



Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA

Storia, Beni culturali e Studi internazionali.
Studi d'area e Relazioni Internazionali. Storia. Spazi. Società
Ciclo XXXII

***Una centrale perifericità.
Il Mediterraneo e le organizzazioni internazionali
regionali di sicurezza negli anni Settanta e Ottanta:
NATO, WEU, CSCE***

Settore scientifico disciplinare di afferenza

SPS/06 Storia delle relazioni internazionali

Presentata da: Dott. Gian Lorenzo Zichi

Coordinatore Dottorato: Prof.ssa Cecilia Tasca

Tutor: Prof. Gianluca Borzoni

Esame finale anno accademico 2018 – 2019
Tesi discussa nella sessione d'esame di Gennaio 2020

Fonte di finanziamento della borsa di Dottorato



Università degli Studi di Cagliari



La presente tesi è stata prodotta durante la frequenza del corso di dottorato in *Storia, Beni culturali e Studi internazionali*. Curriculum: *'Studi d'area e Relazioni Internazionali. Storia. Spazi. Società'* dell'Università degli Studi di Cagliari, XXXII ciclo, con il supporto di una borsa di studio finanziata con le risorse del P.O.R. Sardegna F.S.E. 2014-2020 - Asse III "Istruzione e Formazione" - Obiettivo Tematico 10, Priorità d'investimento 10ii), Obiettivo Specifico 10.5, Azione dell'accordo di Partenariato 10.5.12.

INDICE

Elenco delle sigle e delle abbreviazioni	7
<i>Introduzione</i>	12
I motivi di una ricerca.....	12
L'oggetto dell'analisi	15
Le fonti primarie utilizzate: accessibilità, status quo e limiti	16
NATO, WEU e CSCE dinnanzi alle sfide del Mediterraneo: attori o spettatori regionali?	20
CAPITOLO I	
<i>Il Mediterraneo nel secondo dopoguerra ed il sistema di difesa occidentale: Un quadro d'insieme (1945- 1952).....</i>	22
1.1 Da centralità a periferia	22
1.2 Il Mediterraneo nei negoziati del Patto Atlantico: quale posto per bacino?.....	25
1.3 Il primo allargamento della NATO nel 'neglected flank'	28
1.4. Il Mediterraneo nel sistema di difesa occidentale: una collocazione incerta e i dissidi tra gli alleati.....	31
CAPITOLO II	
<i>La NATO e il Mediterraneo negli anni Cinquanta e Sessanta</i>	37
2.1 La complessa organizzazione dei comandi atlantici nel Mediterraneo	37
2.2 Il bacino tra problemi interni ed esterni all'Alleanza.....	45
2.3 Nuove inquietudini da Sud: dai problemi interni all'affacciarsi della presenza navale sovietica	51
2.4 L'avvio della riforma dei comandi navali NATO	57
2.5 Il quadro strategico regionale nella prima metà degli anni Sessanta: tra sfide tradizionali e la sensibilità mediterranea del Segretario Brosio.....	68
2.6 La Guerra dei Sei Giorni e la Primavera di Praga: l'attivazione della 'on call' Force NATO nel Mediterraneo come reazione al pericolo sovietico nel bacino.....	73

CAPITOLO III

Il Mediterraneo e la bella addormentata d'Europa.

Le riflessioni dell'Assemblea Parlamentare della Western European Union (WEU): 1955-1969.....84

3.1 Alle origini della WEU: dal Patto di Bruxelles al lungo sonno operativo	84
3.2 L'emergere dell'attenzione verso il Mediterraneo (1955-1961).....	86
3.3 La seconda metà degli anni Sessanta: il deterioramento dello scenario securitario e la crescita dell'attenzione per il bacino	90
3.4 Le divergenze tra i paesi membri sul Mediterraneo	93
3.5 La lettura della WEU dello scenario mediterraneo di fine anni Sessanta.....	98

CAPITOLO IV

I cruciali anni Settanta e il Mediterraneo nei fora multilaterali regionali di sicurezza: NATO, WEU e la CSCE 104

4.1 NATO e Mediterraneo negli anni Settanta: dai richiami per un impegno collettivo al tramonto della minaccia navale sovietica.....	104
4.1.1. <i>Le sfide securitarie mediterranee per l'Alleanza.....</i>	109
4.1.2. <i>Sostenitori e detrattori: aspirazioni e limiti dell'azione mediterranea atlantica alla fine degli anni Settanta</i>	112
4.2. La WEU e il Mediterraneo negli anni Settanta: i primi richiami per una politica mediterranea europea ed una maggiore attenzione a Sud.....	114
4.2.1. <i>L'allineamento alla NATO sulle aree adiacenti e una maggiore sensibilità alle sfide politiche interne: l'idea di «Eurafrica»</i>	116
4.3. La dimensione mediterranea all'interno della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). Dalle origini all'Atto Finale	120
4.3.1. <i>Un frutto della Distensione? Alle origini dell'idea di una conferenza pan-europea.....</i>	120
4.3.2. <i>Quale posto per il Mediterraneo nella Conferenza? Le pulsioni esogene ed endogene di un esito controverso (1967-1972)</i>	127
4.3.3. <i>Ascesa e tramonto dell'idea di Mediterranean Conference on Co-operation and Security da parte dei NNA.....</i>	130
4.3.4. <i>Il Mediterraneo giunge a Dipoli: le previsioni del Blue Book.....</i>	145
4.3.5. <i>Il Mediterraneo come problema a Helsinki-Ginevra e ritorno (1973-1975).....</i>	159
4.3.6. <i>Un piccolo cesto tra i cesti: la 'dichiarazione sul Mediterraneo' nel Final Act</i>	182

CAPITOLO V

Il Mediterraneo negli anni Ottanta all'interno di NATO, WEU e nei seguiti della CSCE: declinazioni tradizionali e nuove percezioni di sicurezza..... 185

5.1 La NATO e il Mediterraneo al tramonto della Détente: il riacutizzarsi della contrapposizione bipolare anche all'interno del bacino	185
5.1.1 <i>Verso una nuova sensibilit� atlantica sul Mediterraneo?</i>	189
5.2. Il Mediterraneo negli anni del 'rilancio' della WEU.....	193
5.2.1. <i>Dall'Assemblea al Consiglio: nuove percezioni di sicurezza e l'istituzione del WEU Mediterranean Working Group</i>	195
5.2.2. <i>Le riflessioni ed i limiti del WEU MWG</i>	197
5.3. La dimensione mediterranea nei Seguiti della CSCE: da Belgrado a Madrid passando per La Valletta.....	200
5.3.1. <i>L'apparente rimozione del Mediterraneo dal primo Follow-up di Belgrado</i>	200
5.3.2. <i>L'irricevibilit� della proposta maltese e la soluzione al deadlock: l'idea di un'Expert meeting sul Mediterraneo a La Valletta</i>	206
5.3.3. <i>Un fallimentare successo: il Meeting of Experts on the Mediterranean di La Valletta</i>	210
5.3.4. <i>La riunione sui seguiti di Madrid e la brinkmanship maltese sul Mediterraneo</i>	216
5.3.5. <i>Gli sconfitti di Madrid: Malta ed il Mediterraneo</i>	220

Riflessioni conclusive..... 226

Bibliografia..... 235

Elenco delle sigle e delle abbreviazioni

ACE	Allied Command Europe
AFCENT:	Allied Forces Central Europe
AFMED:	Allied Forces Mediterranean
AFNORTH:	Allied Forces Northern Europe
AFSOUTH:	Allied Forces Southern Europe
AHGM:	Ad Hoc Group on the Mediterranean (NATO)
ASW:	Anti-Submarine Warfare
BNFZ:	Balkan Nuclear Free Zone
CBMs:	Confidence Building Measure(s)
CEE:	Comunità Economica Europea
CED:	Comunità Europea di Difesa
CES:	Conference on European Security
CESC:	Conference on European Security and Co-operation
CIA:	Central Intelligence Agency
CinCAFMED:	Commander in Chief, AFMED
CinCAFSOUTH:	Commander in Chief-AFSOUTH
CinCMED:	Commander in Chief, Mediterranean
CinCNELM:	Commander in Chief, U.S. Naval Forces, Eastern Atlantic and Mediterranean
CINCSOUTH:	Commander-in-Chief, Allied Forces Southern Europe
COHA:	CSCE/OSCE Historical Archives
COMGIBMED:	Commander, GIBMED
COMEDOC:	Commander, MEDOC
COMMEDCENT:	Commander, MEDCENT

COMEDEAST:	Commander, MEDEAST
COMEDNOREAST:	Commander, MEDNOREAST
COMNAVSOUTH:	Commander, Allied Naval Forces Southern Europe
COMEDSOUTHEAST:	Commander, MEDSOUTHEAST
COMSUBMED:	Commander, SUBMED
COMSUBMEDNOREAST:	Commander, SUBMEDNOREAST
COMSTRIKFORCESOUTH:	Commander, Naval Striking and Support Forces Southern Europe.
CSCE:	Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa
DBPO:	Documents on British Policy Overseas
DD:	Defence Department (United Kingdom)
DDI:	Documenti Diplomatici Italiani
DDR:	Deutsche Demokratische Republik
DGMed:	Drafting Group Mediterranean (CSCE Follow-Up, Madrid, 1980-1983)
DPC:	Defence Political Committee (NATO)
EAD:	East African Department
EESD	Eastern Europe and Soviet Department (FCO)
EID:	European Integration Department (FCO)
EWG:	Expert Working Group
FCO:	Foreign Commonwealth Office
FRUS	Foreign Relations of the United States
FU	Follow-Up
GIBMED:	Gibraltar Mediterranean Command
GMP:	Global Mediterranean Strategy
HAEU	Historical Archives of the European Union
INGs	Intergovernmental organizations

IMS:	International Military Staff (NATO)
IRBM:	Intermediate-range ballistic missile
LOC:	Lines of Communication
MARAIMED:	Maritime Air Forces Mediterranean
MC:	Military Committee (NATO)
MEC:	Mercato Comune Europeo
MEDO:	Middle East Defence Organization
MEDCENT:	Central Mediterranean Area
MEDOC:	Western Mediterranean Area
MEDEAST:	Eastern Mediterranean Area
MEDNOREAST:	Northeast Mediterranean Area
MEDSOUTHEAST:	Southeast Mediterranean Area
MPT:	Multilateral Preparatory Talks (Dipoli Consultations – CSCE)
MRBM	Medium-range ballistic missile
MWG:	Mediterranean Working Group (EEC)
NA	NATO Archives
NAC:	North Atlantic Council
NAO:	NATO Archives Online
NAT:	North Atlantic Treaty
NATO:	North Atlantic Treaty Organization
NAVOCFORMED:	Naval On-Call Force Mediterranean
NAVSOUTH:	Allied Naval Forces Southern Europe
NENAD:	Near East and North Africa Department (FCO)
NNA:	Neutral and Non Aligned States/ Paesi Neutrali e Non Allineati
NPMS	Non-Participating Mediterranean States
OLP:	Organizzazione per la Liberazione della Palestina

PC:	Political Committee (NATO)
RAF:	Royal Air Force
STANAVFORLANT:	Standing Naval Force Atlantic
STANAVFORMED:	Standing Naval Force Mediterranean
SUBMED:	Submarine Mediterranean Command
SUBMEDNOREAST:	Submarine Northeast Mediterranean Command
OSCE:	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
OSCE DCiP:	OSCE Documentation Centre in Prague
SACEUR:	Supreme Allied Commander Europe
SACLANT:	Supreme Allied Commander, Atlantic
SACME:	Supreme Allied Command in the Middle East
SED:	Southern Europe Department (FCO)
SHAPE:	Supreme Headquarters Allied Europe
SEWM:	Southern European-Western Mediterranean Regional Planning Group
SG:	Standing Group (NATO)
SLBM:	Submarine-launched ballistic missile
SOVMEDRON:	Soviet Mediterranean Squadron in the Mediterranean
SWBM:	Subsidiary Working Body on Mediterranean (CSCE)
TNA:	The National Archives, Kew, Richmond, Surrey, United Kingdom
WG:	Working Group
WG-MED: Mediterranean	Working Group on the
WEU	Western European Union
WEU MWG:	WEU Mediterranean Working Group
WOD:	Western Organization Department (FCO)
UEO:	Unione Europea Occidentale (si veda <i>WEU</i>)

UKDEL CSCE:	United Kingdom Delegation to CSCE
UKDEL NATO:	United Kingdom Delegation to NATO
US COMSUBFLOT VIII:	United States Navy, Submarine Flotilla 8
USFAIRWINGMED:	United States Fleet Air Wing Mediterranean

Introduzione

I motivi di una ricerca

L'obiettivo della presente ricerca è quello di ricostruire come il dibattito securitario sul Mediterraneo sia dapprima emerso e poi evoluto all'interno dei principali *forum* multilaterali di sicurezza europei nel corso della seconda metà del XX secolo, prendendo in considerazione nello specifico quelli rappresentati dal *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), dalla *Western European Union* (WEU), e dalla *Conference on Security and Co-operation in Europe* (CSCE).

Sulla scorta di una metodologia di ricerca propria della storia delle relazioni internazionali, lo studio si sviluppa sul binario dell'antinomia tra perifericità e centralità del '*Mare Interno*', a più riprese ripropostasi in differenti periodi storici¹, e che in questo lavoro si intende esplorare attraverso l'azione degli attori multilaterali regionali indicati giungendo financo a considerare – pur a fronte dei limiti posti dall'accessibilità alle fonti primarie per tale turno di tempo - gli ultimi tre lustri della Guerra Fredda.

L'opportunità di compiere uno studio di tal fatta muove da una pluralità di constatazioni teoriche e da opportunità scientifiche e di ricerca. Laddove la letteratura annovera interessanti e affermati lavori che analizzano molteplici aspetti della storia delle organizzazioni di sicurezza citate², la disponibilità di quelle che si pongono di indagare

¹ F. BRAUDEL, *Il Mediterraneo: Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Bompiani, Milano, 2016, pp. 119-121; D. ABULAFIA, *The Great Sea: A Human History of the Mediterranean*, Oxford University Press, 2011. Per una lettura del Mediterraneo nell'ambito della storia delle relazioni internazionali si veda F. CHABOD, *Storia politica del Mediterraneo*, Editrice Morcelliana, Brescia, 2014; E. DI NOLFO, M. GERLINI (a cura di) *Il Mediterraneo attuale tra storia e politica*, Marsilio Editori, Venezia, 2012, *Prefazione*; N. A. STAVROU (edited by), G. P. SHULTZ (Foreword by), *Mediterranean Security at the Crossroads: A Reader*, Duke University Press, Durham, 1999.

² La letteratura specifica rivolta ai tre forum multilaterali risulta composita e qualificata. Sulla NATO si vedano gli studi di L. S. KAPLAN quali *NATO 1948. The Birth of the Transatlantic Alliance*, Rowman&Littlefield Publishers INC, Lahham, 2007; *The United States and NATO: The Formative Years*, The University Press of Kentucky, Lexington, 1984; e *NATO before the Korean War. April 1949-June 1950*, The Kent State University Press, Kent, 2013. A questi si aggiungono quelli di: J. CHIPMAN, *NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges*, Routledge, London – New York, 1988; L. S. KAPLAN, R. W. CLAWSON, R. LURAGHI, *NATO and the Mediterranean*, Scholarly Resources Inc, Wilmington, 1985; A. Menon, France, *NATO and the Limits of Independence 1981-97: The Politics of Ambivalence*, MacMillan Press, London, 2000; il volume curato da G. SCHMIDT, *A History of NATO – The First Fifty Years*, Palgravem Houndmills- New York, 2001; e quello di T. A. SAYLE, *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*, Cornell University Press, London, 2019. Anche la storiografia italiana ha offerto contributi di notevole rilevanza – sovente con una attenzione alla sensibilità italiana -, come gli studi di M. DE LEONARDIS quali *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, Il Mulino, Bologna, 2001; e *Guerra Fredda e interessi internazionali. L'Italia nella politica Internazionale del secondo dopoguerra*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2014; A. BROGI, *L' Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo*, Il Mulino, Bologna, 1996; L. NUTI, *A decade of delusion and disappointments: Italy and NATO in the 1960s*, pp. 210-214, in A. WENGER, C. NUENLIST, A. LOCHER, *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960s*, Routledge, London New York, 2007; L. NUTI, M. CREMASCO, *Linchpin of the Southern Flank? A General Survey of Italy in NATO, 1949-99*, p. 317 e segg, in G. SCHMIDT (edited by) *A History of NATO. The First Fifty Years*, Volume 3, Palgrave Publishers, New York, 2001; B. BAGNATO, *France and the Origins of the Atlantic Pact*, pp. 96-98, in E. DI NOLFO (Edited by) *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, Walter de Gruyter, Berlin New York, 1991; E. CALANDRI, *The Neglected Flank? NATO in the Mediterranean 1949-56*, pp. 173-189, in B. HEUSER, R. O'NEILL (edited by), *Securing Peace in Europe., 1945-62. Thoughts for the post-Cold War era*, St. Martin's Press, New York, 1992. Giungendo ad una analisi della letteratura più recente, si segnala il volume curato da L. RISSO, *NATO at 70: A Historiographical Approach*, Routledge, New York – London, 2019.

l'evoluzione delle dinamiche mediterranee all'interno degli stessi risulta essere assai meno ampia. Tale limitatezza non è imputabile ad una assenza di un dibattito sulle dinamiche del bacino al loro interno, aspetto questo confermato dalla documentazione primaria esistente, ma piuttosto alla disponibilità di accesso alle fonti stesse e ai limiti che in alcuni casi queste presentano³.

Oggi, l'accessibilità agli archivi di tali organizzazioni risulta essere sensibilmente migliorata – pur permanendo non secondari aspetti ostativi⁴ - e questo consente una ricostruzione più

Assai più limitata si presenta essere la letteratura specifica sulla WEU: tra le opere di maggiore rilievo si segnalano quella di A. BLOED, R. A. WESSEL (Edited By) *The Changing Functions of the Western European Union (WEU): Introduction and Basic Documents*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994; e soprattutto la più recente opera di S. ROHAN, *The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration*, Routledge, New York, 2014; ed il saggio di M. BUCARELLI, *La politica di sicurezza europea negli anni Ottanta: la 'riattivazione' dell'Unione Europea Occidentale*, pp. 285-314, in F. LEFEBVRE D'OVIDIO e L. MICHELETTA (a cura di), *Giulio Andreotti e l'Europa*, in Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2017.

Gli studi sulla CSCE trovano ancora un punto di partenza imprescindibile sia dall'opera di V. Y. GHEBALI *La Diplomatie de la Détente: la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 1989; e sia nelle lucide testimonianze proposte da alcuni tra i maggiori negoziatori che presero parte ai lavori, quali quelle di L. V. FERRARIS, *Testimonianze di un negoziato: Helsinki, Ginevra, Helsinki: 1972-75*, CEDAM, Padova, 1977; di J. J. MARESCA, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, Duke University Press, 1987 e *Helsinki Revisited. A Key U.S. Negotiator's Memoirs on the Development of the CSCE into OSCE*, Ibidem-Verlag, Stuttgart, 2016; e nelle memorie del principale negoziatore maltese, l'ambasciatore E. SALIBA, *No, honourable minister: memoirs of a Maltese senior diplomat*, San Ġwann, Malta: Book Distributors, 2000. Sempre in questo ambito, di pregevole fattura risulta essere la rassegna di interviste raccolte nel volume intitolato *CSCE Testimonies. Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989*, Drucerei Berger, Vienna, 2013 curato dall'OSCE Documentation Centre in Prague (DCiP) nell'ambito del CSCE Oral History Project curato dagli stessi CSCE/OSCE Historical Archives sotto la supervisione della Dot.ssa A. NĚMCOVÁ, del DCiP.

Nel corso degli anni, soprattutto quelli più recenti, sono comparsi nuove ricerche dal respiro ampio e composito sul Processo di Helsinki, tra le quali si ricorda: C. MENEGUZZI ROSTAGNI, *The Helsinki Process. A Historical Reappraisal*, CEDAM, Padova, 2005; Angela ROMANO, *From Detente in Europe to European Detente*, Lang, Brussels, 2009; Nicolas BADALASSI, Sarah B. SNYDER, *The CSCE and the End of the Cold War: Diplomacy, Societies and Human Rights, 1972-1990*, Berghahn Books, New York, 2019.

³ Sulla dimensione mediterranea della NATO: Alfred Sant, p. x, *Foreword to John B. Hattendorf, Naval policy and Strategy in the Mediterranean. Past, Present and Future*, Frank Cass, London Portland, 1999; Gareth Mark Winrow, *Dialogue with the Mediterranean: The Role of NATO's Mediterranean Initiative*, Garland Publishing, INC, New York & London, 2000.

Risulta più difficile trovare lavori che si siano interrogati sulle riflessioni avanzate più in generale dalla WEU sul Mediterraneo. Tra questi, oltre all'opera della ROHAN, si indicata quella curata da R. ALIBONI, G. JOFFE, T. NIBLOCK, *Security Challenges in the Mediterranean Region*, Frank Cass & Co. LTD, London, 1996.

