹ Mentre per gli USA il programma militare di Nasser era ancora a livello di ricerca e sviluppo, per gli israeliani esisteva già una minaccia militare egiziana seria e imminente. Riesaminando i risultati dei colloqui con il generale Rabin, il maggiore Ron e il ministro Gazit, Komer non negava la possibilità di un deterrente a disposizione di Israele: «La differenza sembrava essere fra la loro stima che la minaccia stava diventando così grande da richiedere ulteriori importanti interventi difensivi, e la nostra più fiduciosa stima che essi rimanevano alquanto superiori agli stati arabi».³³⁰ Sicuramente era vero che Israele aveva problemi con l'ammodernamento dei propri mezzi corazzati, ma con l'acquisizione di nuovi carri armati e missili avrebbe rischiato di aumentare la corsa agli armamenti e l'influenza sovietica in Medio Oriente: «Se la cosiddetta “capacità missilistica” dell'UAR sembrava così estremamente marginale in termini militari, perché correre questi rischi?».³³¹

Nel novembre del 1963, la preoccupazione statunitense era la stessa di due anni prima: bloccare la penetrazione sovietica nella regione. Evidentemente, la politica di imparzialità condotta fino ad allora non aveva consentito agli Stati Uniti di realizzare gli obiettivi prefissi. La politica che Israele ed Egitto avevano deciso di perseguire minava gli interessi statunitensi nella regione. Ma Kennedy, alla vigilia della sua morte, intendeva ancora difendere la sua politica di aiuti a Nasser, nonostante avesse manifestato segni di insofferenza nei confronti dell'intransigenza di questi nella risoluzione del conflitto in Yemen.³³² L'opposizione del presidente all'approvazione dell'emendamento

³²⁸ *Memorandum from the Department of State Executive Secretary (Read) to the President's Special Assistant for national Security Affairs (Bundy)*, November 9, 1963, *ibid.*, p. 773.

³²⁹ Cfr. *Memorandum for the Record*, November 14, 1963, *ibid.*, pp. 779-786.

³³⁰ *Ibid.*, p. 784.

³³¹ *Ibid.*, p. 785.

³³² Cfr. LITTLE, *From Even-Handed to Empty-Handed*, cit., pp. 175-177.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

Gruening³³³ – prodotto, tra l'altro, della lobby ebraica – lasciava intravedere ancora la sua disponibilità ad andare incontro al leader egiziano anche a scapito dei rapporti con Israele.³³⁴ Sembrava che si stesse ritornando alla prima fase della sua politica in Medio Oriente quando, nel 1961, Kennedy era stato impegnato a guadagnarsi a tutti i costi la simpatia araba. Il 22 novembre, il suo assassinio ha lasciato senza risposta l'interrogativo se egli sarebbe stato in grado di imboccare la via della coercizione nei confronti dello stato ebraico. Il comportamento adottato negli anni precedenti non ci vieta di pensare che, se tenere lontano i sovietici avesse significato anche sacrificare i propri rapporti con Israele, gli Stati Uniti lo avrebbero fatto. Alla fine del 1963, erano lontani i tempi della concessione degli *Hawk* che per gli Stati Uniti avevano rappresentato solo una delle tante mosse indirizzate a difendere i loro obiettivi strategici nella regione.³³⁵

Per quanto riguarda l'atteggiamento di Kennedy nei confronti di Nasser, questo si era dimostrato fallimentare: «Fondamentalmente, fu l'incapacità di Kennedy di colmare l'abisso sempre più ampio fra radicali e conservatori arabi, e non il suo istintivo anticomunismo o il suo attaccamento a Israele, a impedirgli di attraversare le insidiose rapide diplomatiche che separavano il Potomac dal Nilo. Il miglioramento delle relazioni fra Washington e Il Cairo generarono forti inquietudini a Riad e ad Amman, dove Faisal e Hussein temevano che JFK ora considerasse Nasser "l'onda del futuro". L'intervento egiziano in Yemen non fece che accentuare questi timori, accelerare il processo di divisione fra radicali e conservatori arabi, e scatenare fra gli inglesi la paura che il conflitto yemenita si sarebbe diffuso nell'Aden, dove Whitehall cercava di sostenere il suo protettorato e mantenere la lealtà degli sceicchi locali».³³⁶