Sugli aspetti mediterranei della CSCE oltre al capitolo XIII 'Il problema del Mediterraneo' della citata opera del Ferraris, si veda N. BADALASSI, *Sea and Détente in Helsinki. The Mediterranean Stake of the CSCE, 1972-1975*, p.63, in E. CALANDRI, D. CAVIGLIA, A. VARSORI (Edited by), *Détente in Cold War Europe: Politics and Diplomacy in the Mediterranean and in the Middle East*, I.B. Tauris, London New York, 2016; F. ZILIO, *The conference on Security and Co-operation in Europe and NATO Southern Flank: Mediterranean security as a source of intra-bloc tension*, in B. LEMKE, (a cura di): *Contact Zone or Periphery? The NATO-Flanks 1961-2014*, Freiburg, 2015. GL. ZICHI, *La «Dimensione Mediterranea» della CSCE/OSCE: prossimità, sicurezza, cooperazione*, in G. BORZONI, C. ROSSI (a cura di) *Il Mediterraneo e la sfida che arriva da Est. Questioni di sicurezza e cooperazione nel mondo bipolare*, Franco Angeli, Milano, 2017.

⁴ Tra questi alcune lacune e ritardi del processo di declassificazione, che nonostante l'impegno e la dedizione del personale archivistico in servizio è subordinato alla volontà di procedere degli organi decisionali di tali organizzazioni, che sovente devono deliberare all'unanimità sulla accessibilità dei singoli documenti che periodicamente vengono sottoposti a tale giudizio. Nel caso dell'Alleanza Atlantica, tale compito spetta al NATO Archives Committee che semestralmente sottopone istanze di declassificazione al North Atlantic Council (NAC) (NATO, Archives Committee, in https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69340.htm). In ambito OSCE, non si è ancora strutturata una policy per la declassificazione del materiale archivistico anche a causa principalmente

puntuale e specifica. Pertanto, la presente ricerca, muovendo dallo studio delle fonti primarie da queste prodotte, mira ad un tempo a ricostruire una pagina di storia delle organizzazioni e della sicurezza del Mediterraneo più volte abbozzata ma allo stato attuale solamente tracciata e sovente non con il sostegno delle fonti prodotte dalle citate istituzioni; e permette altresì di valorizzare un patrimonio documentario assai vasto ed importante ancora poco studiato e sufficientemente dissodato sui temi dei quali il presente lavoro intende occuparsi.

Il rivolgere l'attenzione alle dinamiche mediterranee interne a questi consessi consente inoltre di accrescere (e talvolta completare) la conoscenza delle posizioni assunte dai principali attori nazionali rispetto alle questioni securitarie del bacino. Ancora, l'analisi delle posture ufficiali tenute dagli stati consente di verificare la convergenza o divergenza rispetto alla narrazione che gli stessi assunsero a livello interno. Tale esercizio permette altresì di agire in via sussidiaria laddove non sia stato possibile dar vita ad una ricostruzione puntuale delle politiche dei singoli stati relative al Mediterraneo a causa dell'assenza o dell'inaccessibilità della documentazione elaborata dagli stessi paesi. Ciò è vero per il caso italiano, in quanto la documentazione dell'Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri non risulta essere accessibile per gli anni Settanta ed Ottanta per i temi specifici di questo lavoro. Questo ostacolo pare poter essere rimosso in un prossimo futuro per quanto riguarda la documentazione diplomatica italiana relativa alla partecipazione dell'Italia nelle organizzazioni internazionali: nel 2015, il neo costituito Comitato Scientifico per la pubblicazione dei documenti diplomatici italiani ha ritenuto opportuno dedicare una intera serie (Serie G - *Organizzazioni internazionali e questioni globali*) della collana tematica intitolata '*Documenti sulla Politica Internazionale dell'Italia*' alle carte relative alla partecipazione di Roma nei consessi internazionali⁵.

della mancanza di personalità giuridica da parte dell'organizzazione. Allo stato attuale, l'iniziativa di declassificazione per singolo documento è in capo a ogni singolo paese partecipante o ai ricercatori accreditati attraverso il programma *Researcher-in-Residence Programme (RiR)* [si veda p. 17 e nota n.18] tramite l'OSCE DCiP. Formalizzata l'istanza ufficiale di declassificazione, questa è inviata al Segretariato Generale, che ha il compito di contattare la/le delegazione/i del paese/i che ha/hanno prodotto il documento. In caso di autorizzazione a procedere da questo/i, la richiesta è sottoposta al voto Consiglio Permanente che si compone di tutti i 57 paesi partecipanti, il quale è chiamato ad esprimersi all'unanimità affinché il livello di classificazione di quel dato documento venga abbassato da '*restricted*' a '*public*' così da essere citato in ogni sua parte ed estratti di esso vengano pubblicati. In assenza di ciò, a partire dal 1998 l'OSCE DCiP ha istituito il programma RiR il quale consente ai ricercatori beneficiari di questa opportunità di svolgere un periodo di ricerca presso la sede di Praga anche sul materiale classificato come '*restricted*' rispetto al quale essi sono autorizzati «*to take notes and extract information for their personal analysis and/or research. [...] Each researchers is responsible for the manner in which he/she will reproduce this information. [...] Researchers are encouraged to use their own wording while describing the "restricted" materials they were given access to so as to reflect their own interpretation and understanding of the information. [...] Restricted documents can be referred to in bibliographies in a similar manner as those open to the public*» (OSCE DCiP - *Recommendations for quoting OSCE Documents and using restricted documents as primary sources for academic research on OSCE related subjects* - Annex C).

⁵ Farnesina - Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Pubblicazione Documenti Diplomatici*, in https://www.esteri.it/mae/it/ministero/pubblicazioni/documenti_diplomatici.html#comitato.

L'oggetto dell'analisi

Dato l'ambito di ricerca e i principali quesiti che l'accompagnano, risulta opportuno dare ragione della scelta delle tre diverse organizzazioni trattate, che muove da affinità oggettive e dall'impiego di una metodologia d'indagine comune.

Nella loro diversità d'origine, composizione e dinamiche specifiche, i tre consessi presentano sin quasi dal loro avvio una più o meno accentuata dimensione mediterranea. Cronologicamente la prima ad essere sorta, l'Alleanza Atlantica riservò scarsa attenzione al Mediterraneo nella prima fase dei negoziati salvo poi prevederne una parziale sensibilità, comprovata non solo dalla presenza tra i dodici membri fondatori di due paesi (Francia ed Italia) rivieraschi, ma anche dal fatto che il primo allargamento dell'Organizzazione del Trattato Nord-Atlantico (NATO) avvenne proprio nel Mediterraneo, con l'ammissione di Grecia e Turchia. Parte dunque della strategia di difesa del suo *Southern Flank*, che giunge ad abbracciare anche l'area sud-orientale del bacino, il Mediterraneo non smise di rappresentare un'area rilevante per alcuni dei suoi membri – e coacervo di inquietudini per la maggioranza – anche nel cono d'ombra operativo nel quale fu successivamente relegato, fino ai tardi anni Cinquanta, quando la sua centralità riemerse con l'affacciarsi della penetrazione politica, economica e da ultimo navale dell'Unione Sovietica nella regione⁶.

La sensibilità mediterranea della *Western European Union* (WEU) è stata invece complessivamente trascurata. Sebbene si sia infatti soliti ricondurre l'impegno mediterraneo della WEU al periodo immediatamente successivo al suo 'risveglio' dal pluridecennale stato di 'ibernazione' sul finire degli anni Ottanta – nello specifico ai lavori del *Mediterranean Sub-Group* dell'Assemblea Parlamentare e agli inviti che questo rivolse ai paesi della sponda sud di partecipare con i partner europei a riunioni specifiche sui temi del bacino – una sensibilità mediterranea della WEU risulta antecedente a questi sviluppi, sussistendo in maniera larvata sin dagli inizi degli anni Sessanta⁷. Risalgono a questo periodo i rapporti e le raccomandazioni sulla sicurezza che lo stesso organo assembleare indirizzò al Consiglio dell'organizzazione e alla NATO, mostrando dunque un certo grado di attività interna anche nel suo periodo di sonno operativo. Caratterizzate da un maggior grado di sensibilità politica rispetto a quelle atlantiche, le riflessioni dell'Assemblea WEU paiono anzi già registrare la compresenza negli anni Settanta di pericoli e sfide securitarie che esulavano le più immediate preoccupazioni di carattere militare riconducibili alla presenza sovietica nella regione, vero e ricorrente *leitmotiv* delle inquietudini securitarie comune a tutti e tre i forum. Seppur con scarsi esiti concreti il dibattito di quella che venne definita come la '*bella addormentata*' d'Europa, risulta

⁶ D. CHOURCHOU LIS, *The Southern Flank of NATO, 1951-1959: Military Strategy or Political Stabilization*, Lexington Books, Lanham, Maryland, 2015.

⁷ BLOED-WESSEL, *op. cit.*, p. 97; Rohan, *op. cit.*, pp.226-7; W. B. WEINROD, *The U.S., NATO, and the Mediterranean Region in the Twenty-First Century*, p. 93, in STAVROU, *cit.*; G. BORZONI, *Il Mediterraneo, "spazio per la cooperazione e la partnership"? Gli interessi particolari e le prospettive di un dialogo*, in *Mare Commune Omnium. Il partenariato euromediterraneo da Barcellona a oggi*, 4/2005/Anno XVI, AMED Edizioni, Cagliari, Rivista quadrimestrale dell'Istituto di Studi e Programmi per il Mediterraneo (ISPROM), p. 30.

importante per comprendere il carattere altamente composito delle sfide mediterranee negli ultimi due decenni della contrapposizione bipolare⁸.

Il terzo *forum* multilaterale preso in considerazione è quello rappresentato dalla *Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa* (CSCE), sorta ufficialmente il 1° agosto 1975 a Helsinki con l'apposizione della firma sull'Atto Finale istitutivo dell'intero processo da parte dei Capi di Stato e di Governo di 35 paesi partecipanti – tra cui l'Unione Sovietica (che della conferenza pan-europea fu madrina), Stati Uniti, Canada e la quasi totalità dei paesi europei ad eccezione dell'Albania⁹. Rispetto alla NATO e alla WEU essa non presentò i necessari tratti giuridici e crismi istituzionali tipici di una vera e propria organizzazione regionale, quanto piuttosto un esercizio diplomatico tra i paesi coinvolti: un ibrido multilaterale con pochi precedenti nel panorama internazionale non scevro da limiti operativi e ambiguità. In quest'ambito, l'assetto securitario del bacino rivestì un interesse rilevante, in virtù di evidenti ragioni di prossimità geografica ed opportunità politica. L'aspetto geografico era il primo ad emergere con evidenza: circa un quarto dei partecipanti alla conferenza risultava rivierasco, ponendo di fatto il problema del più complessivo rapporto tra Europa e Mediterraneo¹⁰. Ciò funse altresì da retroterra per più strutturate e complesse discussioni di tipo politico e negoziale, promosse sia da alcuni paesi partecipanti e sia soprattutto da quei *Non-Participating Mediterranean States* (NPMS) che pur non facendo parte a pieno titolo della CSCE, ebbero l'opportunità di far pervenire all'interno della stessa – seppur con molte ombre e poche luci - le loro ragioni. La contemporanea presenza di attori non occidentali e dei NPMS della sponda sud offre dunque una prospettiva differente rispetto agli altri due consessi considerati, utile a comprendere visioni alternative sugli scenari mediterranei e, in proseguo di tempo, a condurre infine sia la NATO che il WEU ad emulare le forme di cooperazione e partenariato con i paesi mediterranei invalse presso la Conferenza.

Le fonti primarie utilizzate: accessibilità, status quo e limiti

Il presente lavoro tiene conto del quadro teorico delle relazioni internazionali per quanto riguarda le *Intergovernmental organizations* (INGs), ossia quei consessi partecipati dagli stati nazionali¹¹. In questa fattispecie, la NATO e la WEU rappresentarono le prime e più qualificanti espressioni del regionalismo multilaterale in chiave europea mentre l'OSCE – che della CSCE rappresentò l'evoluzione in una forma istituzionalizzata, seppur priva di

⁸ Sulla storia della WEU e sulla sua inattività operativa, si rimanda al già citato studio di ROHAN, in particolare ai capitoli *'From Activity to Dormancy:1955-73'* e *'The Path to Revitalization:1973-89'*.

⁹ Sulla posizione assunta dall'Albania in merito alla CSCE si vedano tra i più recenti: H. KABA, *CSCE: Albania the Outsider in European Political Life*, Chapter 13, in BADALASSI-SNYDER, cit; ed il paragrafo *'La questione albanese alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa'* all'interno del capitolo *'Dialogo, stabilità e sicurezza in Adriatico. L'Italia, l'Albania e il processo di distensione (1968-1975)'* di Luca MICHELETTA, in (a cura di) Paolo RAGO, *Gli anni della distensione: Le relazioni italiano-albanesi nella fase centrale della Guerra fredda*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2019.

¹⁰ *Background Paper: OSCE relations with Mediterranean Partners for Co-operation*, in <http://www.osce.org/ec/12481?download=true>

¹¹ A. IRIYE, *Global Community. The role of International Organizations in the making of the contemporary world*, University of the California Press, Berkeley, 2004.

personalità giuridica partire dal 1° gennaio 1995 – rappresenta oggi il framework di sicurezza e cooperazione tra paesi più ampio al mondo. L’attenzione per il Mediterraneo risulta essere interessante al fine di riflettere su alcuni degli aspetti cardine sui quali le teorie sulle organizzazioni internazionali si soffermano in merito alla legittimità, l’accountability, l’effettività dei consessi multilaterali¹².

Posto ciò, la ricerca ha mosso i suoi primi passi dalla letteratura sui temi coinvolti, che si presenta diversificata per forma e composizione e non esaustiva, confermando l’opportunità di colmare tale carenza. Sulla base di tale consapevolezza, si è rivolta attenzione al vasto e composito patrimonio di documentazione primaria ufficiale prodotta dai *forum* multilaterali e conservato presso i rispettivi archivi o degli enti a loro succeduti e che risulta essere oggi maggiormente accessibile. Per quanto attiene la ricostruzione delle dinamiche mediterranee in sede atlantica, ci si è basati prioritariamente sui documenti prodotti dall’Alleanza Atlantica e conservati oggi presso i *NATO Archives* di Bruxelles, nel Quartier Generale dell’organizzazione. Essi offrono al ricercatore l’opportunità di consultare le carte elaborate dall’ «*International Staff and the NATO Military Authorities between 1949 and 1984*»¹³. Laddove i documenti relativi alla costituzione del Patto Atlantico sino alla fine degli anni Sessanta sono stati riversati sulla piattaforma digitale denominata ‘*NATO Archives Online*’ (<http://archives.nato.int/>), in attesa che l’arco temporale della stessa venga ulteriormente accresciuto, il materiale a partire dagli anni Settanta è unicamente accessibile recandosi direttamente presso l’archivio. Uno specifico lavoro sul campo svolto tra il febbraio ed il marzo 2019 – alla riapertura cioè dell’archivio al pubblico dopo circa un anno dalla sua chiusura¹⁴ - ha consentito di avere dimensione dello stato di accessibilità di questa parte più recente della documentazione. È emerso che alcuni dossier relativi al Mediterraneo anche per gli anni Settanta risultano essere ancora classificati specie quelli appartenenti alle serie del *North Atlantic Council, Military Committee, Political Committee*. Tuttavia, grazie al supporto dello staff archivistico e mediante una più approfondita analisi delle carte disponibili, sono stati rinvenuti alcuni documenti – in particolare i rapporti semestrali sulla situazione nel Mediterraneo elaborati dall’*Ad Hoc Working Group on Mediterranean* e quelli dell’ *Ad Hoc Working Group on Middle East and North Africa*’ sino al 1986 - non ancora inseriti negli indici ufficiali in quanto di più recente declassificazione, e che consentono di ricostruire quali fossero le percezioni securitarie del bacino anche in questo turno di tempo, cruciale per l’emersione di sfide e tematiche non riconducibili a quelle tradizionali di carattere militare che monopolizzarono il dibattito in sede NATO nei primi due decenni della guerra fredda.

Decisamente meno articolato è stato l’accesso ai documenti elaborati dall’Assemblea Parlamentare della WEU, oggi confluiti in un fondo specifico (*Fund of the Assembly of Western European Union*) organizzato in volumi presso gli *Historical Archives of the European Union* (HAEU) presso Villa Salviati, parte dell’*European University Institute* (EUI) di Firenze. In

¹² M. P. KARNS, K. A. MINGST, *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder – London, 2004, si veda il capitolo intitolato ‘*Regional Organizations*’, pp. 145-211.

¹³ Per una panoramica complessiva della documentazione conservata presso i *NATO Archives* si veda: *Descriptions on NATO Archives Online*, in <http://archives.nato.int/informationobject/browser>.

¹⁴ NATO Newsroom, *NATO is moving!* in https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_151053.htm.

un'ottica di progressivo accentramento verso il polo toscano, la direzione degli Archivi Europei nel maggio 2011 decise di trasferire presso gli HAEU i documenti relativi alla WEU, precedentemente ubicati a Parigi, ove per oltre cinquant'anni l'Assemblea ebbe la propria sede. I *proceedings* dell'Assemblea risultano essere organizzati in dieci sessioni cronologiche, per un arco temporale che va dal 1957 al 2010. Particolare attenzione è stata rivolta alle prime sei sessioni (1957 - 1990) analizzando i rapporti e le raccomandazioni elaborate dall'Assemblea ed indirizzate al Consiglio WEU circa lo scenario securitario del Mediterraneo¹⁵. La natura pressoché inesplorata di tale fondo per gli anni sui quali verte tale studio e le riflessioni politiche e securitarie in esso contenute non solo giustificano l'attenzione ad esso dedicato ma consentono anche di poter leggere meglio quelle che furono le preoccupazioni securitarie dei paesi europei nel Mediterraneo.

Dal 1998, l'*OSCE Documentation Centre in Prague* (DCiP), parte del Segretariato di Vienna, conserva la documentazione ufficiale elaborata dalla *Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa* (CSCE), a partire dai lavori preparatori di Dipoli (1972) sino al 1994, e dal 1995 quella elaborata dall'Organizzazione sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)¹⁶ che della conferenza ne rappresentò l'evoluzione. La documentazione ufficiale del Processo di Helsinki, che comprende i lavori preparatori di tutti i principali e collaterali appuntamenti della CSCE, i verbali delle varie sessioni di lavoro e risulta essere nella pressoché totalità '*restricted*' in quanto non si è ancora concretizzato un sistematico processo di declassificazione a causa della stessa natura particolare – ancora oggi l'OSCE non ha personalità giuridica internazionale – dell'organizzazione¹⁷. L'accesso a tale documentazione è tuttavia consentito ai ricercatori risultati idonei e vincitori dell'*OSCE Researcher-in-Residence Program* (RiR), che consente di svolgere un periodo di ricerca presso l'archivio e di consultare la documentazione ivi custodita e accessibile. La ricerca ha beneficiato di un periodo di studio all'interno del framework del RiR di tre mesi durante i quali si è potuta analizzare la documentazione ufficiale CSCE dal 1972 al 1989¹⁸. Sebbene la letteratura specifica abbia messo in evidenza differenti aspetti del composito Processo di Helsinki ivi incluse alcune declinazioni nazionali dello stesso¹⁹, come l'esperienza dell'Italia a Helsinki (1972-'75)²⁰ e del tema del Mediterraneo nella fase formativa della Conferenza²¹; meno

¹⁵ Per una descrizione dettagliata della struttura del fondo ed una narrazione del suo spostamento da Parigi a Firenze, si rimanda a: *HAEU, Holdings, WEU Assembly of Western European Union*, in <https://archives.eui.eu/en/fonds/194161?item=WEU>

¹⁶ OSCE Documentation Centre in Prague (DCiP), *Archives and records*, in <https://www.osce.org/documentation-centre-in-prague/records-held>.

¹⁷ OSCE Ministerial Council, *Report to the Ministerial Council on strengthening the legal framework of the OSCE in 2017*, 8 December 2017, MC.GAL/7/17, in <https://www.osce.org/chairmanship/361771?download=true>.

¹⁸ Nel gennaio 2018 GL. ZICHI ha avviato le procedure per essere ammesso al RiR; nel mese di marzo ha ricevuto comunicazione che la sua ricerca dottorale era stata ritenuta meritevole di beneficiare di tale programma. Dal settembre al novembre 2018 è stato così svolto un periodo complessivo di ricerca di tre mesi sotto la diretta supervisione della RiR Research Co-ordinator, nonché Senior Assistant for Documentation and Information, la Dott.ssa Alice Nemcova. Ulteriori dettagli sul programma RiR sono disponibili nella seguente pagina web: <https://www.osce.org/documentation-centre-in-prague/researcher-in-residence-programme>.

¹⁹ Phd Thesis, Nicolas Badalassi, *Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la CSCE 1965-1975*, Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3, 2011, in OSCE DCiP Library.

²⁰ In merito si rimanda alla citata opera del Professor Ambasciatore FERRARIS che continua a rappresentare un punto di partenza imprescindibile per comprendere ed indagare ulteriori percorsi del contributo italiano alla

dissodati risultano i percorsi relativi all'evoluzione delle riflessioni sul bacino nelle riunioni sui seguiti (Follow-up meetings) della Conferenza e negli appuntamenti ad hoc sulla cooperazione nel Mediterraneo che ebbero luogo tra la fine degli anni Settanta e gli anni Ottanta.

Accanto ai complessi archivistici specifici delle organizzazioni securitarie oggetto di studio, un contributo prezioso per allargare la conoscenza delle dinamiche mediterranee è stato quello offerto dalla documentazione rinvenuta presso i *National Archives* britannici, che consentono non solo di dare conto della posizione di un attore centrale ed interessato al bacino quali il Regno Unito, ma anche di avere una percezione più politica di quella che era la prospettiva occidentale nelle discussioni mediterranee.

Interessanti spunti di riflessione sono giunti altresì dalle grandi collezioni diplomatiche statunitensi, britanniche, italiane e francesi. Per comprendere la posizione degli Stati Uniti rispetto al Mediterraneo si è fatto ricorso alla collezione dei *Foreign Relations of the United States* (FRUS), che tuttavia al momento della chiusura di tale lavoro (autunno 2019) risultano essere uno strumento di grande aiuto per la ricostruzione della posizione degli Stati Uniti in merito al Mediterraneo sino all'amministrazione Carter, mentre offrono aridi spunti per quella Reagan e gli anni Ottanta, in quanto la gran parte della documentazione inerente questo periodo risulta essere *'Under Declassification Review'*²².

Ricchi di utili sollecitazioni sono stati i volumi della Decima (1943-1948) ed Undicesima (1948-1953) Serie dei *Documenti Diplomatici Italiani* (DDI), in relazione non solo alla posizione dell'Italia ma anche allo scenario mediterraneo nell'immediato dopoguerra²³. Limitatamente ai temi del bacino, è stata oggetto di studio la collezione dei *Documents on British Policy Overseas* (DBPO), in particolare la terza serie dedicata al dopoguerra e alla guerra fredda (*'1946-present'*), che contiene interessanti volumi per lo studio qui in oggetto quale il X intitolato *The Brussels and North Atlantic Treaties, 1947-1949'*²⁴.

Pur nella diversità dell'accesso, della classificazione e della composizione, la maggior parte delle fonti primarie consultate risultano essere le carte ufficiali degli organi dei tre consessi. Tale caratteristica fa sì che lo studioso che vi si approcci rilevi una certa asetticità dal punto di vista politico di tale patrimonio documentario, scorrendo spesso solo il punto di arrivo decisionale e non la preparazione diplomatica e negoziale che quell'esito ha generato, oltre al fatto di essere il frutto necessario di concertata mediazione tra le parti.

fase preparatoria e costitutiva della Conferenza, in virtù della esperienza diretta ai negoziati dello stesso FERRARIS e stante il permanere della scarsa accessibilità ai documenti italiani presso l'Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri: in merito a ciò si veda l'intervista rilasciata dall'ambasciatore Mario Michele ALESSI nel 2012 per la collettanea di testimonianze curata dall'OSCE DCiP che ha dato vita al volume *CSCE Testimonies*, cit. p. 149.

²¹ A questo proposito l'opera citata di F. ZILIO offre una chiara e puntuale trattazione di come il tema del Mediterraneo emerse e si sviluppò nella fase della Conferenza (1972-1975), ed il lavoro ha potuto beneficiare di un accesso diretto all'archivio personale del Prof. Amb. FERRARIS.

²² Office of the Historian, *Historical Documents, Ronald Reagan Administration (1981-1988)*, in <https://history.state.gov/historicaldocuments/reagan>.

²³ Farnesina, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Politica estera e Storia. Documenti e immagini della Diplomazia Italiana*, in <http://www.farnesina.ipzs.it/series/>.

²⁴ T. Insall, P. Salmon (edited by) *Documents on British Policy Overseas* (DBPO), *The Brussels and North Atlantic Treaties, 1947-1949*, Series I, Vol. X, Whitehall History Publishing, Abington, 2015.

Eppure, le ricerche incrociate presso differenti complessi archivistici e delle fonti primarie e secondarie impiegate in questo studio, accanto ad una analisi più organica delle stesse documentazioni ufficiali hanno consentito di ottenere uno spaccato di come le discussioni del Mediterraneo siano evolute negli ambiti multilaterali quivi considerati, supplendo in parte a carenze documentarie, ai limiti d'accessibilità degli archivi nazionali, e alla natura stessa dei documenti.

NATO, WEU e CSCE dinanzi alle sfide del Mediterraneo: attori o spettatori regionali?

Pertanto, accanto all'opportunità di valorizzare e rendere nota alla comunità scientifica in maniera maggiore le più recenti evidenze documentarie, l'analisi del dibattito interno a tali consensi multilaterali intende offrire una ulteriore prospettiva attraverso la quale leggere l'evoluzione dello scenario securitario euro-mediterraneo.

A partire soprattutto dalla fine degli anni Settanta, i paesi afferenti a questi frameworks furono sufficientemente coscienti della presenza di un numero crescente e diversificato di sfide nel Mediterraneo. Queste ultime, sembravano differire non poco rispetto a quella percepita per decenni come la principale minaccia regionale, identificata nella presenza navale sovietica. In uno scenario securitario cangiante, il Mediterraneo vide infatti l'emersione – ancora una volta in una poco invidiabile antepresa – delle minacce riconducibili ad un concetto di *soft security*, quali il divampare delle tensioni socio-economiche all'interno dei paesi della sponda sud, l'inizio di un progressivo indebolimento delle entità statali e l'affacciarsi delle conseguenze degli squilibri demografici tra le due rive del Mediterraneo²⁵. Allo stesso tempo, parevano altresì permanere i più tradizionali timori riconducibili all'*hard security*, quali una mai sopita (specie da parte degli Stati Uniti) inquietudine per la Quinta *Eskadra* o SOVMEDRON²⁶, il sorgere di nuove preoccupazioni in riferimento alla diffusione del fenomeno del terrorismo di matrice islamica e alla questione del disarmo; dunque nuove questioni che si ponevano in capo ai *forum* multilaterali e agli stati²⁷.

In questo lavoro, particolare attenzione è posta a come tali sfide furono percepite all'interno della NATO, WEU e CSCE, alcune delle quali risultano essere ancora oggi dossier prioritari della regione euro-mediterranea. Per questo motivo, il presente lavoro intende a un tempo contribuire a meglio dettagliare una pagina della storia delle organizzazioni regionali di sicurezza ancora poco delineata, e attraverso la ricostruzione di come questi attori multilaterali (non) agirono dinanzi all'emergere dei problemi sopra richiamati, conseguire una maggiore conoscenza dell'origine di tali fenomeni e delle prodromiche reazioni degli stati. Ancora una volta dunque, guardare al passato – stavolta anche quello più recente – per comprendere meglio ciò che stato e ciò che è in divenire; un esercizio questo ancora più opportuno un'area fluida e complessa quale il Mediterraneo che sebbene, ieri come oggi,

²⁵ F., ALEKSANDAR, *Conventional and Unconventional - 'Hard' and 'Soft' Security: the Distinction*. SEER, in *Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, vol. 5, no. 3, 2002, pp. 93-98, in JSTOR, www.jstor.org/stable/43292068.

²⁶ J. CHIPMAN, *op. cit.*, p. 18.

²⁷ P. H. LIOTTA, A. MARQUINA, M. EL-SAYED Selim, P. F. ROGERS, (edited by), *Security and Environment in the Mediterranean: conceptualising security and Environmental Conflicts*, Springer, New York, 2003.

continui ad essere percepito dai quivi considerati forum multilaterali e dagli stati come periferico nelle agende securitarie ed estere di tali attori, conserva pressoché intatto il suo carattere di centralità e anticipatore di sfide ed opportunità specie per l'Europa e l'Africa che in esso vi si affacciano. La ricostruzione *sub specie* storica di come tale vincolo non solamente geografico, ma anche storico, economico e culturale sia stato sovente relegando ad una voluta secondarietà nell'ambito dei consessi multilaterali di sicurezza europei può essere un utile esercizio conoscitivo per avere comprendere meglio il passato e orientarsi su un complesso presente ed ancor più incerto futuro.

Capitolo I

Il Mediterraneo nel secondo dopoguerra ed il sistema di difesa occidentale: Un quadro d'insieme (1945- 1952)

1.1 Da centralità a periferia

In una fase ancora tra guerra e pace, il Mediterraneo fu teatro di vicende e di sviluppi cruciali per la successiva evoluzione del quadro securitario euromediterraneo.

Tale presunta centralità era basata sul fatto che, come è stato osservato a più riprese, sin dagli inizi del 1945 il Mediterraneo fu uno degli scenari prioritari all'interno del quale si registrarono i prodromi di quello che di lì a poco sarebbe stata la guerra fredda²⁸. Infatti, ancor prima che nell'Europa continentale, i timori da parte dei paesi occidentali – registrati soprattutto da Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Italia e Grecia ma anche dalla stessa Turchia – che l'Unione Sovietica volesse dar corso ad una politica di espansione presero dapprima la forma del riproporsi da parte di Mosca, delle tradizionali rivendicazioni d'epoca zarista per l'accesso ai mari caldi. Il pericolo che il Mediterraneo potesse divenire presto «*un mare slavo*» assunse sin da subito contorni molteplici e sfaccettati²⁹.

Quale prova del ridestarsi delle mire espansionistiche sovietiche fu intesa la riapertura da parte del Cremlino - sin dalla Conferenza di Teheran (28 novembre – 1° dicembre 1943) - del contenzioso con la Turchia in merito alla Questione degli Stretti, richiedendo cioè una modifica della Convenzione di Montreux siglata nel 1936 che regolava l'accesso ed il passaggio delle navi - commerciali e militari - al fine di rendere più favorevole alle unità sovietiche il transito³⁰. Il tema fu posto nuovamente a Yalta nel febbraio 1945, con Stalin che definì la Convenzione vetusta³¹: inoltre, il 19 marzo, l'Unione Sovietica notificò alla Turchia che non avrebbe rinnovato il trattato di neutralità e di non aggressione siglato dai due paesi il 17 dicembre 1925, che sarebbe spirato nel novembre di quello stesso anno.

Oramai tema ricorrente delle conferenze al vertice, a Potsdam il ministro degli Esteri sovietico Vjačeslav Molotov denunciò il Trattato e propose una gestione bilaterale degli Stretti con la Turchia³². Il Presidente degli Stati Uniti Harry Truman, intuendo la finalità del disegno sovietico, al fine di scongiurare il timore che Mosca potesse assumere un peso maggiore nella gestione del cruciale punto d'accesso rispetto ad Ankara, propose a sua volta una gestione congiunta ma aperta anche ad altri paesi, inclusi gli stessi Stati Uniti e la Gran Bretagna. La

²⁸ J.L. GADDIS, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941 – 1947*, Columbia University Press, New York and London, 1972, Cap. 9. Si vedano altresì: O. BARIÉ, *Gli Stati Uniti, L'Unione Occidentale e l'inserimento dell'Italia nell'Alleanza Atlantica*, pp. 143-4, in (a cura di) O. BARIÉ, *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Società editrice Il Mulino, Bologna, 1988. BROGI, cit.

²⁹ *L' Ambasciatore ad Ankara, Marchetti, al ministro degli Esteri, De Gasperi*, Telegramma 1164/475. Ankara, 1° agosto 1945, p. 506, in *I Documenti Diplomatici Italiani* (d'ora in avanti DDI) Serie X, Volume II, D. 376, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.

³⁰ A. L. MACFIE, *The Straits Question at the Potsdam Conference: The British Position*, in *Middle Eastern Studies*, vol. 23, no. 1, 1987, pp. 75-82.

³¹ J. C. HUREWITZ, *Russia and the Turkish Straits: A Reevaluation of the Origins of the Problem*. *World Politics*, vol. 14, no. 4, 1962, pp. 605-632. JSTOR, www.jstor.org/stable/2009311.

³² G. ROBERTS, *Molotov. Stalin's Cold War Warrior*, Potomak Books, Dulles, 2012, p. 94.

proposta così formulata fu presto rigettata dai sovietici, e rappresentò uno dei primi motivi di dissenso tra Washington e Mosca su un dossier internazionale postbellico³³.

Pur non avendo ottenuto risultati concreti nella sua perorazione nelle conferenze al Vertice, l'Unione Sovietica non rinunciò agli Stretti, e nell'agosto 1946 riprese ad esercitare una pressione diplomatica sulla Turchia: anche in questa occasione, l'iniziativa fu senza successo stante la ferma opposizione di Washington e Londra, con il Segretario di Stato americano Dean Acheson che definì la prospettiva di assecondare le richieste sovietiche sugli Stretti lesiva degli interessi dei paesi occidentali nell'area, tra questi quelli del Regno Unito che risultava essere nell'immediato dopoguerra la potenza alla quale gli stessi Stati Uniti parevano voler delegare il compito di regolare gli equilibri mediterranei³⁴.

La minaccia sovietica nel bacino sul finire degli anni Quaranta assunse anche altre forme. In tal senso fu considerato da parte dei governi occidentali l'interessamento di Mosca a prendere parte all'amministrazione fiduciaria della Tripolitania³⁵: Washington e le capitali europee si opposero con fermezza, e già nel maggio 1946³⁶ i sovietici aveva rinunciato a tale prospettiva. Ulteriore prova dell'espansionismo moscovita fu il sostegno mostrato dall'URSS sin dal 1946 alle rivendicazioni territoriali della Jugoslavia di Tito nell'area balcanica rispetto all'Italia il cui fine ultimo era quello di garantire ai sovietici una testa di ponte politica e militare sull'Adriatico. Occorrerà aspettare il giugno 1948 e la scomunica di Stalin a Tito per far rientrare questo pericolo³⁷.

Il pericolo maggiore posto dall'Unione Sovietica tra il 1945 ed il 1947 nello scacchiere euromediterraneo fu il sostegno ai movimenti comunisti nell'Europa occidentale, che avrebbero potuto indebolire i fragili governi filooccidentali sorti nel primo dopoguerra e facilitare la penetrazione sovietica negli stessi. Questo timore si avvertì soprattutto in relazione a due paesi mediterranei quali Grecia³⁸ e Turchia³⁹, particolarmente esposti alle pressioni sovietiche, la cui caduta nell'orbita orientale avrebbe di fatto aperto la strada del resto dell'Europa a Mosca. Il 21 febbraio 1947, il governo britannico annunciò che le proprie truppe stanziate sul territorio greco sin dalla cacciata dei nazisti nel 1944, si sarebbero di lì a poco ritirate, a causa dell'insostenibilità economica e politica di tale occupazione, col risultato di accrescere il timore di una penetrazione sovietica. Pertanto, nella seconda metà degli anni Quaranta, il Mediterraneo fu centrale non solo poiché in esso emersero le prime tensioni

³³ G. VEDOVATO, *Politica estera italiana e scelta europea*, Le Monnier, Firenze, 1979, p. 165.

³⁴ J. HASANLI, *Stalin and the Turkish Crisis of the Cold War, 1945-1953*, Lexington Books, Lanham, 2011.

³⁵ *Il rappresentante a Londra*, Carandini, al Presidente del Consiglio e ministro degli Esteri, De Gasperi, Londra, 2 Febbraio 1946, in *DDI*, Serie X, Volume III, D. 152, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.

³⁶ United States Delegation Record, *Council of Foreign Ministers, Second Session, Fifth Informal Meeting*, Paris, May 11, 1946, 4:30 p.m., in *Foreign Relations of the United States (d'ora in Avanti FRUS)*, 1946, *Council of Foreign Ministers*, Volume II, D. 126, United States Government Printing Office, Washington, 1970.

³⁷ Sui rapporti tra la Jugoslavia e l'URSS e, soprattutto, tra Tito e Stalin si veda: J. PIRJEVEC, *Tito, Stalin e l'Occidente*, Editoriale Stampa Triestina, Trieste, 1985; I. LAKOVIĆ, D. TASIĆ, *The Tito-Stalin Split and Yugoslavia's Military Opening toward the West, 1950-1954. In NATO's Backyard*, Lexington Books, Lanham, 2016; G. BOFFA, *Storia dell'Unione Sovietica 1945-1964*, Vol. 4, Editrice l'Unità, Roma, 1990, Capitolo VI, paragrafo 'La scomunica di Tito', pp. 118-120.

³⁸ P. J. STAVRAKIS, *Moscow and Greek Communism, 1944-1949*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1989, pp.48-127 e 186.

³⁹ R. GEOFFREY, *Moscow's Cold War on the Periphery: Soviet Policy in Greece, Iran, and Turkey, 1943-8*, in *Journal of Contemporary History* 46, no. 1 (2011): 58-81. <http://www.jstor.org/stable/25764609>.

riconducibili alla guerra fredda, ma anche perché in esso vennero sperimentate le prime politiche di reazione all'espansionismo e del contenimento sovietico facenti capo alla Dottrina Truman, come ad esempio la concessione, nel marzo del 1947, di 400 milioni di dollari in aiuti economici a Grecia e Turchia.

Eppure, nonostante il suo carattere anticipatore quale teatro delle prime contrapposizioni bipolari, nel momento in cui gli occidentali iniziarono a tracciare i contorni di un sistema di difesa euro-atlantico, il bacino fu in gran parte escluso da tali riflessioni: la prima di una lunga serie di manifestazioni nel secondo dopoguerra di un lento scivolamento verso una perifericità strategica. I motivi di tale evoluzione (o involuzione) furono molteplici e complessi. L'area mediterranea nel secondo dopoguerra appariva secondaria da un punto di vista economico-industriale rispetto a quella dell'Europa continentale, ove aveva sede il motore pulsante della ricostruzione europea. Inoltre, i paesi rivieraschi quali Francia, Italia, Grecia e Turchia scontavano una fragilità politica interna che ne inficiava una postura estera di primo piano tale da fare da argine alla secondarietà con la quale iniziò ad essere percepita la regione. Infine, a giocare un ruolo sfavorevole per il bacino furono il verificarsi di eventi nell'Europa centrale che certificarono come fosse più evidente in tale regione il pericolo sovietico, quale ad esempio la vicenda relativa al blocco di Berlino da parte di Mosca nella primavera 1948⁴⁰.

La prova della perdita della rilevanza strategica del Mediterraneo la si ebbe nell'estate del 1948 con l'avvio dei negoziati atlantici. Nelle discussioni preliminari che ebbero luogo a Washington in forma segreta tra il marzo e l'aprile 1948 tra Stati Uniti, Canada e Gran Bretagna note con il nome di *Pentagon Talks* in merito alla realizzazione di un sistema euro-atlantico⁴¹, e successivamente quando nel luglio dello stesso anno presero avvio i negoziati ufficiali (*Exploratory Talks on Security*), tra i paesi dell'Unione Occidentale ed i due alleati nordamericani, lo spazio accordato al bacino fu pressoché nullo o residuale⁴².

Tra le cause di ciò vi fu una interpretazione strategica condivisa dai paesi coinvolti nei negoziati per la quale il Mediterraneo costituiva una appendice securitaria secondaria rispetto all'Europa continentale. Questo aspetto - aggiunto alla volontà di negoziare un accordo di difesa che mantenesse il suo carattere prioritariamente atlantico-continentale - fece sì che sin dalle prime fasi del negoziato atlantico, la maggior parte dei paesi coinvolti fossero contrari a ricomprendere il Mediterraneo nelle discussioni.

Eppure, non venne mai - più sul piano teorico che pratico - la comune constatazione che, seppur periferico, il Mediterraneo si qualificava essere appendice insostituibile per la sicurezza quantomeno del fianco sud dell'Europa, rilevante sia in termini militari - ai fini di organizzare una migliore difesa del continente nell'eventualità di un conflitto convenzionale

⁴⁰ Sulla vicenda del Blocco di Berlino si vedano: R. G. MILLER, *To Save a City: The Berlin Airlift, 1948-1949*, Texas A&M University Press, College Station, 2000; A. SHLAIM, *The United States and the Berlin Blockade, 1948-1949: A Study in Crisis decision-making*, University of California Press, London, 1983 e D. F. HARRINGTON, *Berlin on the Brink: The Blockade, the Airlift, and the Early Cold War*, University Press of Kentucky, Lexington, 2012. Più di recente, si veda l'opera di B. TURNER, *The Berlin Airlift: The Relief Operation that Defined the Cold War*, Books Ltd, London, 2017.

⁴¹ D. COOK, *Forging the Alliance. NATO 1945-1950*, Secker & Warburg, London, 1989, p. 204.

⁴² In merito si vedano le due citate opere di Lawrence S. KAPLAN e soprattutto *NATO 1948. The Birth of the Transatlantic Alliance, op.cit.*, pp. 49-93.

con l'Unione Sovietica – sia in termini strategici, in quanto per il bacino passavano vitali e cruciali rotte di comunicazione e di approvvigionamento logistico ed energetico per il continente ed i paesi occidentali⁴³.