Conclusioni

Come emerge dall'analisi fin qui effettuata, con l'insediamento di JFK alla Casa Bianca si verificò un cambiamento nella politica americana in relazione al conflitto arabo-israeliano. Tale cambiamento riguardò l'approccio che Kennedy scelse di adottare

³³³ Approvato in senato, negava l'assistenza economica a quei paesi che effettuavano o si preparavano ad effettuare degli attacchi contro gli Stati Uniti o i loro alleati.

³³⁴ Cfr. DE LUCA, *La difficile amicizia*, cit., pp. 120-124.

³³⁵ Cfr. LITTLE, *From Even-Handed to Empty-Handed*, cit., p. 177.

³³⁶ LITTLE, *The New Frontier on the Nile*, cit., p. 525.

verso le parti coinvolte nel conflitto. Come aveva predicato prima di divenire presidente, JFK intendeva giungere alla pacificazione dell'area mediorientale perché ciò gli avrebbe permesso di tenere lontano i sovietici ed assicurare all'Occidente la via d'accesso a un'area strategicamente rilevante. Per realizzare tutto questo, occorreva avere dalla propria parte sia gli arabi sia gli israeliani. Egli, quindi, scelse di condurre una politica di imparzialità (*even-handed*) da attuarsi mediante la tecnica della contrattazione (*bargaining approach*). Israele, come l'Egitto di Nasser, rientrò in questa politica.

Riconsiderare il ruolo di Israele nello scacchiere mediorientale alla luce degli avvenimenti del 1958 rientrava negli obiettivi strategici statunitensi, ma ciò doveva essere conciliato con la volontà di conquistare la simpatia araba. Pertanto, all'inizio del mandato di Kennedy la politica di imparzialità risultò messa a repentaglio. Tuttavia, Washington concesse qualcosa allo stato ebraico per ottenerne in cambio un allineamento utile ai propri interessi strategici. Israele divenne importante per gli Stati Uniti in quanto poteva concedere loro qualcosa: ottenne gli *Hawk* quando iniziò a rientrare nei progetti di difesa degli interessi statunitensi in Medio Oriente. L'aiuto concesso a Israele fu condizionato:³³⁷ il presidente americano scelse di rischiare questo plateale gesto pro-israeliano perché ottenere la sistemazione dei profughi avrebbe significato pacificare l'area. La concessione degli *Hawk* fu, quindi, un gesto contingente in linea con le scelte strategiche della politica estera statunitense e non fu determinato, come molti hanno voluto far credere, dalle pressioni della lobby ebraica sull'amministrazione. Come sostiene Organski, lo stato di Israele ha avuto un peso nella definizione della politica statunitense solo quando i presidenti lo hanno voluto.³³⁸ Gli anni di Kennedy sono indicativi in tal senso; durante il suo primo anno di mandato presidenziale, a dispetto della dichiarata politica di imparzialità, il presidente democratico decise di corteggiare gli arabi a scapito di Israele. Fu nella seconda metà del 1962, con il delinearsi di nuove prospettive, che lo stato ebraico fu preso in considerazione. La *special relationship* non fu coltivata per la sensibilità particolare che Kennedy nutriva nei confronti degli ebrei, ma venne riproposta ogniqualvolta gli Stati Uniti reputavano necessario tenere Israele dalla propria

³³⁷ Cfr. LITTLE, *From Even-Handed to Empty-Handed*, cit., p. 177.

³³⁸ Cfr. A.F.K. ORGANSKI, *The \$36 Billion Bargain: Strategy and Politics in U. S. Assistance to Israel*, New York, Columbia University Press, 1990, p. 209.