1.2 Il Mediterraneo nei negoziati del Patto Atlantico: quale posto per bacino?

Tuttavia, alcuni paesi protagonisti dei negoziati, consci di tale dilemma interpretativo e strategico, presero a riflettere su quali potessero essere le formule attraverso le quali poter trovare una collocazione al Mediterraneo nel sistema di difesa occidentale. La soluzione che sin dai *Talks* del marzo 1948 parve delinearsi fu quella avanzata dal capo del *Foreign Office* britannico Ernest Bevin, che prevedeva di dar vita ad un sistema regionale di difesa specifico per il Mediterraneo e slegato da quello euro-atlantico⁴⁴ del quale avrebbero fatto parte i paesi del bacino⁴⁵. Nelle riflessioni del ministro degli Esteri britannico prendeva così corpo l'immagine di uno schema securitario basato su tre livelli: uno europeo – imperniato sull'Unione Occidentale definita dal Patto di Bruxelles siglato il 17 marzo 1948 -; quello atlantico in corso di definizione; ed infine quello mediterraneo⁴⁶.

L'iniziativa parve suscitare l'interesse dei paesi rivieraschi ma presto fu abbandonata, in quanto derubricata dalla necessità di definire quanto prima il secondo sistema della proposta britannica, ossia quello atlantico. A recuperarla fu però la Grecia, la quale a sua volta già nell'agosto 1947 aveva prefigurato un simile scenario, con il vice primo ministro greco Konstantinos Tsaldaris che presentò agli Stati Uniti l'idea di dar vita ad un trattato di amicizia mediterraneo inclusivo di Italia, Grecia, Turchia, Egitto, Siria e Libano. Essa fu percepita con favore da Washington quale autonoma iniziativa da parte dei paesi mediterranei a contribuire alla loro difesa, e si configurava essere la trasposizione multilaterale di un crescente bisogno securitario dei greci, i quali sarebbero stati presto orfani della garanzia militare dato loro dalla presenza delle truppe britanniche nel paese, alla luce dell'intenzione di Londra di ritirare il proprio contingente militare dal paese⁴⁷.

Eppure, anche alla proposta greca non fu dato seguito, a causa da un lato dell'indeterminatezza della stessa - incerta financo nel novero dei suoi partecipanti - e dall'altro per la freddezza con la quale fu accolta financo dai principali destinatari più

⁴³ La rilevanza militare del Mediterraneo per meglio garantire la sicurezza del fianco meridionale dell'Europa venne già rilevata dagli strateghi americani nell'elaborazione del *Pincher Plan*, ovvero sia dei piani di reazione in caso di un attacco convenzionale e/o nucleare da parte dell'Unione Sovietica; su ciò si rimanda a S. T. ROSS, *American War Plans 1945-1950*, Routledge, London-New York, 1996.

⁴⁴ Foreign and Commonwealth Office Historians, *Britain in NATO. The first six decades*, History Note No.18, p. 12.

⁴⁵ J. BAYLIS (1993) *The Pentagon Talks, 22 March - 1 April 1948*, in *The Diplomacy of Pragmatism*. Palgrave Macmillan, London, 1993.

⁴⁶ BROGI, *op.cit.*, p. 49. Si veda in merito alle riflessioni inglesi di forme pattizie nel Mediterraneo: E. CALANDRI, *Il Mediterraneo e la difesa dell'Occidente 1947-1956 Eredità imperiali e logiche di guerra fredda*, Manent, Firenze 1997, pp. 7.

⁴⁷ R. HOLLAND, *Blue-Water Empire. The British in the Mediterranean since 1800*, Penguin Books, London, 2013, p. 284.

immediati.⁴⁸ Tra questi significativa fu la posizione dell'Italia che mostrò di non credere agli stessi fondamenti del Patto⁴⁹. Sia il Presidente del Consiglio dei Ministri Alcide De Gasperi sia il ministro degli Esteri Carlo Sforza lo rifiutarono in quanto temevano che una partecipazione ad esso avrebbe di fatto finito con il marginalizzare l'Italia ed i paesi rivieraschi dell'Europa meridionale, che si sarebbero ritrovati esclusi dal prendere parte alle dinamiche più propriamente europee⁵⁰.

Inoltre, il disegno greco incontrò presto anche le resistenze statunitensi quando Washington scorse la volontà - soprattutto di greci e turchi - da un lato, di trasformare il trattato di amicizia in una formulazione pattizia maggiormente strutturata e con un carattere più marcatamente mediorientale invitando l'Iran a farne parte; e dall'altro, che tale strumento servisse ad Atene ed Ankara quale mezzo di pressione per poter perorare la loro richiesta di ingresso nel Patto Atlantico che continuava a rappresentare l'obiettivo finale per i due paesi mediterranei. Alla luce di tali considerazioni, gli Stati Uniti fecero venir meno il loro assenso al progetto greco di Patto mediterraneo.

Le riflessioni circa la possibilità di dare una autonoma formulazione pattizia al Mediterraneo slegata da quella atlantica, tornò in auge nella fase terminale dei negoziati nel febbraio 1949, inserendosi in quelle pulsioni regionali che si opponevano ad una interpretazione collettiva della sicurezza. Il 21 febbraio 1949, fu ancora una volta Tsaldaris, che propose a Bevin l'idea di un Patto per la difesa del Mediterraneo, che vedesse la partecipazione oltre alla Grecia e Inghilterra, quella di Francia, Italia e Spagna⁵¹. Così come la precedente proposta inglese, anche questa progettualità non ebbe alcun seguito concreto, sebbene avesse ricevuto l'imprimatur di Truman, per il quale il Patto mediterraneo avrebbe completato il fianco sud dell'alleanza⁵², purché non si rivelasse essere un larvato escamotage da parte di Atene ed Ankara di afferire nuovamente al Patto Atlantico.

In realtà, per esigenze d'interesse nazionale, la Francia già nell'autunno del 1948 aveva fatto emergere il tema Mediterraneo, proponendo una estensione dell'alleanza alla parte occidentale del bacino al fine di ricomprendere in essa i possedimenti francesi d'oltremare in Nord Africa, in particolare quelli in Algeria. Per realizzare ciò, è ben nota la strada che Parigi intraprese, ossia quella di caldeggiare l'ingresso l'Italia che avrebbe di fatto implicato una estensione nel Mediterraneo dell'alleanza⁵³. Questo processo, facente parte di un percorso di

⁴⁸ C. WIEBES, B. ZEEMAN, *The Pentagon Negotiations March 1948: The Launching of the North Atlantic Treaty*, in *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 59, no. 3, 1983, pp. 351-363. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/2618790.

⁴⁹ *Il Segretario Generale agli Esteri, Zoppi, al ministro degli Esteri, De Gasperi*, Roma, 31 ottobre 1951, in *DDI*, Serie XI, Volume VI, D. 189, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2015.

⁵⁰ BROGI, *op.cit.*, p. 50.

⁵¹ *Memorandum of Conversation, by Mr. Leonard J. Cromie of the Division of Greek, Turkish, and Iranian Affairs*, July 27, 1949, in *FRUS, 1949, The Near East, South Asia, and Africa*, Volume VI D. 194, United States Government Printing Office, Washington, 1977. Si veda altresì E. ATHANASSOPOULOU, *Turkey - Anglo-American Security Interests, 1945-1952: The First Enlargement of NATO*, Frank Cass, London, 1999.

⁵² G. WINROW, *Dialogue with the Mediterranean. The Role of NATO's Mediterranean Initiative*, Garland Publishing, INC, New York & London, 2000, pp. 51-56.

⁵³ La richiesta francese durante la fase negoziale che la garanzia atlantica fosse estesa sino ad inglobare i possedimenti francesi d'oltremare in Algeria è stata analizzata da più voci e a più riprese. Tra i contributi che offrono una panoramica più oculata si ricordano quelli di O. BARIÉ, *Gli Stati Uniti, L'Unione Occidentale e*

riscoperta della tradizionale vocazione francese nel bacino, era cominciato nella primavera dello stesso 1948, quando la Francia elaborò a sua volta una propria concezione del sistema di difesa europeo secondo la quale, accanto alla costola continentale ve ne fosse una mediterranea. Si prefigurava dunque la creazione di due distinti patti multilaterali: uno specifico per quello che veniva definito il *fronte settentrionale*, che comprendeva l'Europa continentale la cui sicurezza sarebbe stata garantita dal Patto Atlantico; e uno per l'area mediterranea. Rispetto a quest'ultima i francesi pensarono che si sarebbe dovuto dar vita ad un *sistema mediterraneo* del quale avrebbe dovuto far parte anche l'Italia che risultò essere informata di tale disegno, il quale sposava una interpretazione estensiva dei confini geografici e politici del bacino inteso da Gibilterra all'Iran. Attraverso questo sistema, la Francia avrebbe riaffermato la sua tradizionale influenza nel bacino, pur in una fase interna assai precaria e difficile, garantendo la sicurezza dei propri possedimenti nordafricani, la cui tenuta pareva vacillare nello scenario del dopoguerra e dinnanzi a nuove e più acute rivendicazioni anticoloniali⁵⁴.

Eppure, anche l'iniziativa francese – resa nota tra l'estate e l'autunno dello stesso anno anche agli altri alleati occidentali - incontrò una generale freddezza, non solo di Roma, ma anche e soprattutto di Washington. Infatti, pur non rigettando le osservazioni della Francia circa la rilevanza strategica della regione mediterranea e mediorientale, gli Stati Uniti non avrebbe sostenuto tale iniziativa poiché questa avrebbe potuto essere percepita come una manovra politica di accerchiamento dall'Unione Sovietica. Pertanto, sul finire del 1948, in una fase delicata nella quale pur di fronte al progressivo delinarsi dei due Blocchi, non si voleva incorrere in una escalation delle tensioni, ed il progetto francese venne giudicato dagli americani come controproducente agli interessi occidentali. Così come quella inglese, anche l'idea francese non si tramutò in alcuna iniziativa concreta, ma in un accresciuto disaccordo tra Francia e Stati Uniti; i francesi lagnandosi con gli italiani di tale diniego giunsero ad affermare «*possiamo lasciare decidere su questo gli USA che stanno dando vita ad una politica imprudente in Europa?*»⁵⁵. Impossibilitato nel perseguire tale disegno, a partire dall'autunno 1948, il governo francese di Henri Queuille si convinse a sostenere l'ingresso dell'Italia all'interno dell'Alleanza Atlantica, la necessaria – seppur non sino in fondo convinta – soluzione per ottenere l'agognata garanzia atlantica anche ai territori francesi d'oltre mare in Algeria⁵⁶.

Le vicende che tra la fine del 1948 e il gennaio 1949 portarono l'Italia a prendere parte ai negoziati del Patto Atlantico sono state ampiamente ricostruite dalla storiografia⁵⁷. Quando

l'inserimento dell'Italia nell'Alleanza Atlantica., pp. 143-4, cit; B. BAGNATO, *France and the Origins of the Atlantic Pact*, pp. 96-98, cit; E. CALANDRI, *The Neglected Flank? NATO in the Mediterranean 1949-56*, pp. 173-189, cit; CHIPMAN, cit; A. Menon, *France, NATO and the Limits of Independence 1981-97: The Politics of Ambivalence*, MacMillan Press, London, 2000, limitatamente al capitolo primo.

⁵⁴ F. BOZO, *French Foreign Policy since 1945: An Introduction*, Berghahn, New York and Oxford, 2016, soprattutto la 'Part I'.

⁵⁵ B. BAGNATO, *France and the Origins of the Atlantic Pact*, pp. 102-110, cit.

⁵⁶ I. M. WALL, *France and the North Atlantic Alliance*, pp. 52-54, in F. H. HELLER, J. R. GILLINGHAM, *NATO: The founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe*, St. Martin's Press, New York, 1992.

⁵⁷ Sulla vicenda relativa all'ingresso dell'Italia nel Patto Atlantico si veda: E. DI NOLFO, *Problemi della politica estera italiana 1943-50*, in «*Storia e Politica*», 1975, pp. 295-317; M. TOSCANO, *Appunti sui negoziati per la*

finalmente il 4 aprile 1949 venne firmato il *North Atlantic Treaty* (NAT – Trattato dell’Atlantico del Nord) dai dodici paesi partecipanti, i desiderata francesi furono accolti⁵⁸. Il testo stesso del NAT realizzava una sporadica ma non secondaria menzione del Mediterraneo nell’articolo 6, indicandolo tra quelle aree ove un eventuale attacco armato da parte di un soggetto terzo contro «*the forces, vessels, or aircraft*» di uno dei paesi firmatari dislocati nel «*Mediterranean Sea*», avrebbe comportato l’attivazione dell’articolo 5⁵⁹. In questo modo, Parigi conseguì il risultato atteso; e ciò rese di fatto possibile che il Mediterraneo – seppur utilizzato strumentalmente per dare concretizzazione ad un interesse nazionale – fosse ricompreso all’interno dell’Alleanza Atlantica.

1.3 Il primo allargamento della NATO nel ‘neglected flank’

Il Patto Atlantico nasceva così con una certamente residuale quanto implicita dimensione mediterranea comprovata dal fatto che dei dodici paesi firmatari, due (Francia ed Italia) erano propriamente mediterranei ed altri due (Gran Bretagna e Stati Uniti) esercitavano un ruolo chiave negli equilibri securitari del bacino, anche in prospettiva futura.

In aggiunta, soprattutto il primo allargamento della membership del Trattato si ebbe proprio nel *neglected flank*, con l’ingresso in quella che era divenuta *l’Organizzazione* del Trattato dell’Atlantico del Nord nel febbraio 1952 di due paesi mediterranei, ossia Grecia e Turchia⁶⁰. Nel momento in cui l’Alleanza iniziava a muovere i suoi primi passi anche istituzionali, cercando di darsi una propria struttura organizzativa (vicenda della quale si darà conto nel paragrafo successivo di questo capitolo), essa risentì dell’approssimarsi del periodo di maggiore tensione tra Stati Uniti ed Unione Sovietica nella cosiddetta «prima guerra fredda», rappresentato dallo scoppio nel giugno 1950 della Guerra di Corea. Per quanto teatro di crisi geograficamente remoto dall’Europa, altrettanto distanti non parvero essere le conseguenze politiche del primo sulla seconda, o per lo meno questa fu la sensazione che ebbero i paesi occidentali⁶¹. Si ebbe timore infatti che lo scenario di una prossima guerra per procura avrebbe potuto essere il cuore dell’Europa, in relazione alla questione tedesca che ora contemplava la presenza di due Germanie – quella Federale e quella Democratica (DDR) – divise dalla rispettiva appartenenza ai due Blocchi. Gli Occidentali temevano dunque che dopo

partecipazione dell’Italia al Patto Atlantico, in «*Pagine di Storia diplomatica contemporanea*», II, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 445-519, P. PASTORELLI, *L’adesione dell’Italia al Patto Atlantico*, in *De Gasperi e l’Età del centrismo (1947-1953)*, in Atti convegno di studi di Lucca (4-6 marzo 1982), a cura di G. ROSSINI, Roma, 1984, pp. 75-93; O. BARIÉ, *Gli Stati Uniti, L’Unione Occidentale e l’inserimento dell’Italia nell’Alleanza Atlantica*, pp. 143-4, in (a cura di) O. BARIÉ, cit.; G. MAMMARELLA, P. CACACE, *La politica estera italiana. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2010, p. 177.

⁵⁸ I dodici paesi firmatari si componevano dei sette ‘*paesi fondatori*’ (Stati Uniti e Canada più i cinque paesi del Patto di Bruxelles, ossia Gran Bretagna, Francia e Benelux) e dei 5 ‘*membri originari*’, ossia quelli che erano stati invitati a prendere parte ai negoziati in itinere, ovvero Norvegia, Danimarca, Islanda, Portogallo e la stessa Italia. (MAMMARELLA, CACACE, cit. p. 178).

⁵⁹ NATO Documents, *The North Atlantic Treaty (1949)*, Washington D.C. - 4 April 1949, in https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_en_light_2009.pdf.

⁶⁰ CALANDRI, *The Neglected Flank?* Cit.

⁶¹ L. S. KAPLAN, *NATO before the Korean War. April 1949-June 1950*, The Kent State University Press, Kent, 2013.

la Corea, l'Unione Sovietica avrebbe provato a forzare la mano proprio in Germania. Pertanto, era necessario elaborare una risposta a tale supposta minaccia. Aderente alla politica del contenimento, la reazione a tale accresciuto timore da parte dei paesi occidentali - ora ribadito dagli avvenimenti coreani, e già preannunciato nel corso del 1949 dal primo test atomico sovietico e dalla nascita della Repubblica Popolare cinese⁶² - fu quella di puntare ad un rafforzamento dello strumento di difesa atlantico che passasse da un lato attraverso una accelerazione delle procedure che trasformassero l'alleanza in organizzazione; e dall'altro l'ingresso nella stessa dei paesi maggiormente esposti alla minaccia sovietica, ovvero sia la Germania Occidentale e Grecia e Turchia, non ammessi in origine al concerto atlantico ma verso i quali si erano rivolti i primi passi della politica del contenimento, con lo stanziamento di 400 milioni di dollari in aiuti verso Atene ed Ankara richiesto nel marzo 1947 dal presidente Truman al Congresso, e che ieri come ora apparivano pericolosamente esposte alla minaccia sovietica. Eppure, sebbene l'eco degli avvenimenti nella penisola coreana funse da catalizzatore all'ingresso dei due paesi mediterranei nell'Alleanza⁶³, furono numerose le perplessità che (ri-)emersero nei quasi due anni che furono necessari affinché tale percorso si concretizzasse. Si ripropose infatti il dibattito apparso durante la fase negoziale in merito all'opportunità che l'Alleanza Atlantica si estendesse nell'area del Mediterraneo orientale e nel Medio Oriente; una prospettiva che anche in tale contingenza incontrò la resistenza dei membri nordici del Patto. Allo stesso modo, nel luglio del 1950, all'indomani dunque dell'inizio degli scontri in Corea, Stati Uniti e Gran Bretagna si mostrarono refrattarie financo alla prospettiva di concedere la piena membership a Grecia e Turchia⁶⁴. Il Dipartimento della Difesa americano sottolineava che «*the inclusion of Greece and Turkey as members in the North Atlantic Treaty would on balance adversely affect the progress now being made by that organization*»⁶⁵. Stante tale situazione, sul finire di agosto, il Dipartimento di Stato rivitalizzò l'idea di un Patto Mediterraneo, che tuttavia venne anche stavolta rigettata a stretto giro dai due paesi rivieraschi ora inamovibili nel richiedere la diretta ammissione all'Alleanza⁶⁶. Questo segnava un passo importante anche per la politica mediterranea turca, che così come quella greca, negli anni precedenti aveva a più riprese teorizzato di dar vita ad una forma pattizia nel bacino. Sin dal marzo 1947, la Turchia, al fine di lenire le proprie ansie securitarie generate dalle mire sovietiche sulla regione, progettò di dar vita ad un *Eastern Mediterranean Pact* che comprendesse la stessa Turchia, la Grecia e Cipro e supportato dagli Occidentali⁶⁷.

⁶² J.L. GADDIS, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Clarendon Press, Michigan, 1997, p.264.

⁶³ M. DE LEONARDIS, *La sicurezza dell'Europa e i rapporti con gli Stati Uniti dal Patto di Bruxelles alla identità Europea di sicurezza e difesa*, p. 49, in M. DE LEONARDIS (a cura di), *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, il Mulino, Bologna, 2001.

⁶⁴ *The Chargé in Greece (Minor) to the Secretary of State*, 29 July 1950, in *FRUS*, 1950, Volume III, *Western Europe*, United States Government Printing Office, Washington, 1977, p. 161, D.101.

⁶⁵ *Paper Prepared in the Department of State, Security of Greece and Turkey*, 11 September 1950, in *FRUS*, 1950, Volume III, *Western Europe*, United States Government Printing Office, Washington, 1977, D.174.

⁶⁶ *The Chargé in Greece (Minor) to the Secretary of State*, 24 August 1950, in 1950, Volume III, *Western Europe*, United States Government Printing Office, Washington, 1977, D.150. Si veda altresì *United States Delegation Minutes, Second Session, Preliminary Conversations for the September Foreign Ministers Meetings*, Washington, August 29, 1950, 3:00 to 4:30 p. m, 29 August 1950, in *FRUS*, 1950, Volume III, *Western Europe*, United States Government Printing Office, Washington, 1977, D.551.

⁶⁷ G. BORZONI, *Renato Prunas diplomatico (1892-1951)*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2004 p. 453.

Tale formulazione avrebbe dovuto agire in sinergia con un omologo *Western Mediterranean Pact* che avrebbe dovuto annoverare la partecipazione di Italia, Francia e Spagna. Ben presto, i turchi si resero conto dell'impraticabilità anche tecnica di percorrere la via della realizzazione di due formulazioni pattizie, e ripiegarono sulla prospettiva di dare vita ad un singolo *Mediterranean Security Pact* che vedesse la partecipazione dei precedenti attori citati più Stati Uniti e Gran Bretagna. La proposta di Ankara, così come quella greca ad essa coeva, non ebbe successo, principalmente per la freddezza e sfiducia con la quale gli stessi paesi partecipanti a tale progetto accolsero l'iniziativa, al proscenio dell'avvio dei negoziati atlantici⁶⁸.

Superare le prospettive di regionalizzazione, nella tarda estate del 1950, il dibattito all'interno della NATO circa l'eventualità di ammettere nella stessa Grecia e Turchia visse dei momenti cruciali, andando prima col polarizzarsi per poi individuare una via mediana che portò al risultato sperato dalle due capitali mediterranee. Da un lato infatti, sia in sede NAC che di *Military Committee* (MC), i paesi nordatlantici-continentali quali Canada, Norvegia e Olanda, ribadirono la loro ferma contrarietà all'ingresso di Atene ed Ankara, asserendo come tale prospettiva avrebbe irrimediabilmente alterato e compromesso il carattere euro-atlantico dell'alleanza. Dall'altro però, Stati Uniti e Gran Bretagna, con i primi più della seconda, parvero convincersi della opportunità di sostenere un simile ingresso quale misura necessaria per garantire proprio una migliore sicurezza europea dal percepito espansionismo sovietico che dopo la Corea avrebbe potuto avere un nuovo sfogo nel continente. Consci della presenza di tali divergenze in sede atlantica, Washington alla metà di settembre avanzò una soluzione di compromesso, ossia che a Grecia e Turchia venisse offerto di associarsi alla NATO da un punto di vista tecnico militare, partecipando cioè alle esercitazioni aereo-navali alleate nel Mediterraneo⁶⁹. Questa strategia aveva il pregio da un lato di non essere del tutto irricevibile agli occhi dei paesi contrari all'ammissione dei due paesi richiedenti, e dall'altro di prendere del tempo lasciando a questi ultimi aperta la porta per una futura membership.

Nel corso del Consiglio Atlantico del 16 settembre 1950, la linea delineata dagli statunitensi fu adottata, ed il comunicato finale pur asserendo che in quel dato e delicato momento per lo sviluppo dell'organizzazione atlantica «*it would not be feasible to extend the Treaty to include new countries*», ammetteva che Grecia e Turchia venissero «*associated with such phases of the military planning work of the North Atlantic Treaty Organization as are concerned with the defense of the Mediterranean*»⁷⁰.

I due paesi beneficiari di tale provvedimento si dichiararono soddisfatte di tale previsione ma quale «*essential intermediate step*» al loro ingresso a pieno titoli nella NATO, che restava

⁶⁸ WINROW, *op.cit.*, p. 52.

⁶⁹ *Report of the Meeting of the Standing Group – North Atlantic Military Committee, 13 November 1950, S.G. 37th Meeting*, in *NATO Archives Online* (d'ora in Avanti *NAO*), in <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a500328c.pdf>. Si veda altresì *The Secretary of State to the President, 14 September 1950*, in *FRUS*, 1950, Volume III, *Western Europe*, United States Government Printing Office, Washington, 1977, D.180.

⁷⁰ *Paper Prepared by NATO Deputies of the United States, United Kingdom, and France, Proposed Directive to the Defense Committee of the North Atlantic Council, 13 September 1950*, in *FRUS*, 1950, Volume III, *Western Europe*, United States Government Printing Office, Washington, 1977, D.31.

essere l'obiettivo principale come ebbe modo di precisare il ministro degli Esteri turco Köprülü all'ambasciatore statunitense ad Ankara Wadsworth il 14 dicembre 1950⁷¹. Sviluppi verso la realizzazione di tale percorso li si ebbe nel corso dell'anno successivo. Sebbene Canada, Danimarca, Norvegia e Olanda ancora nell'aprile del 1951 mostrassero la loro contrarietà ricorrendo altresì alla constatazione per cui sarebbe stato un errore quello di accogliere nella comunità atlantica due paesi non pienamente democratici, il crescente timore che dopo la Corea sarebbe stata l'Europa lo scenario dell'espansionismo sovietico convinse sempre più gli Stati Uniti dell'opportunità di ammettere in qualità di membri dell'Alleanza Grecia e Turchia per meglio consolidare il fianco orientale della stessa. Passaggio cruciale verso tale esito fu il Consiglio Atlantico di Ottawa del 15-20 settembre 1951 nel quale si comprese che le pressioni statunitensi sui paesi recalcitranti durante l'estate erano state efficaci e che la contrarietà nordica non si sarebbe spinta fino al punto da divenire ostativa al percorso verso il quale conveniva la maggioranza⁷². Prova di ciò fu lo stesso comunicato finale di Ottawa che riconobbe come «*the security of the North Atlantic area would be enhanced by the accession of Greece and Turkey to the North Atlantic Treaty*» e che pertanto «*an invitation should be addressed as soon as possible to the Kingdom of Greece and the Republic of Turkey to accede to the Treaty*»⁷³. Un mese dopo, il 21 ottobre, venne siglato a Londra il *Protocol of accession* che definì i termini tecnici di ingresso attraverso i quali ufficialmente il 18 febbraio 1952, prima del Consiglio Atlantico di Lisbona in programma dal 20 al 25 febbraio, permisero che «*the Kingdom of Greece and the Republic of Turkey acceded to the Treaty*»⁷⁴. Appena tre anni dopo la sua istituzione, l'Alleanza Atlantica compiva uno dei passi più importanti della sua esistenza e sviluppo⁷⁵, procedendo al primo allargamento della membership che aveva luogo proprio in quell'area periferica che ancora una volta si era rivelata essere centrale per la sicurezza europea.

1.4. Il Mediterraneo nel sistema di difesa occidentale: una collocazione incerta e i dissidi tra gli alleati

L'apposizione della firma sul testo del NAT non definì nello specifico le modalità attraverso le quali l'Alleanza avrebbe funzionato, rimandando questo imprescindibile passaggio ad una fase successiva. L'articolo 9 del Trattato affermava che «*the Parties hereby establish a Council, on which each of them shall be represented, to consider matters concerning the implementation of this Treaty*». Tale Consiglio (che presto diverrà il *North Atlantic Council* - NAC) veniva dunque

⁷¹ *The Ambassador in Turkey (Wadsworth) to the Secretary of State*, 14 December 1950, in *FRUS*, 1950, Volume III, *Western Europe*, United States Government Printing Office, Washington, 1977, D.747.

⁷² A. GHECIU, *NATO in the New Europe: The Politics of International Socialization After the Cold War*, Stanford University Press, Stanford, 2005, pp. 40-45.

⁷³ NATO Online Library, *North Atlantic Council, Ottawa, 15th-20th September 1951*, in <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c510920a.htm>.

⁷⁴ NATO Online Library, *North Atlantic Council, Lisbon, 20th-25th February 1952, Final Communiqué*, in <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c520225a.htm>.

⁷⁵ E. HATZIVASSILIOU, D. TRIANTAPHYLLOU, *NATO's first enlargement*, in E. HATZIVASSILIOU, D. TRIANTAPHYLLOU (edited by), *NATO's First Enlargement: A Reassessment*, Routledge, New York, 2016, pp. 1-5.

posto in posizione apicale tra gli organi dell'Alleanza, e sarebbe spettato ad esso il compito di «*set up such subsidiary bodies as may be necessary*». Il trattato si limitò a dare disposizione che il Consiglio stabilisse «*immediately a defence committee*», che divenne il primo organo sussidiario dell'Alleanza⁷⁶. Nei mesi immediatamente successivi all'apposizione della firma sul trattato, ebbero inizio le discussioni atte a definire le strutture e gli organi di funzionamento dell'Alleanza, e fu in questo percorso che l'area del Mediterraneo si configurò presto essere fonte di problematicità e di dissenso tra gli alleati. Accanto alla definizione degli organi centrali e direttivi, occorre elaborare una organizzazione regionale attraverso la quale l'Alleanza avrebbe potuto svolgere nel concreto la propria funzione.

In seguito alle disposizioni del Consiglio Atlantico di Washington del 17 settembre 1949, questo secondo compito fu attribuito a cinque Regional Planning Groups «*in order to ensure speedy and efficient planning of the unified defence of the whole North Atlantic area*»⁷⁷. Da ciascun gruppo sarebbero poi dovuti emergere i comandi regionali che avrebbero avuto il compito di garantire la difesa dell'area di loro competenza⁷⁸. Dei cinque gruppi di pianificazione, tre erano rivolti all'Europa, ciascuno con specifiche e precise declinazioni geografiche, ossia il *Northern European Regional Planning Group*, il *Western European Planning Group*, e il *Southern European- Western Mediterranean Regional Planning Group*⁷⁹.

Ciascuno era tenuto a riferire l'esito del proprio lavoro allo *Standing Group* (SG), definito dalle disposizioni del NAC come «*a sub-committee*» formato dai rappresentanti dei *Chiefs of Staff* di Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia, il cui scopo era quello di assicurare una continuità di lavoro in seno all'Alleanza fungendo da anello di giunzione con le riunioni dei diversi organi.

Allo stesso modo, lo SG era deputato a «*facilitate the rapid and efficient [...] work of the Military Committee*», organo quest'ultimo composto da rappresentanti militari dei paesi membri dell'Alleanza e stabilito dal *Defence Committee*, a sua volta formato dai ministri della Difesa: il primo compito di quest'ultimo fu quello di «*immediately take the requisite steps to have drawn up unified defence plans for the North Atlantic area*»⁸⁰.

Nell'intricata organizzazione regionale che avrebbe assunto l'Alleanza, il Mediterraneo veniva nominalmente inserito in uno dei Regional Planning Groups, a sottolineare la specificità del bacino⁸¹. Tuttavia, il *Southern European-Western Mediterranean Regional Planning Group* (SEWM Group) fu affetto sin dalla sua origine da specifici problemi di funzionamento. Laddove gli altri gruppi europei avevano iniziato le loro attività già alla fine di ottobre (il *Northern* il 31 a Washington e il *Western* il 26 a Londra), il SEWM era impossibilitato a dare

⁷⁶ NATO Documents, *The North Atlantic Treaty (1949)*, Washington D.C. - 4 April 1949, in https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_en_light_2009.pdf.

⁷⁷ S. L. REARDEN, *The Formative Years 1947-1950*, Volume I, p. 483, in A. GOLDBERG (General Editor), *History of the Office of the Secretary of Defence*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1984.

⁷⁸ North Atlantic Treaty Organization, Information Service, *NATO Letter*, Volume 7, 1959, p. 9.

⁷⁹ Gli altri '*Planning Groups*' erano il *Canadian-United States Regional Planning Group* e il *North Atlantic Ocean Regional Planning Group*.

⁸⁰ *North Atlantic Council, Washington, 17th Sep 1949 Final Communiqué*, in NATO On-line Library, <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c490917a.htm>.

⁸¹ J. G. BARLOW, *From Hot War to Cold: The U.S. Navy and National Security Affairs, 1945-1955*, Stanford University Press, Stanford, 2009.

avvio ai suoi lavori a causa, da un lato, di una percepita secondarietà rispetto agli altri due; e dall'altro, per la fragilità economica e politica, nonché la mancanza di una comune visione strategica per la regione dei paesi che facevano parte di questo specifico Planning Group, specie i paesi meridionali europei⁸².

Solamente nel corso del primo trimestre del 1950 il SEWM riuscì a dar avvio allo studio delle strutture atlantiche competenti per l'Europa meridionale ed il Mediterraneo. Da esso si comprese che l'Alleanza nutriva un interesse per il bacino di carattere militare-strategico. Infatti, un controllo alleato su di esso – esercitato attraverso pattugliamenti navali periodici e/o costanti e sui *choke points* - avrebbe permesso di assicurare da un lato una migliore difesa del fianco sud del continente dalla minaccia militare sovietica; e dall'altro avrebbe messo al sicuro le vitali linee di comunicazione (LOC) e rotte commerciali e logistiche – tra cui gli approvvigionamenti di petrolio provenienti dal Medio Oriente e dal Golfo Persico – per l'Europa, che passavano attraverso il Mediterraneo.

Al fine di preservare lo status quo regionale per il quale il bacino si configurava (ancora) un «*Western lake*», il SEWM Group precisò come le strutture di comando atlantico della regione che sarebbero sorte avrebbero dovuto istituire e sovrintendere ad operazioni aereo-navali di pattugliamento e sorveglianza all'interno del bacino e di presidio dei nevralgici punti d'accesso e transito centro-orientali quali il passaggio del Bosforo e lo Stretto di Messina⁸³.

A livello generale, nel corso della tarda estate del 1950, lo Standing Group e i tre Regional Planning Groups giunsero a meglio definire quale sarebbe stato l'assetto della struttura atlantica in Europa. Esso avrebbe visto la creazione di un comando atlantico europeo (l'*Allied Command Europe* - ACE), guidato da un *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) il cui centro di comando sarebbe stato il *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) a Parigi⁸⁴. Sulla nomina del SACEUR, già nel dicembre 1950, i paesi partecipanti trovarono un accordo intorno alla persona del generale Dwight D. Eisenhower⁸⁵, il quale venne nominato ufficialmente in tale veste dal presidente americano Henry Truman il 7 gennaio 1951.

Direttamente subordinati al SACEUR sarebbero stati anche i tre comandi regionali europei da istituirsi sulla base dell'esperienze e dei lavori dei tre Regional Planning Groups: sul finire del 1950, si iniziò a parlare di un *Allied Forces Northern Europe* (AFNORTH), dell'*Allied Forces Central Europe* (AFCENT), e dell'*Allied Forces Southern Europe* (AFSOUTH)⁸⁶.

Nella cornice atlantica che si stava così strutturando, il Mediterraneo - inteso come quell'area geografica che da Gibilterra si estendeva sino all'Adriatico e da Trieste sino alle acque tunisine - venne ricompreso sotto la giurisdizione di quest'ultimo comando, ufficialmente attivato il 19

⁸² *Standing Group 4th Meeting, 28th October 1949, Record of meeting of the Standing Group*, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group, Record of Meetings of the Standing Group, 1949, SG-004-49, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/0/107988/RECORD-SG-004-49_ENG_PDP.pdf.

⁸³ *Report from the Military Committee to the NATO Atlantic Defence Committee on North Atlantic Treaty Organization Medium Term Plan*, 28th March 1950, D.C. 13, in NAO, in <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a500328d.pdf>.

⁸⁴ *Report of an Informal Meeting of the Standing Group - North Atlantic Military Committee*, 23 August 1950, S.G. Informal Meeting, in NAO <http://archives.nato.int/military-committee>.

⁸⁵ D. D. EISENHOWER, *Mandate for Change 1953-1956*, Doubleday & Company, INC, Garden City, New York, 1963, p. 12.

⁸⁶ B. J. COLLINS, *NATO: A Guide to the Issues*, Praeger, Santa Barbara, 2011, pp. 11-22.

giugno 1951 su disposizione del SACEUR e previa approvazione dello SG. A guidare tale comando, denominato CinCAFSOUTH (*Commander in Chief -AFSOUTH*) il cui quartier generale fu stabilito in Italia, a Napoli, fu chiamato l'ammiraglio americano Robert Carney, già *Commander in Chief* delle *U.S. Naval Forces, Eastern Atlantic and Mediterranean* (CinCNELM), ossia il comandante in capo delle forze navali statunitensi nel bacino, e che dunque quindi andava qui ad assumere un doppio ruolo. Tra le unità inserite sotto l'egida di Carney figurava la Sesta Flotta, che già da ora costituiva il nerbo principale delle forze navali occidentali poste a garanzia della regione.

In maniera speculare agli altri comandi regionali europei, anche l'AFSOUTH fu ripartito al suo interno in tre sottocomandi che rispecchiavano la tradizionale divisione nelle armi di terra, di aria e di mare. Più in dettaglio, l'*Allied Army Forces, Southern Europe* venne affidato al generale dell'esercito italiano Maurizio Castiglione; l'*Allied Air Forces Southern Europe*, al generale americano David Schlatter; e l'*Allied Naval Forces, Southern Europe* allo stesso Carney che con tale nomina giungeva a triplicare i suoi incarichi⁸⁷. L'attribuzione – provvisoria – anche del sub-comando navale dell'AFSOUTH all'ammiraglio statunitense, era rivelatrice di un disaccordo latente all'interno dell'Alleanza tra Stati Uniti e Gran Bretagna in merito a chi spettasse esprimere un comandante per le forze navali nel bacino. Tale dissidio, che si protrarrà sino alla primavera del 1953 fungerà da impedimento allo svilupparsi stesso di più profonde riflessioni sul bacino, contribuendo alla percezione di secondarietà e problematicità della stessa⁸⁸.

Le origini del dissidio anglo-americano attenevano alla competizione in un'area nella quale andavano a confluire la storica e tradizionale presenza ed influenza britannica, e la nuova proiezione strategica della principale potenza occidentale. La presenza navale inglese nelle acque del bacino fu una costante strategica sin dalla metà del XVII secolo confermata anche durante il secondo conflitto mondiale, nel quale la *flotta britannica*, guidata da un *Commander-in-Chief, Mediterranean* (CinCMED) ebbe un ruolo di rilievo nelle vicende belliche della regione⁸⁹. I primi dissapori tra Gran Bretagna e Stati Uniti in merito alla regione risalivano allo sbarco angloamericano nell'Africa Nord Occidentale nel novembre 1942, quando la presenza stanziale di unità navali militari degli Stati Uniti pareva per la prima volta minacciare il monopolio strategico britannico. Al fine di scoraggiare controproducenti tensioni, fin dalla conclusione del conflitto, tra Londra e Washington avevano allora preso avvio interlocuzioni al fine di definire quale ruolo i due paesi avrebbero assunto nello scenario mediterraneo post-bellico⁹⁰. Come osservato da Barié e Brogi, sebbene gli Stati Uniti paressero favorevoli ad ammettere una prosecuzione della tradizionale influenza esercitata

⁸⁷ *Announcement by the Supreme Allied Comander Europe. Comand Organization for Allied Forces Southern Europe*, 19th June 1951, in NAO, 01 - The North Atlantic Council, North Atlantic Council Deputies, 1951, D-D(51)159, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/3/1/31628/D-D_51_159_ENG.pdf.

⁸⁸ P. WULZER, *Il Mediterraneo nei rapporti italo-britannici, 1945-1958*, Aracne, Roma, 2010, p.62.

⁸⁹ D. BROWN, *The Royal Navy and the Mediterranean: Vol. I: September 1939 - October 1940*, Routledge, London New York, 2002, Si veda altresì P. G. HALPERN, *The Mediterranean Fleet, 1930-1939*, Routledge, London New York.

⁹⁰ F. ONELLI, *L'Italia e la crisi di Suez del luglio 1956: potenzialità e limiti del neatlantismo*, p. 68, in M. PIZZIGALLO (a cura di) *Cooperazione e relazioni internazionali. Studi e ricerche sulla politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Franco Angeli – Temi di Storia, Milano, 2008.

dal Regno Unito, l'attribuzione delle cariche di comando apicali in seno alla NATO in relazione al bacino pareva sconfiggere tale ipotetica delega⁹¹.

Tra la fine del 1950 ed il 1951, il governo britannico iniziò a mostrare la propria insoddisfazione circa l'attribuzione dei principali comandi all'interno dell'Alleanza Atlantica, che venne esacerbata dalla mancata nomina di un ammiraglio britannico al SACLANT, che lasciava di fatto la Gran Bretagna priva della titolarità di un comando⁹². I britannici iniziarono presto a rivendicare il proprio diritto ad esprimere un CiC atlantico nell'area mediterranea, verso la quale intendeva vantare una specifica competenza e interesse. Le ragioni che portarono il Regno Unito ad indicare il bacino muovevano anzitutto da fattori d'interesse nazionale, ma a ragione mettevano in luce oggettive criticità che la proiezione atlantica rivelava in quella regione.

Anzitutto era volontà dei britannici quella di vedere tutelati i propri tradizionali e radicati interessi strategici, commerciali e logistici nell'area mediterranea ed in quella mediorientale, verso le quali Londra non era intenzionata ad abdicare. Allo stesso modo, Londra intendeva mascherare - quantomeno in sede atlantica - quella percezione di essere in procinto di diventare sempre più *junior partner* rispetto all'alleato statunitense ed una più generale perdita d'influenza a livello internazionale⁹³.

Rispetto ai limiti del sistema atlantico, secondo le riflessioni strategiche e militari britanniche, l'area di competenza dell'AFSOUTH in merito alle operazioni navali era troppo estesa per poter essere sovrintesa in maniera puntuale dall'*Allied Naval Forces, Southern Europe*. Pertanto, la Gran Bretagna proponeva che si desse luogo ad un comando navale indipendente dall'AFSOUTH, competente per le operazioni navali nel Mediterraneo, il cui comando fosse affidato ad un ammiraglio inglese. La proposta britannica fu accolta con cauta diffidenza. Agli inizi del 1951, nel corso della prima seduta del NATO Military Committee svoltasi il 5 gennaio al Pentagono, il Generale Dwight D. Eisenhower, neoeletto alla carica di SACEUR, chiese delucidazioni al rappresentante militare inglese su cosa «*lay behind the attempt to separate the Mediterranean from the rest of the European problem*». Ad Eisenhower replicò il Maresciallo della Royal Air Force (RAF) Lord Tedder che affermò come non fosse intenzione inglese separare il Mediterraneo dall'Europa, ma che la garanzia aerea e navale del bacino potesse essere meglio realizzata mediante la creazione di un comando specifico. Il generale statunitense si mostrò sensibile a tale prospettiva, cogliendo la possibilità che «*the control of*

⁹¹ O. BARIÉ, *Gli Stati Uniti, L'unione Occidentale*, cit, p. 287, in M. De Leonardis (a cura di), *Ottavio Barié, Dall'Impero Britannico all'impero americano*, Le Lettere, Firenze, 2013; G. VALDEVIT, *Gli Stati Uniti ed il Mediterraneo. Da Truman a Reagan*, Milano, 1992, pp. 20-25.