Il fallimento del *bargaining approach* kennediano

parte. In realtà, il colloquio tra Kennedy e la Meir del 27 dicembre 1962 fu una proposta di *bargaining approach* continuo, un invito statunitense alla collaborazione reciproca nell'interesse di entrambi i governi. Lo stesso impegno informale per una garanzia di sicurezza dello stato ebraico, che scaturì da quell'incontro, era condizionato da quello che Israele era disposto a fare per gli Stati Uniti. I rapporti fra i due stati non furono mai paritari; in particolare, dopo la concessione degli *Hawk*, Washington si trovò in una posizione di forza per avere già concesso a Israele, per la prima volta dal 1948, senza ufficialmente pretendere nulla in cambio. Fu probabilmente per questo che Kennedy nel 1963 riabbracciò la linea dura nei confronti di Israele: abbandonò la concessione di incentivi e cercò di dissuaderlo dal suo impegno nello sviluppo nucleare.

Intervenendo in Medio Oriente, Kennedy si inserì inevitabilmente non solo all'interno del conflitto arabo-israeliano, ma anche all'interno della Guerra Fredda araba. Relativamente al primo conflitto, se da una parte la sua intenzione era di intrattenere buone relazioni sia con gli arabi sia con gli israeliani, dall'altra, in molte occasioni la sua politica nei confronti di Israele fu condizionata dalla volontà di non dispiacere agli arabi. Relativamente al secondo conflitto, l'intenzione di Kennedy era, da una parte, di intrattenere buone relazioni con tutto il mondo arabo (sia con i nazionalisti rivoluzionari sia con i conservatori pro-occidentali), dall'altra di conquistare e mantenere la fiducia del leader rivoluzionario arabo Nasser. A tale proposito, la priorità della politica statunitense fu proprio quella di tenere buono Nasser al fine di evitare che i sovietici assumessero un ruolo di guida all'interno del Terzo Mondo. Nel corso dei tre anni di amministrazione democratica, i rapporti con Nasser vissero, però, un momento di crisi, determinato non dalle concessioni statunitensi a favore di Israele, bensì dal coinvolgimento egiziano nella guerra civile in Yemen. Il comportamento di Nasser incrinò i rapporti tra gli Stati Uniti e il resto del mondo arabo già filo-occidentale e indusse destabilizzazione nell'area. Tutto questo andava contro l'intento kennediano di pacificazione della regione mettendo in difficoltà lo stesso presidente. Questi veniva accusato dagli arabi conservatori di lasciare campo libero a Nasser, mentre quest'ultimo riteneva che il mancato coinvolgimento militare americano nella penisola fosse determinato dalla volontà americana di non perdere l'appoggio degli stati conservatori detentori del petrolio. Gli Stati Uniti decisero per il disimpegno per non peggiorare la già intricata situazione medio-

rientale, convinti sempre dell'opportunità di contenere la minaccia sovietica. Kennedy era perfettamente a conoscenza dell'appoggio determinante di Nasser alla rivoluzione yemenita e degli aiuti sauditi e giordani ai monarchici, ma volle confinare il conflitto nello Yemen a uno status di conflitto locale. Nonostante questo grave episodio, nella gestione della disputa yemenita Kennedy non interruppe comunque le sue relazioni con l'Egitto, convinto probabilmente che la linea degli incentivi avrebbe prima o poi prodotto i suoi frutti. Durante tutto il suo mandato, non volle connotare negativamente questa forma di nazionalismo arabo, quanto piuttosto assecondarlo per farsi nuovi amici nell'area, nella convinzione che Nasser rappresentasse la chiave di volta per scongiurare l'accesso dei sovietici in Medio Oriente. Considerando il coinvolgimento stesso dell'Unione Sovietica in questo conflitto locale e i successivi sviluppi nell'area medio-orientale, il *bargaining approach* del *cold warrior* Kennedy può essere ritenuto fallimentare.