⁹² J. M. HOUSE, *A Military History of the Cold War, 1944-1962*, University of Oklahoma Press, Norman, 2012; T. MCCULLOCH, *Churchill's ambassadors -from Fulton to Suez*, p. 169, in A. P. DOBSON, S. MARSH (edited by), *Churchill and the Anglo-American Special Relationship*, Routledge, New York, 2017.

⁹³ Institute for National and Strategic Studies, *Allied command structures in the new NATO*, National Defence University Press, 1997, p. 50. Si veda altresì P. L. HAHN, *The United States, Great Britain, and Egypt, 1945-1956: Strategy and Diplomacy in the Early Cold War*, The University of North Carolina Press, North Carolina, 1991, pp. 112-113.

air and sea communications through the Mediterranean was not his business», ma precisando che «these should be no attempt to divide things geographically»⁹⁴.

Ecco dunque che agli inizi degli anni Cinquanta il Mediterraneo in ambito atlantico costituì più uno scenario nel quale si confrontarono interessi strategici e ambizioni nazionali tra due paesi membri importanti per il sistema di difesa occidentale ed europeo quali Stati Uniti e Gran Bretagna piuttosto che oggetto di una riflessione prioritaria sulle sfide regionali – interne ed esterne – che tuttavia presto si sarebbero presto palesate.

⁹⁴ *Record of Meeting of the Standing Group – North Atlantic Military Committee*, 2 January 1951, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group, Record of Meetings of the Standing Group, 1951, SG 045 51, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/0/108154/RECORD-SG-045-51_ENG_PDP.pdf.

Capitolo II

La NATO e il Mediterraneo negli anni Cinquanta e Sessanta

2.1 La complessa organizzazione dei comandi atlantici nel Mediterraneo

Nella tarda primavera del 1951, nel momento in cui gli Stati Uniti avevano preso a caldeggiare la prospettiva di un ingresso nell'Alleanza di Grecia e Turchia, la Gran Bretagna non rinunciò alla sua ambizione di ottenere un comando atlantico di pari livello rispetto al SACEUR e al *Supreme Allied Commander Atlantic* (SACLANT) - che rappresentavano i due comandi principali all'interno della NATO. Pertanto, avanzò contemporaneamente la sua proposta di dar vita ad un *Supreme Allied Command in the Middle East* (SACME), per livello e competenze modellato sull'immagine del SACEUR e che negli intendimenti britannici avrebbe ottemperato sia alle esigenze di prestigio sia a quelle strategiche nella regione⁹⁵.

Questa prospettiva fu discussa agli inizi dell'estate del 1951 tra Londra e Washington, incontrando il favore di quest'ultima che condivideva la valutazione per cui era rilevante prestare attenzione agli sviluppi in corso nel Medio Oriente, e al contempo veniva superato uno degli impedimenti più importanti posto dagli Stati Uniti alla prospettiva che si realizzasse un comando per le forze navali atlantiche nel Mediterraneo a guida britannica, ovvero sia il pericolo che la guida della Sesta Flotta sfuggisse al controllo statunitense.

Nonostante questi favorevoli presupposti, il progetto di MEC/SACME si arenò nei mesi successivi, e le cause di tale esito furono numerose. Allo stesso modo dei precedenti progetti pattizi regionali, anche quello per l'area mediorientale venne meno data la scarsa volontà da parte dei paesi chiamati a farne parte riposta in esso⁹⁶. Tra i più scettici in proposito figurarono Grecia e Turchia che, impegnate nel difficile negoziato per l'ammissione all'interno della NATO, puntarono ad essere ricomprese nell'area dell'AFSOUTH/SACEUR, mettendo in evidenza le ragioni di continuità geografica e affinità strategiche verso il già ben più strutturato comando europeo, piuttosto che accettare la prospettiva di essere inserite in un comando ancora da definirsi e dai tratti fumosi.

Inoltre, quando il progetto giunse ad essere discusso in sede atlantica, esso fu rigettato dal gruppo dei paesi nordici (soprattutto da Canada, Norvegia e Danimarca) che ribadirono il loro tradizionale rifiuto nel contemplare una estensione dell'Alleanza al Medio Oriente, opponendosi ad un impegno *out-of-area* dell'Alleanza. Tuttavia, decisivo per il definitivo tramonto della progettualità fu la contrarietà ad esso di un paese chiave nelle riflessioni britanniche che ne avrebbe dovuto far parte quale l'Egitto che, in seguito al deteriorarsi dei rapporti con Londra che portarono nell'ottobre 1951 all'abrogazione unilaterale egiziana del

⁹⁵ G. MCGHEE, *The Middle East Command: An Idea in the Making, 1951-56*. In: *The US-Turkish-NATO Middle East Connection*. Palgrave Macmillan, London, 1990.

⁹⁶ M. J. COHEN, *Fighting World War Three from the Middle East: Allied Contingency Plans, 1945-1954*, Routledge, London, 2015, *Chapter 8: Regional Defence Scheme*; P. L. HAHN, *The United States, Great Britain, and Egypt, 1945-1956: Strategy and Diplomacy in the Early Cold War, 1945-1956*, The University of North Carolina Press, 1991, pp. 93-155.

trattato anglo-egiziano del 1936, e al ritiro dell'Egitto dalla progettualità SACME decretando la fine di quest'ultima⁹⁷.

Altrettanto fallimentare si rivelò essere la riedizione da parte britannica della medesima iniziativa in una veste slegata stavolta dall'ambito atlantico e con una vocazione prettamente regionale quale fu l'idea di dar vita, nell'estate del 1952, ad una *Middle East Defense Organization* (MEDO), della quale avrebbero fatto parte oltre alla Gran Bretagna, anche gli Stati Uniti, la Francia e la Turchia⁹⁸. L'indeterminatezza che sembrò caratterizzare tale proposta – incerta financo se e quale ruolo attribuire ad Israele - e la netta contrarietà che essa suscitò presso i paesi arabi, sancì il repentino tramonto anche di questa suggestione entro la fine dell'anno.

Sebbene la stagione delle iniziative regionali pattizie si era conclusa senza un nulla di fatto, restavano irrisolti i motivi che l'avevano ispirata ed il malcontento britannico. Il fallimento del SACME fece comprendere al governo di Londra la necessità di percorrere altre strade, più interne al processo atlantico. Questa consapevolezza aveva in realtà iniziato a farsi strada a partire dal gennaio 1952 durante l'incontro tra il presidente degli Stati Uniti Henry Truman ed il Primo Ministro britannico Winston Churchill, i quali convennero sulla necessità di dar vita ad un comando indipendente per le operazioni navali nel Mediterraneo dà affidarsi ai britannici, ma sotto l'egida del SACEUR⁹⁹. Il già citato Consiglio Atlantico di Lisbona del febbraio '52 sancì che «*the Standing Group was directed to continue its study of command of naval forces in the Mediterranean area and their co-ordination with land and air forces and to submit a definitive report to the Council at its next meeting*»¹⁰⁰. In effetti, il maggiore contributo in ambito di SG fu apportato proprio dagli inglesi che, tra la primavera e l'estate 1952, presentarono una proposta precedentemente redatta dai *British Chiefs of Staff*, secondo la quale «*an Allied Naval Command for the Mediterranean with direct responsibility to SHAPE (SACEUR) should be set up. This Naval Command to be British and to be responsible for guarding Mediterranean communications*»¹⁰¹. Oltre ad identificare i prioritari compiti di tale comando, la proposta conteneva importanti indizi su come questo si sarebbe dovuto configurare, suggerendo di dare una veste atlantica al CinCMED, ossia al comando navale britannico già presente nel Mediterraneo, trasformandolo da dispositivo nazionale ad atlantico. Eppure, anche l'*iter* di questo percorso fu incidentato e tumultuoso. Nell'autunno dello stesso anno, sia il Consiglio Atlantico, nella riunione del 18 settembre, sia lo SG il 2 ottobre, ravvisarono che «*it has not yet been able to reach agreement on the Mediterranean naval command problem due to*

⁹⁷ MCGHEE, *op. cit.*, pp. 114-123. Si veda altresì J. KENT, *Egypt and the Defence of the Middle East, The British Documents on the End of Empire Project* (BDEEP), Stationery Office, 1998, pp. 213-216.

⁹⁸ U. BIALER, *Between East and West: Israel's Foreign Policy Orientation 1948-1956*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

⁹⁹ A. P. DOBSON, *Informally Special? The Churchill-Truman Talks of January 1952 and the State of Anglo-American Relations*, in *Review of International Studies*, vol. 23, no. 1, 1997, pp. 27-47, in JSTOR, in www.jstor.org/stable/20097465.

¹⁰⁰ *The North Atlantic Council, Lisbon 20th-25th Feb 1952, Final Communiqué*, Par. 6, in <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c520225a.htm>.

¹⁰¹ *Personal - Command Proposals in the South*, No date, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group, Standing Group Memorandum, 1952, in <http://archives.nato.int/command-proposals-in-south>.

*the divergences of view in the guidance furnished the Standing Group representatives by national sources»*¹⁰².

A questo punto, un ruolo decisivo per evitare che anche tale iniziativa si arenasse, fu la nomina – risalente a maggio, ma divenuta effettiva in autunno – quale nuovo CinCMED del Conte Mountbatten di Burma, che prendeva il posto di Sir John Edelsten. Il nuovo ammiraglio britannico, persona ben più energica e fattiva rispetto al suo predecessore, si attivò presso gli alleati atlantici al fine di vedere realizzato l'agognato risultato. A partire dall'ottobre 1952, egli prese parte alle riunioni dello SG e al fine di convincere i partner atlantici si soffermò a lungo nell'elencazione delle deficienze tecniche del COMNAVSOUTH, il sottocomando navale nel bacino dell'AFSOUTH affidato a Carney, e di come lo stesso CINCAFSOUTH non potesse provvedere alle operazioni navali nel bacino, suggerendo la creazione di un comando ad hoc per le forze navali nel Mediterraneo a guida britannica che a un tempo avrebbe soddisfatto Londra e reso più efficiente la proiezione NATO nel bacino.

Nel corso delle successive riunioni dello SG e del Military Committee (MC) tra la fine di ottobre ed il dicembre 1952, Mountbatten precisò meglio i dettagli della proposta. Si proponeva infatti di disattivare il COMNAVSOUTH e di dar vita ad un *Allied Naval Forces Mediterranean* frutto della trasposizione atlantica del CinCMED britannico, il cui quartier generale (HQ) sarebbe stato posto a Malta (già sede della flotta britannica nel bacino), guidato da un *Commander-In-Chief Allied Naval Forces Mediterranean* che avrebbe dovuto essere necessariamente un ammiraglio della Royal Navy, coadiuvato da un vice americano.

Quest'ultimo aspetto faceva parte delle rassicurazioni che la Gran Bretagna intese dare all'alleato oltre l'Atlantico, insieme a quella ben più cruciale per cui, in tempo di pace, la guida della Sesta Flotta sarebbe rimasta in capo all'AFSOUTH/CINCAFSOUTH, cioè sotto diretta egida statunitense, inquadrata in un comando particolare, quale lo era il *Naval Striking and Support Forces Southern Europe* (STRIKFORSOUTH)¹⁰³. In questo modo, seppur l'AFMED avrebbe di fatto privato l'AFSOUTH della sua dimensione navale, gli Stati Uniti si sentirono rassicurati dal fatto che il nuovo comando non avrebbe leso gli interessi navali e la struttura di comando statunitense nella regione; pertanto, Washington sostenne l'iniziativa britannica. Consapevole della necessità di intercettare gli interessi anche degli altri membri mediterranei dell'Alleanza, Mountbatten rese la proposta di un comando navale indipendente nel Mediterraneo politicamente e militarmente appetibile anche a questi. Indicò infatti che l'AFMED al fine di ovviare alla eccessiva estensione dell'area operativa AFSOUTH, si sarebbe dotato di specifici «*subordinate Commanders*» attraverso i quali «*the Mediterranean will be divided into areas for the exercise of those functions which are of local or national nature*». Il bacino veniva così diviso in quattro aree/comandi di differente competenza: l'area di Gibilterra da affidarsi al Regno Unito; il Mediterraneo Occidentale alla Francia; il

¹⁰² Rear Admiral Dick, *Memorandum for the Secretary General to the North Atlantic Council from the Military committee Liaison Office with the NAC, System of Command of Naval Forces in the Mediterranean*, 2nd October 1952, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group, *Memoranda of the Standing Group Liaison Office Paris, 1952*, SGLP 288/52, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/1/116635/SGLP_0288_52_ENG_PDP.pdf

¹⁰³ NATO, *Naval Striking and Support Forces, History*, in <https://sfn.nato.int/about/history.aspx>. Si veda inoltre: T. GREENWOOD, *U.S. and NATO force structure and military operations in the Mediterranean*, National Defence University, Washington DC, 1993; L. SONDHAUS, *Navies of Europe, 1815-2002*, p.286, Routledge, New York, 2002.

Mediterraneo Centrale all'Italia; ed infine le più vaste «*Central and Eastern Areas*» ancora da assegnare, ma verso le quali Londra aveva manifestato un certo interesse a dirigerle¹⁰⁴. Questa redistribuzione regionale dei comandi nel Mediterraneo incontrò il favore di Parigi e Roma, meno quello di Atene ed Ankara, di fatto escluse. Grecia e Turchia richiesero che fosse loro attribuito un ruolo nel Mediterraneo orientale, e soprattutto il governo turco ravvisò la necessità che l'AFMED rivolgesse la propria attenzione alla regione del Mar Nero, nella quale stazionava la Flotta sovietica e dalla quale sarebbero potuti giungere più diretti pericoli militari di ordine navale per l'Alleanza.

Alla riunione del Consiglio Atlantico del 16 dicembre 1952, la proposta - presentata dal generale Foulkes - giunse con alcune modifiche e precisazioni, per essere poi in ultima istanza adottata. Infatti, il NAC approvò all'unanimità che venisse attivato il «*NATO Mediterranean Naval Command (AFMED)*» e che «*a Commander-in-Chief Mediterranean (CINCMED) will be appointed charged in the entire Mediterranean and Black Seas*»: veniva così accolta la richiesta turca di comprendere l'area del Mar Nero nel nuovo comando. Inoltre, il CINCMED sarebbe stato subordinato al SACEUR e «*initially*» (sottolineatura originaria del documento) affidato a un ufficiale comandante inglese, che nello specifico sarebbe stato lo stesso ammiraglio Mountbatten.

Furono altresì definiti i compiti principali del CINCMED, che avrebbe provveduto a garantire «*the security of sea communications in the entire Mediterranean; Support of adjacent Commands; Co-ordination of mine warfare; Submarine operations, anti-Submarine operations*»¹⁰⁵. Non ci furono particolari note di dissenso a seguito dell'esposizione e della votazione, e significativo fu il fatto che la prima delegazione a congratularsi fu quella italiana guidata in quell'occasione dal ministro della Difesa Rodolfo Pacciardi, che effettuò una breve dichiarazione in francese: «*Monsieur le Président, La Délégation d'Italie est bien heureuse de pouvoir se féliciter qu'au Comité Militaire un accord a été réalisé pour le commandement naval de la Méditerranée et exprime ses vœux pour une efficace et toujours plus étroite collaboration des Marines Alliées sur cette mer. Avec la même satisfaction la Délégation italienne prend note que la nouvelle organisation du Commandant naval en Méditerranée sera établie par SACEUR en accord avec le commandement de la Méditerranée et les autorités, nationales intéressées. Merci*»¹⁰⁶.

Il 1952 si concludeva dunque con una svolta importante in merito alla rivendicazione britannica di un proprio comando atlantico nel Mediterraneo, sebbene tale vicenda non

¹⁰⁴ *Report by the Standing Group to the North Atlantic Military Committee on Command Organization for the Mediterranean*, 5 December 1952, in *NAO*, 03 - Military Committee, Military Committee Series, SG 120/25, in file:///F:/NATO%20Archive/1952/MC_0038_3_ENG_PDP.pdf.

¹⁰⁵ *Report by the International Planning Team to the Standing Group on Command Organization for the Mediterranean*, 22 November 1952, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group, Standing Group Documents, 1952, SG 152/1, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/1/114392/SG_152_1_ENG_PDP.pdf.

¹⁰⁶ *Verbatim Record of the Thirty-Eight Meeting of the Council*, 16 December 1952, in *NAO*, 01 - The North Atlantic Council, CR-VR(52)38 Rev 1, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/2/22973/C-VR_52_38-REV1_BIL.pdf. L'Italia aveva adottato una posizione favorevole rispetto ad una eventualità di un comando supremo nel Mediterraneo a guida britannica sin dal febbraio 1952. (Si veda *L'ambasciatore a Parigi, Quaroni, al ministro degli Esteri, De Gasperi*, Parigi, 11 febbraio 1952, in *DDI*, Serie undicesima, Vol. VI, D. 379, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2015).

potesse certo dirsi conclusa, in quanto occorre che l'emersa volontà politica venisse trasposta nella realtà pratica. A «*special emphasis*» nella realizzazione del comando atlantico nel Mediterraneo fu posta dal generale dell'esercito statunitense Matthew Ridgway, che dalla primavera del 1952, era stato nominato nuovo SACEUR in seguito alle dimissioni rassegnate da Eisenhower che aveva manifestato la propria volontà di concorrere alle elezioni presidenziali negli Stati Uniti che si sarebbero tenute nel novembre di quello stesso anno¹⁰⁷. Questa positiva disposizione si tradusse altresì nei primi concreti passi verso l'effettiva istituzione del comando, come la riunione che ebbe luogo a Napoli presso la sede dell'AFSOUTH nel mese di gennaio tra i rappresentanti militari di Francia, Grecia, Italia, Stati Uniti e Turchia, allo scopo di discutere le comuni strategie ed operazioni da intraprendere in ambito AFMED non appena questo fosse stato attivato e di dare il via alle operazioni logistiche necessarie per attivare il nuovo comando¹⁰⁸. Queste ed altre riunioni furono propedeutiche alla positiva conclusione della vicenda, che si concretizzò, dopo circa tre anni di accese discussioni e fallimenti politici, con l'attivazione ufficiale dell'*Allied Forces Mediterranean* (AFMED) il 15 marzo 1953¹⁰⁹, al quale fu presto attribuita autonomia di spesa con la dotazione di un budget specifico, che per il 1953 (marzo-dicembre) venne fissato dal *Military Budget Committee* in 118.714 sterline, a fronte di una richiesta iniziale del CINCAFMED di 155.515 sterline¹¹⁰.

La definitiva ricomposizione di quella che può essere definita una delle prime crisi interne all'Alleanza Atlantica, non spense i riflettori sul nuovo comando navale appena sorto. Nel corso della seconda metà degli anni Cinquanta, le riflessioni atlantiche sul Mediterraneo videro infatti al centro la definizione del ruolo e dell'organizzazione dell'AFMED, che mostrava di scontare quantomeno due peccati originali. Il primo era quello di risultare più la mediazione del dissidio politico tra due paesi dell'Alleanza ed attori cruciali per gli equilibri della regione quali Stati Uniti e Gran Bretagna, la cui esistenza però trovava una *ratio* assai minore da un punto di vista operativo. In secondo luogo, la stessa organizzazione interna all'AFMED – ossia la divisione in sottocomandi – pareva ugualmente essere improntata più ad una logica di soddisfazione degli interessi nazionali dei paesi rivieraschi, piuttosto che funzionale ad una pianificazione e organizzazione efficace. Furono due, infatti, i principali problemi che parvero stagliarsi per l'appena costituito comando atlantico. Il primo fu la necessità di realizzare un necessario coordinamento con l'altro comando deputato alle operazioni navali nel Mediterraneo, ossia l'AFSOUTH, che non solo annoverava la Sesta Flotta,

¹⁰⁷ R. C. HENDRICKSON, *Diplomacy and War at NATO: The Secretary General and Military Action After the Cold War*, University of Missouri Press, Columbia and London, 2006, pp.17-18.

¹⁰⁸ *Note by the Secretary to the Standing Group on Periodic report by Supreme Allied Commander Europe (Number 25, 19 January to 1 February 1953)*, 3 March 1953, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group Documents, SG 120/25, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/1/115147/SG_120_25_FINAL_ENG_PDP.pdf.

¹⁰⁹ *Note by the SACEUR, Mediterranean Command, 15 March 1953*, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group, Memoranda of the Standing Group Liaison Office Paris, SGLP 0247-53, in 03 - Military Committee, Standing Group, Standing Group Memorandum, SGM 402-53, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/2/123127/SGM-0402-53_ENG_PDP.pdf.

¹¹⁰ *Note by the Secretary General and Vice-Chairman of the Council, Draft Budget Estimates for Headquarters Allied Forces Mediterranean*, 26 June 1953, in NAO, 01 - The North Atlantic Council Memoranda, CM(53)90, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/1/21929/C-M_53_90_ENG.pdf.

ma col quale era opportuno raccordarsi al fine di scongiurare duplicazioni o iniziative contraddittorie messe in atto dai due comandi. L'urgenza di tale azione fu ravvisata sin dal gennaio 1953 in una lettera di Eisenhower a Mountbatten nella quale si affermava che «*the extensive and varied nature of Allied operations in the Mediterranean and Southern Europe makes it essential that the closest coordination and cooperation should exist between your command and the Allied Command Southern Europe*»¹¹¹. Il secondo problema atteneva l'attribuzione del sottocomando del Mediterraneo orientale (ancora vacante nella primavera '53) e soprattutto alla definizione dei «*boundaries*» dei quattro comandi regionali, vicenda volutamente rimandata dal NAC ad una fase successiva l'istituzione stessa dell'AFMED e della quale si sarebbe occupato il MC; essa sarà motivo di accese tensioni ed incomprensioni interne tra gli alleati, che non troveranno ricomposizione sino alla fine degli anni Sessanta. Della fragilità, complessità ed incertezze operative dell'AFMED fu ben consapevole lo stesso Ridgway che, due mesi prima di lasciare il proprio incarico, nell'aprile 1953, in un rapporto per il SG scriveva che «*in this area [the Mediterranean], [...] there are certain deficiencies which continue to limit the effectiveness of naval forces to fulfill their missions*». Queste ultime parole rimandavano all'ultimo apsetto delle perplessità esternate dal SACEUR, ossia al numero limitato e alla scarsa qualità delle unità delle quali poteva disporre l'AFMED. Per tutto il 1953, la dotazione navale non superò le dieci unità di superficie, per lo più vetuste e appartenenti a Francia, Gran Bretagna (i maggiori contribuenti in questo momento), Italia, Grecia e Turchia. In particolare, Ridgway lamentò la scarsa *combat readiness* delle unità italiane, greche e turche¹¹².

Questa situazione rese problematico il dare concretezza alle funzioni operative per le quali era stato pensato l'AFMED, ossia dar luogo in tempo di pace a operazioni di sicurezza delle linee di comunicazione (LOC), di scorta ai convogli commerciali occidentali e anti-som nei punti di accesso del bacino; pur in presenza di tali difficoltà, l'AFMED riuscì ad avviare le sue prime azioni nella seconda metà del 1953¹¹³.

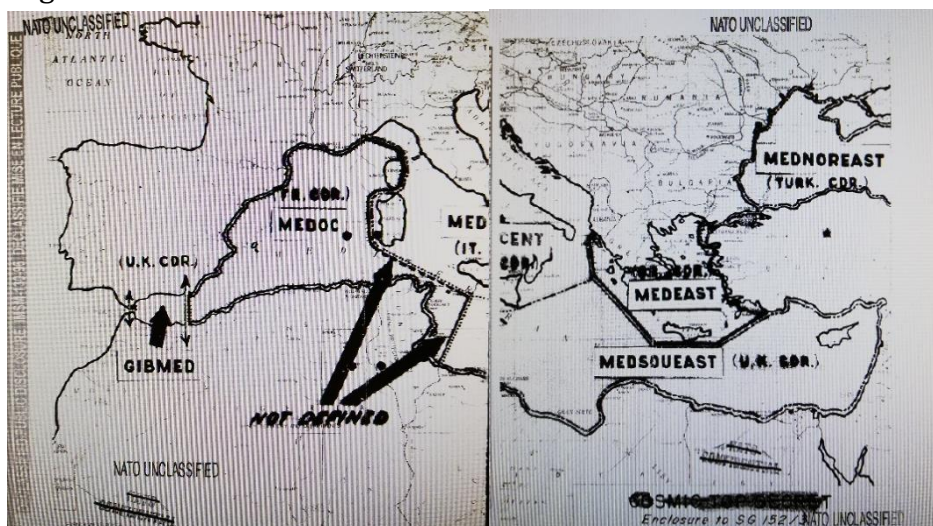
A limitare, tuttavia, il peso operativo del comando fu l'irrisolta questione relativa all'organizzazione dei comandi ad esso subordinati ed ai confini delle aree operative degli stessi. I primi sei mesi del 1954 videro un intenso lavoro interno al MC per cercare di dirimere la vicenda, partendo dal disegno originale che risaliva al dicembre 1952, e che era già stato oggetto di revisione nell'anno intercorso dall'attività dell'*International Planning Team* (IPT), ossia dalla struttura tecnica di supporto dello SG e dalle disposizioni di Ridgway,

¹¹¹ *Appendix "A", Directive to Commander-in-Chief Mediterranean*, Letter from SACEUR to CINCMED, 17 January 1953 in North Atlantic Military Committee, Memorandum for the Military representatives of Greece, Italy and Turkey, Command Organization for the Mediterranean, 17 March 1953, in *NAO*, in https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_archives/20121128_19531023_NU_AIRSOUTH-432-53_AIRSOUTH_History_1_Jan-30_Jun_19.pdf.

¹¹² SACEUR to the Standing Group, Report on Allied Command Europe, 11 April 1953, in *Memorandum for the NATO Military Committee*, 17 April 1953, in *NAO*, 03 - Military Committee, Military Committee Memoranda (MCM) Series, MCM-7-53, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/0/105779/MCM-0007-1953_FRE_PDP.pdf.

¹¹³ *Record of Meeting of the Military representatives Committee*, 29 January 1954, in *NAO*, Military Representatives Committee Meeting Records, MRC 78 -54, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/0/107698/RECORD-MRC-078-54_ENG_PDP.pdf.

che avevano portato alla conferma di tre dei quattro originari comandi regionali (Gibilterra, Mediterraneo Occidentale e Mediterraneo Centrale) e ad una tripartizione di quella vasta area orientale del bacino, dalla quale sarebbero sorti ulteriori tre sottocomandi da affidare a Grecia, Turchia e Regno Unito. Questa nuova geografia interna dell'AFMED venne confermata e adottata nel giugno 1954, stabilendo che venissero attivati in totale sei comandi subordinati. Nello specifico si trattava del *'Gibraltar Mediterranean Command'* (GIBMED), il cui comando (COMGIBMED) sarebbe stato affidato al Regno Unito, nella persona del contrammiraglio Currey con HQ a Gibilterra; del COMEDOC, responsabile per la *'Western Mediterranean Area'* (MEDOC), affidato alla Francia e guidato dal vice Ammiraglio Sala, con HQ ad Algeri; del COMEDCENT per la *'Central Mediterranean Area'* (MEDCENT), il cui comando sarebbe stato affidato all'Italia, nella persona dal viceammiraglio Girosi¹¹⁴; infine dalla suddivisione delle *Central and Eastern Areas* sorsero il COMEDEAST nell'*Eastern Mediterranean area'* (MEDEAST), attribuito alla Grecia che nominò l'ammiraglio Pyrros Lappas, con HQ ad Atene¹¹⁵; il COMEDNOREAST nella *'Northeast Mediterranean Area'* (MEDNOREAST), attribuita alla Turchia che pose alla guida il viceammiraglio Altican¹¹⁶, e da ultimo il COMEDSOUTHEAST per la *'Southeast Mediterranean Area'* (MEDSOUTHEAST), affidato allo stesso CINCAFMED, l'ammiraglio inglese Mountbatten¹¹⁷.



(Organizzazione dei sottocomandi AFMED)¹¹⁸

¹¹⁴ Il COMEDCENT ebbe la sua sede a Napoli, e la MEDCENT era delimitata a ovest dall'area francese e a est da Capo Passero.

¹¹⁵ L'HQ del COMEDEAST era collocato ad Atene, ed i confini («boundaries») del MEDEAST erano ancora da definirsi a ovest, mentre a est avrebbe seguito il confine prebellico greco-turco.

¹¹⁶ Il COMEDNOREAST aveva la sua sede ad Ankara ed i confini del MEDNOREAST erano a ovest sarebbe stato la linea confinaria greco-turca, mentre a nord-est il comando si estendeva sino al Mar Nero.

¹¹⁷ Il COMEDSOUTHEAST fu dei sei il comando dai tratti più incerti e fumosi. Per ragioni tecniche il suo HQ fu posto a Malta, mentre per quanto atteneva alla sua area di competenza, «The northern limit is from an undefined point to the vicinity of Cape Passero5 thence along the eastern and southern limits of the Central and Eastern Mediterranean Commands respectively, thence along the southern coast of Turkey, The eastern limit is the Levant coast. The southern limit is from the western boundary along the southern shore of the Mediterranean to the eastern boundary. The-western limit is undefined».

¹¹⁸ Enclosure to the Report by the Internatinal Planning Team to the Standing Group on the Establishment and activation of Allied Area Commands subordinate to the Commander-in-Chief Allied Forces Mediterranean, 24 June

A questi comandi subordinati dell'AFMED, si aggiungevano, su esplicita volontà del SACEUR, due «*functional subordinate commands*», ossia il SUBMED (*Submarines Mediterranean*) e il SUBMEDNOREAST (*Submarines Northeast Mediterranean*). Il primo sarebbe stato guidato da un comandante (COMSUBMED) direttamente dipendente dal CINCAFMED che avrebbe avuto il controllo di tutte le operazioni condotte dai sottomarini alleati posti sotto l'egida AFMED eccetto per l'area del MEDNOREAST, nella quale, data la sua prossimità ai confini sovietici, si sarebbe attivato un comando per le operazioni subacquee specifico, il COMSUBMEDNOREAST con speculari competenze ma specifiche per tale area. Sia il COMSUBMED che il COMSUBMEDNOREAST sarebbero però stati dormienti in tempo di pace ed attivabili solamente in caso di guerra.

Tracciata così l'organizzazione interna, le riflessioni dell'IPT e del SACEUR si rivolsero alle modalità di funzionamento ed i compiti di tali comandi subordinati. Essi avrebbero fornito supporto e consulenza tecnica al CINCAFMED nella conduzione di operazioni navali in tempo di guerra, mentre l'attività in tempo di pace, sarebbe ruotata attorno all'organizzazione di specifiche esercitazioni navali in capo a ciascun sottocomando. A questo ultimo aspetto si legava la precisazione secondo la quale in virtù delle «*limited forces*» a disposizione dell'AFMED non era opportuno – né possibile – ripartire una quota di unità per ciascuna area, ma bensì esse sarebbero state assegnate temporaneamente a rotazione ai diversi sottocomandi in base ad una calendarizzazione delle operazioni o dirottate in uno specifico quadrante nell'eventualità di una crisi.

Se dunque nel giugno 1954 l'organizzazione così delineata veniva approvata sia dal MC che dallo SG, alcune questioni continuavano a restare in sospeso, a partire da quella relativa alla definizione dei confini tra le aree di competenza dei sottocomandi¹¹⁹. Sebbene l'accordo fosse stato trovato su gran parte dei *boundaries*, questo mancava ancora «*in the Sicilian Straits area*»¹²⁰ ove si consumava il dissenso tra Francia e Italia in merito al confine tra l'area del Mediterraneo Occidentale (assegnata a Parigi) e quella del Mediterraneo Centrale (attribuita a Roma). Gli italiani protestarono lamentando il fatto che l'allora delimitazione creava un decurtamento dell'area a loro assegnata in favore dei francesi.

Agli inizi di febbraio 1954, Mountbatten si prodigò per trovare una soluzione; attraverso la sua intermediazione, il 12 febbraio venne firmato a Roma un accordo di massima che sanava la questione tra il *Chief of the French Navy Staff*, l'ammiraglio Rebuffel, ed il suo omologo italiano l'ammiraglio Emilio Ferreri. Il 18 febbraio, tale accordo venne inviato ai rispettivi governi per essere adottato, ma qui il processo di ricomposizione della vicenda si arenò. Il 29 marzo, Ferreri informò Mountbatten che il governo italiano non avrebbe adottato l'accordo

1954, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group Documents, SG 152/3, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/1/115698/SG_152_3_ENG_PDP.pdf.

¹¹⁹ *Report by the International Planning Team to the Standing Group on the Establishment and activation of Allied Area Commands subordinate to the Commander-in-Chief Allied Forces Mediterranean*, 4 June 1954, in NAO, 03 - Military Committee, Formal documents of the International Planning Team of the Standing Group (IPT), IPT 119/10, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/9/9/99910/IPT_119_10_ENG_PDP.pdf.

¹²⁰ *Report by the International Planning Team to the Standing Group on the Establishment and activation of Allied Area Commands subordinate to the Commander-in-Chief Allied Forces Mediterranean*, 4 June 1954, in NAO, 03 - Military Committee, Formal documents of the International Planning Team of the Standing Group (IPT), IPT 119/10, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/9/9/99910/IPT_119_10_ENG_PDP.pdf.

sottoscritto in febbraio in quanto, ad un nuovo esame, esso non sanava la decurtazione in termini di area operativa ai danni del comando italiano.

Dinanzi a tale situazione, agli inizi della primavera 1953, il CINCAFMED informò il SACEUR che non sarebbe stato possibile procedere con la normale pianificazione delle operazioni fino a quando non fosse stata trovata una soluzione a tale vicenda. Essa non fu trovata mediante le negoziazioni di aprile condotte direttamente dal CINCAFMED¹²¹ e nemmeno a giugno quando sulla questione intervennero, senza successo, l'IPT e lo SG¹²².

Quando in autunno i sottocomandi divennero operativi, persisteva il larvato disaccordo tra Italia e Francia¹²³. Un parziale passo in avanti fu fatto agli inizi di dicembre 1954, con una revisione delle coordinate geografiche sulle quali sussisteva il motivo del contendere che concedeva al comando italiano una leggera estensione della propria area, ma in termini di decimi di grado¹²⁴. La questione confinaria tra MEDOC e MEDCENT venne ereditata dal nuovo CINCAFMED, l'ammiraglio Grantham che succedette a Mountbatten il 10 dicembre¹²⁵ – confermando la natura britannica del comando AFMED – ma era destinata a permanere ancora per diversi anni, rappresentando uno dei motivi della debolezza strutturale del comando atlantico nel bacino.

2.2 Il bacino tra problemi interni ed esterni all'Alleanza

Nella seconda metà degli anni Cinquanta, le complesse vicende relative all'AFMED furono declassate dall'agenda atlantica del Mediterraneo, soppiantate da più complesse inquietudini politiche e militari sia di carattere interno che esterno. Per prima cosa, alla metà di aprile 1955, il *Supreme Allied Commander Atlantic* (SACLANT), nella persona dell'ammiraglio americano Jerauld Wright esercitò delle pressioni sullo SG affinché questi prendesse in considerazione una «*relocation of forces from the Mediterranean to the Atlantic*». Egli infatti sosteneva che fosse necessario procedere ad una ricollocazione delle unità navali dal Mediterraneo all'Atlantico, in quanto valutava venivano da questi valutati come minori i rischi

¹²¹ General Alfred Gruenther (SACEUR) to the Standing Group, *Boundaries Between Western, Central and Southeastern Mediterranean area*, 17 April 1954, in NATO Military Committee memorandum to the Standing Group, 19 April 1954, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group Working Memorandum, SGWM 242-54, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/132143/SGWM-242-54_ENG_PDP.pdf.

¹²² *Report by the International Planning Team to the Standing Group on the Establishment and activation of Allied Area Commands subordinate to the Commander-in-Chief Allied Forces Mediterranean*, 4 June 1954, in NAO, 03 - Military Committee, Formal documents of the International Planning Team of the Standing Group (IPT), IPT 119/10, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/9/9/99910/IPT_119_10_ENG_PDP.pdf.

¹²³ *Note by the Deputy Secretary General (H. Van Vredenburg), Activation of Allied Area Commands Subordinate to the Commander-in-Chief Allied Land Forces Mediterranean and Application of the Protocol on the Status of international military Headquarters to the Headquarters of those Commands*, 4th August 1954, in NAO, 01 - The North Atlantic Council (C), Memoranda (M), CM(54)63, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/3/23359/C-M_54_63_ENG.pdf.

¹²⁴ *Record of Meeting of the Military Representatives Committee*, 2 December 1954, in NAO, 03 - Military Committee, Military Representatives Committee Meeting Records, MRC-093-54, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/0/107758/RECORD-MRC-093-54_ENG_PDP.pdf.

¹²⁵ *Report by the Secretary General (Lionel Ismay) of Progress during the period 3rd December 1953 to 7th December 1954*, 9th December 1954, in NAO, 01 - The North Atlantic Council (C), Records (R), CM(54)115, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/3/23911/C-M_54_115_ENG.pdf.

di un attacco sovietico ai quali era esposto il bacino rispetto all'area atlantica. Si apriva dunque una implicita competizione tra lo scenario Atlantico e quello Mediterraneo, destinata ad insinuarsi nelle future considerazioni strategiche, che vedranno il primo quadrante prevalere sul secondo in quanto a priorità¹²⁶. Sebbene lo stesso Wright si affrettasse a precisare che una simile ricollocazione di forze avrebbe avuto «*an impact on SACEUR's forces, and he would prefer merely to submit a request for augmentation of his forces*», quindi non procedendo ad una decurtazione delle unità schierate nel fianco sud, la competizione tra le due regioni risultava evidente¹²⁷.

Nella seconda metà degli anni Cinquanta, gli altri motivi di inquietudine endogeni andarono a delinarsi all'interno del bacino, quale la crescente tensione tra due membri NATO quali Grecia e Turchia in merito a Cipro, in seguito alle rivendicazioni da parte dell'Arcivescovo Makarios, esponente della comunità greca dell'isola che aspirava ad unirsi con la Grecia, e la ferma opposizione della comunità turca-cipriota (minoritaria) sostenuta da Ankara. Negli anni immediatamente successivi, la questione cipriota rappresenterà da ora un vulnus interno all'Alleanza, che contribuirà alla debolezza stessa del *Southern Flank*¹²⁸.

Ben più impattanti e problematici per gli equilibri della regione furono gli aspetti di inquietudine esogeni all'Alleanza ma interni alla regione. L'emergere delle rivendicazioni anticoloniali – specie quelle algerine a partire dall'autunno 1954 - e dell'ideologia panarabista e del socialismo arabo che trovarono nel presidente egiziano Gamāl 'Abd al-Nāsser la principale figura di riferimento, accrebbero instabilità del bacino. L'inizio della guerra d'Algeria che vide fronteggiarsi i movimenti algerini che richiedevano l'indipendenza del paese dalla Francia; la crisi di Suez dell'autunno 1956 che sancì la sconfitta ed il tramontò delle velleità coloniali oramai anacronistiche di Parigi e di Londra di preservare i loro interessi nel Nord Africa; l'aggravarsi della situazione in Medio Oriente non solo in relazione al conflitto arabo-israeliano, ma anche alla destabilizzazione interna delle fragili entità statuali presenti – testimoniata dalla crisi libanese dell'estate 1958 – furono gli aspetti più evidenti di una progressiva instabilità regionale.

Su queste vicende, è stato osservato come la NATO ebbe un ruolo marginale o pressoché nullo, non volendo – o potendo per convenienza politica e limiti stessi della sua *mission* - esercitare una influenza diretta¹²⁹. Nei documenti ufficiali atlantici è assente un dibattito specifico sulle questioni richiamate, sebbene l'eco di quelli eventi incise sulla postura e le scelte atlantiche di alcuni paesi membri NATO.

¹²⁶ *Note by the Secretaries (C.H Donnelly, E.B.W. Cardiff, P.L. de Montjamont) to the Standing Group on 1954 Naval Force Requirements*, 25 May 1951, in *NAO*, Military Committee, Standing Group, SG-20-30, in <http://archives.nato.int/1954-naval-force-requirements-2>.

¹²⁷ *Record of Meeting of the Standing Group, 14 April 1955*, in *NAO*, 03 - Military Committee, Record of Meetings of the Standing Group, SG/222-55, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/0/108936/RECORD-SG-222-55_ENG_PDP.pdf.

¹²⁸ F. MOUSTAKIS, *The Greek-Turkish Relationship and NATO*, Frank Cass Publishers, Southgate, 2003.

¹²⁹ Soprattutto in merito al (non) ruolo della NATO rispetto alla crisi di Suez si veda: W.S. LUCAS, *NATO, 'Alliance' and the Suez Crisis*, p. 268, in B. HEUSER, R. O'NEILL (edited by), *Securing Peace in Europe., 1945-62. Thoughts for the post-Cold War era*, St. Martin's Press, New York, 1992; NUTI, CREMASCO, cit. pp.317-326; CHOURCHOULIS, cit.

Dall'estate del 1955, la Francia cercò di presentare in sede atlantica il suo intervento in Algeria nell'interesse anche dell'Alleanza, come sostenuto nella riunione permanente del NAC del 10 maggio dal rappresentante francese presso lo SG Pinay, il quale affermò che l'intervento era di «*vital importance both for the strategy of the Atlantic Alliance and for France*». La difesa dell'intervento francese in Algeria mediante una cornice atlantica era necessaria per giustificare la decisione di Parigi di trasferire circa 75.000 truppe, poste attualmente sotto il comando SACEUR nella parte meridionale del Reno, in Nord Africa.

Tale decisione fu pesantemente avversata dagli Stati Uniti e dallo stesso Consiglio Atlantico che concluse come questa decisione costituisse adesso «*a weak point in the Central European front*». In questa fase solidali ai francesi furono lo furono solamente i britannici attraverso il rappresentante permanente presso il MC Steel che dichiarò come «*his Government fully understood the difficulties facing France in North Africa*»¹³⁰. L'interpretazione francese si inseriva nella più ampia rivendicazione che la Francia aveva cercato di veicolare sin dalla seconda parte della prima metà degli anni Cinquanta, ovvero sia quella per cui la NATO avrebbe dovuto assumere un ruolo maggiore nel Mediterraneo, specie in quello Occidentale, integrando tale area nei programmi strategici dell'Europa meridionale. Nonostante Parigi avesse indicato numerosi motivi di opportunità geografica, storica e militare, la richiesta francese restò pressoché lettera morta a causa dell'opposizione di Washington, che scorse in ciò l'obiettivo della Francia di ottenere una ulteriore garanzia atlantica dei propri territori d'oltremare ed interessi coloniali in Nord Africa¹³¹.

Nei medesimi termini fu percepita la stessa difesa da parte di Parigi del suo intervento in Algeria, reiterata a più riprese tra il 1955 ed il 1956. Di rilievo per la loro chiarezza espositiva in questo senso furono le parole del ministro della Difesa francese, il generale Billotte, l'11 ottobre 1955 durante la riunione dei ministri della Difesa NATO, il quale esordì precisando che «*for ten years, France had succeeded in continuing to make her contribution to the common defence of Europe*» ma che «*today, the fact that security in North Africa was seriously imperilled made it essential to give priority to the protection of the French and Moslem population and to the restoration of order, in the absence of which nothing lasting could be achieved in the political, economic or social fields*». Pertanto, «*the restoration of security in North Africa was of such strategic importance for the defence of Europe and the Mediterranean that any extension of insecurity in this area would be a serious blow to the effectiveness of the NATO defence system*»¹³².

Tale concetto fu ribadito nella primavera successiva, quando il 16 marzo 1956, in occasione della riunione dei rappresentanti militari NATO, il generale Jean A. Valluy, si spese in una nuova difesa dell'intervento francese in Nord Africa, presentato nell'interesse dell'Alleanza. Valluy dichiarò che, qualora la Francia avesse fallito nel garantire la stabilità e l'ordine in tale area «*we shall see a series of catastrophies one after the other which will take place in a sort of*

¹³⁰ *Statement of the French Representative to the NATO Council, Movement of French Forces to North Africa*, 31st August 1955, in *NAO*, 01 - The North Atlantic Council, Records (R), CR(55)36 Annex to summary record, in <http://archives.nato.int/annex-movement-of-french-forces-to-north-africa-item-02>.

¹³¹ WINROW, *op. cit.*, p. 127.

¹³² *Summary Record of a meeting of the Council*, 11 October 1955, in *NAO*, 01 - The North Atlantic Council (C), Records (R), CR(55)44, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/5/25456/C-R_55_44_ENG.pdf.

chain reaction and with the same inexorableness of a Greek drama: the first of these disasters would be handling North Africa over to a state of chaos» e «communism would have a free field to come in and take over in North Africa without a fight. The Communist Bloc will then extend along the Mediterranean's western shores and through the Moroccan coast line will threaten the Atlantic Ocean itself»¹³³.

Ecco dunque far capolinea alla metà degli anni Cinquanta quello che d'ora in avanti diverrà il principale pericolo registrato dall'Alleanza per la sicurezza nel Mediterraneo, ovvero sia quello rappresentato dalla penetrazione militare e politica da parte dell'Unione Sovietica. Se il primo aspetto di tale minaccia era costituito dal dispiegamento di unità militari sovietiche nel bacino, il secondo si sarebbe potuto esplicitare nella forma di una influenza economica e politica di Mosca sui paesi arabi della sponda meridionale, la quale sarebbe stata facilitata dai numerosi motivi di tensione regionali esistenti.

Tale timore muoveva da constatazioni oggettive e da valutazioni politiche altrettanto importanti. Alla metà degli anni Cinquanta, l'Unione Sovietica non disponeva ancora di una squadra navale nel Mediterraneo, il cui controllo era saldamente nelle mani della Sesta Flotta statunitense. Ciò tuttavia non le impedì di rinunciare alle sue originarie mire sul Mediterraneo, le quali però risultavano essere ora veicolate in modo differente. La morte di Stalin nel marzo 1953 impresso una svolta nella politica estera sovietica che, nella forma, ammorbidì i suoi toni pur non abiurando agli obiettivi di fondo¹³⁴. Fedele a tale logica, tra le prime iniziative della 'nuova' politica mediterranea sovietica, figurò quella di una pacificazione con la Turchia in merito alla vicenda degli Stretti, esemplificata dal discorso tenuto dal premier sovietico Georgij Maksimilianovič Malenkov nell'agosto 1953, col quale Mosca pareva allontanare ogni pretesa in merito¹³⁵. Contemporaneamente all'appianamento di tale disputa, Mosca diede avvio a delle riflessioni circa l'opportunità di dispiegare a sua volta una squadra navale nel bacino, sia come risposta alla Sesta Flotta sia per meglio tutelare i propri interessi politici, economici e commerciali. Infatti, non sfuggiva all'Unione Sovietica il constatare che, proprio nel Mediterraneo, si stavano verificando fenomeni avversi ai desiderata occidentali e la stessa Alleanza pareva presentare alcuni preoccupanti scricchiolii interni. In questo stato delle cose, la presenza di una flotta militare sovietica nella regione avrebbe potuto esacerbare i motivi di preoccupazione per gli occidentali. Tuttavia, sussistevano non secondari impedimenti alla realizzazione di tale progetto, tra cui quello di carattere geografico e politico per il quale l'URSS non disponeva di un punto di accesso diretto né di basi nel Mediterraneo, requisiti essenziali per garantire l'ingresso ed il supporto tecnico e logistico di una squadra navale permanente. La soluzione a questo stato delle cose fu quella di caldeggiare e sostenere – economicamente, militarmente e politicamente – gli stati arabi del Mediterraneo nella loro lotta di liberazione dal giogo coloniale e dall'influenza occidentale, col fine ultimo non solo di estendere attraverso questi l'influenza socialista nella regione, ma

¹³³ *Summary of Record Meeting of the Military Representatives Committee*, 16th March 1956, pp. 32-33, in *NAO*, 03 - Military Committee, Military Representatives Committee Meeting Records, 1956, M.R.C. 109-56, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/0/107822/RECORD-MRC-109-56_ENG_PDP.pdf.

¹³⁴ Sull'evoluzione della politica estera sovietica all'indomani della scomparsa di Stalin si veda il capitolo 'Periodo di assestamento', in A.B. ULAM, *Storia della politica estera sovietica (1917-1967)*, Rizzoli, Milano, 1970.

¹³⁵ Z. BRZEZINSKI, *The Soviet Bloc: Unity and Conflict*, Harvard University Press, Harvard, 1960, p. 158.

anche con la volontà di ottenere in concessione delle basi e/o *facilities* da tali paesi così da poter essere utilizzate in supporto delle unità navali sovietiche.

Su entrambi i versanti, l'Unione Sovietica si attivò alla metà degli anni Cinquanta, quando iniziò a destinare ad Egitto e Siria i primi aiuti di natura economica e militare. Al contempo, iniziarono a comparire nel Mediterraneo le prime unità militari sovietiche impegnate con una certa regolarità in missioni di addestramento e nelle cosiddette *port calls*, ossia visite presso le infrastrutture portuali di quei paesi che intrattenevano rapporti più stretti con Mosca. La prima di queste visite ebbe luogo tra il maggio ed il giugno 1954, presso la base navale di Valona in Albania, con l'attracco di due cacciatorpediniere sovietiche. Successivamente, tra il 1956 e il 1957, seguirono ulteriori visite presso i porti egiziani di Alessandria e Port Said e quello siriano di Latakia.

Tuttavia, l'unico approdo navale strutturato a disposizione dell'Unione Sovietica negli anni Cinquanta fu proprio la base di Valona che, dal 1958 sino al 1961 - ossia alla rottura politica dei rapporti tra Tirana e Mosca - ospitò le unità sovietiche destinate a missioni di pattugliamento nel Mediterraneo centrale e orientale¹³⁶. Eppure, i rivolgimenti libanesi che portarono all'intervento militare da parte degli Stati Uniti nel paese nel luglio 1958 su invito del presidente cristiano maronita Camille Chamoun - primo concreto impiego della Dottrina Eisenhower, con la quale l'amministrazione statunitense intendeva garantire i propri interessi nell'area mediorientale impedendo l'intromissione dell'Unione Sovietica nella stessa¹³⁷ -; l'inazione sovietica a tale sviluppo; e le crescenti perplessità dei paesi arabi maghrebini (Egitto) circa l'effettiva garanzia che Mosca era pronta ad offrir loro in caso di eventi bellici, portarono Mosca a riflettere sull'opportunità di rafforzare la sua presenza nel Mediterraneo, al momento troppo sbilanciata nel quadrante adriatico-balcanico¹³⁸.

Questi sviluppi furono presto percepiti e discussi in sede atlantica, e un ruolo chiave nel far sì che il tema della minaccia sovietica nel Mediterraneo venisse preso in considerazione fu svolto a partire dalla metà del 1955 dall'Italia, che a più riprese chiese agli alleati che si avviasse una riflessione in merito. Rispetto alla prima metà degli anni Cinquanta l'azione italiana in sede atlantica fu piuttosto di basso profilo, fece da contraltare una successiva fase propositiva specie rispetto alle questioni mediterranee¹³⁹. L'attivismo italiano s'iscriveva quale manifestazione atlantica degli esordi della cosiddetta politica estera '*neo-atlantista*' dell'Italia, che ricercava spazi di manovra autonomi nelle aree tradizionali - quali il Mediterraneo -, mostrandosi solidale a quelli che erano gli interessi degli Stati Uniti nella

¹³⁶ *A Report by the Military Committee to the NAC on Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area*, 21 February 1957, in NATO Archives (d'ora in Avanti NA), MC14/2 (Revised).

¹³⁷ R. TAKEYH, *The Origins of the Eisenhower Doctrine: The US, Britain and Nasser's Egypt, 1953-57*, Palgrave MacMillan, London, 2000; P. WULZER, *Dalla Dottrina Eisenhower alla dottrina Carter: Gli Stati Uniti e la "sicurezza per delega" nel Golfo Persico (1956-1980)*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2015; R. FOWLER, *More Than a Doctrine: The Eisenhower Era in the Middle East*, Potomak Books, Nebraska, 2018; D. N. WILSON, *The Eisenhower Doctrine and Its Implementation in Lebanon - 1958*, University of Texas Press, Austin, 2002.

¹³⁸ M. VEGO, *Soviet and Russian Strategy in the Mediterranean since 1945*, in John B. HATTENDORF, *Naval policy and Strategy in the Mediterranean. Past, Present and Future*, Frank Cass, London Portland, 1999, pp. 164 e segg.

¹³⁹ In merito si veda oltre al precedentemente citato saggio di NUTI-CREMASCO, anche le riflessioni di C. M. SANTORO, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1991, pp. 182-3.

regione¹⁴⁰. Il primo richiamo italiano in merito ad una maggiore attenzione verso il bacino da parte dell'Alleanza giunse nella già citata riunione dei ministri della Difesa NATO dell'11 novembre 1955 quando, il ministro Paolo Emilio Taviani dichiarò che «*a host of new problems had arisen*»¹⁴¹. Tuttavia, le preoccupazioni italiane - reiterate prima il 27 giugno 1956 in sede di Consiglio dal generale Pinna-Caboni in merito ai recenti contatti tra egiziani e sovietici per la realizzazione di infrastrutture portuali in Egitto¹⁴², e successivamente nella riunione del 28 novembre quando Alessandrini sostenne che «*his country was closely concerned at anything that happened in the Mediterranean*» - in questa fase non furono percepite con quella urgenza e preminenza sperata da Roma.

Infatti, gli altri paesi - e soprattutto Stati Uniti e Gran Bretagna - percepirono il pericolo sovietico come imminente per la regione mediorientale rispetto al bacino; una convinzione questa che portò nel gennaio 1957 alla presentazione della già citata Dottrina Eisenhower che al Medio Oriente era rivolta, e che poggiava su considerazioni securitarie ampiamente dibattute in sede NATO¹⁴³. Nonostante i toni allarmistici usati dagli italiani, sin dal 1956, il *Defence Committee* (DC) e lo SG avevano affermato che «*in the Mediterranean the situation should not be regarded too pessimistically, since for enemy submarines the exit from the Black Sea must always be a very difficult problem*»¹⁴⁴, ed incaricarono l'AFMED «*for the protection of sea communications against attack by such submarines*»¹⁴⁵. In effetti il comando navale si attivò per far fronte alla minaccia costituita dai sottomarini sovietici, chiedendo e ricevendo dal MC che venissero schierati in maniera permanente per il pattugliamento quattro sottomarini diesel (SSK) della Marina inglese¹⁴⁶.

Furono soprattutto i britannici a ricordare all'Alleanza e a convincere i suoi membri dell'esistenza della minaccia sovietica nell'area Mediterraneo-Medio Oriente, con una netta prevalenza per quest'ultima e l'area orientale del bacino, verso le quali il Regno Unito nutriva ancora un grande interesse, asserendo che «*recent events in Syria proved once again that*

¹⁴⁰ Sulla cosiddetta politica 'neo-atlantica' dell'Italia esiste una ampia e variegata storiografia. In essa, si evidenziano: SANTORO, *op.cit.*, capitolo VII; M. DE LEONARDIS, *Guerra Fredda e interessi internazionali. L'Italia nella politica Internazionale del secondo dopoguerra*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2014, capitolo VI; MAMMARELLA, CACACE, *cit.* capitolo VI, paragrafo 1.

¹⁴¹ *Summary Record of a meeting of the Council*, 11 October 1955, in *NAO*, 01 - The North Atlantic Council (C), Records (R), CR(55)44, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/5/25456/C-R_55_44_ENG.pdf.

¹⁴² *Summary Record of a meeting of the Council*, 27th June 1956, pp.13-14, in *NAO*, 01 - The North Atlantic Council (C), Records (R), 1956, CR(56)35, 2nd July 1956, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/6/26502/C-R_56_35_ENG.pdf.

¹⁴³ P. L. HAHN, *Securing the Middle East: The Eisenhower Doctrine of 1957*, in *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36, no. 1, 2006, pp. 38-47, in JSTOR, www.jstor.org/stable/27552745.

¹⁴⁴ *Summary Record of Discussions, Defence Planning - Multilateral Discussions*, 29th February 1956, in *NAO*, 01 - The North Atlantic Council, Ad Hoc Committees - Disbanded, Defence Planning - Multilateral Discussions 1956, Records (R), AC/100-R/11 1st March 1956, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/4/2448/AC_100-R_11_ENG.pdf.

¹⁴⁵ *Summary Record of a meeting of the Council with the Military Committee*, 17th March 1958, in *NAO*, 01 - The North Atlantic Council (C), Records (R), 1958, CR(58)16, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/7/27899/C-R_58_16_ENG.pdf.

¹⁴⁶ *Memorandum by the Standing Group to SACEUR and SACLANT, Requirements for SSK's In the Mediterranean*, 30 October 1959, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Working Memorandum, 1959, in SGWM-636-59, in <http://archives.nato.int/requirements-for-diesel-powered-attack-submarine-in-mediterranean>.

*NATO could not disassociate itself from what was happening in non-NATO areas*¹⁴⁷. Questa percezione non era tuttavia condivisa dagli alleati statunitensi, convinti dell'inesistenza di un pericolo circa un imminente conflitto con l'URSS¹⁴⁸. Ciò tuttavia non corrispondeva ad una abiura strategica rispetto allo specifico mediterraneo, considerato ancora «*a vital area*»¹⁴⁹. Nonostante i rapporti dell'*intelligence* militare atlantica della seconda metà del 1958 rivelassero un aumento dell'attività sovietica non solo presso il porto di Alessandria, ma anche presso la baia di Abu Qir, il porto di Matruh e Port Said¹⁵⁰, la NATO concludeva che la minaccia sovietica nel Medio Oriente costituisse «*the most grave military threat*» per il fianco sud e che un eventuale «*Soviet control of the Middle East would prepare the way for a major Soviet overland thrust around NATO's southern flank and across Africa, thereby virtually denying the Mediterranean to the West, imposing a most serious threat to NATO Europe, from the south*»¹⁵¹.

2.3 Nuove inquietudini da Sud: dai problemi interni all'affacciarsi della presenza navale sovietica

A dispetto dell'asserita persistenza di una attenzione per l'area mediterranea, sul finire del decennio il comportamento di due attori chiave quali la Gran Bretagna e la Francia parve sconfessare ciò, in seguito all'annuncio di una rispettiva riduzione dei propri effetti navali nella regione. Dopo aver così tanto agognato ed ottenuto un proprio comando atlantico, alla riunione del NAC di fine maggio 1957, Londra rese manifesto che nell'ambito di una revisione delle proprie forze aeree e marittime impiegate in ambito atlantico avrebbe proceduto ad una «*reduction of maritime aircraft and D-Day*¹⁵²*submarines in the Mediterranean and withdrawal in 1959 of 1 light fleet carrier*». Tra le motivazioni implicite di tale decisione pesarono le conseguenze economiche, ma ancor più quelle politiche, della crisi di Suez dell'autunno

¹⁴⁷ *Summary of a meeting of the Council, 28th November 1956*, in *NAO*, 01 - The North Atlantic Council North Atlantic Council (C), Records (R), 1956, CR(56)61, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/6/26662/C-R_56_61_ENG.pdf.

¹⁴⁸ Come ribadito dal generale statunitense Lauris Norstad - subentrato ad Alfred Gruenther nel novembre 1956 in qualità di SACEUR - nel corso della riunione dei ministri della Difesa nell'aprile 1958. (in *Verbatim Records of the Defence Conference*, 15 April 1958, in *NAO*, 01 - The North Atlantic Council (C), Verbatim Records (VR), 1958, C-VR(58)22 REV 1, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/2/8/28168/C-VR_58_22-REV1_BIL.pdf).

¹⁴⁹ *Memorandum from the Military Committee to the Standing Group, Analysis of recent Russian Moves*, 7 October 1957, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Working Memorandum, 1957, SGWM 592-57, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/134464/SGWM-592-57_ENG_PDP.pdf. Si veda anche *International Planning Team, Appendix Area Planning Guidance General*, 11 March 1957, in *NAO*, 03 - Military Committee, Formal documents of the International Planning Team of the Standing Group (IPT), 1957, IPC 131/36, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/0/100515/IPT_131_36_DRAFT_ENG_PDP.pdf.

¹⁵⁰ *Report by the Intelligence Committee to the Standing Group on The Threat to NATO's Southern Flank arising from Soviet Military Penetration in the Middle East*, 8 August 1958, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Working Memorandum, 1958, SGWM-461-58, in <http://archives.nato.int/threat-to-natos-southern-flank-arising-from-soviet-military-penetration-of-middle-east-2>.

¹⁵¹ *Note by the Secretary General (Spaak), The Situation in the Middle East, Conditions, Dangers and Prospects*, 21st August 1958, in *NAO*, 02 - NATO Secretary General, Private Office of the Secretary General (PO), 1958, PO/58/990, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/3/6/36581/PO_58_990_ENG.pdf.

¹⁵² Nel linguaggio militare NATO per 'D-Day' si intende il momento d'inizio di una operazione.

precedente, che causò un duro colpo alle aspirazioni di potenza britanniche¹⁵³. Ciò tuttavia non corrispose ad un disimpegno britannico dall'AFMED che intanto, tra il 1957 ed il 1959, vide l'avvicinarsi alla sua guida due ammiragli britannici, prima Charles Lambe¹⁵⁴, e successivamente Alexander Bingley¹⁵⁵.

Ben più impattante sulla proiezione mediterranea della NATO e per i modi e le conseguenze che essa ebbe, fu la decisione, presa nella primavera 1959, da parte del nuovo governo francese insediatosi a gennaio e guidato da De Gaulle, di ritirare la flotta francese dai comandi atlantici nel Mediterraneo (AFSOUTH e AFMED) in caso di guerra. La notizia giunse in sede atlantica il 6 marzo 1959 attraverso una lettera firmata dal rappresentante permanente di Parigi, P. De Leusse, inviata a tutti i paesi membri, nella quale si comunicava la «*decision of the French Government to withdraw from the naval forces earmarked for NATO those French units stationed in the Mediterranean*»¹⁵⁶. Alcuni passaggi della lettera rivelano i motivi di fondo di tale decisione. Essa esordiva ricordando come il principale scopo della flotta francese nel bacino fosse quello di assicurare la difesa della costa della Francia e di quella nordafricana e la garanzia delle vie di comunicazione.

Eppure, di fronte alla «*absence of effective solidarity on the fundamental problems of Algeria and of North Africa in general*» in sede atlantica, «*the French Government is obliged to re-assume command, in wartimes of its naval forces in the Mediterranean*». Tuttavia, si precisava che «*such decision will involve no changes in peacetime*» e che «*in wartime, France must meet its national commitments itself*».¹⁵⁷ Se dunque la decisione francese non mutava nell'imminenza la situazione operativa nel bacino, il significato politico fu notevole. Essa fu una delle prime manifestazioni dell'insofferenza atlantica di De Gaulle e poggiava a un tempo, sulla necessità di dare assoluta priorità alla risoluzione del dossier algerino, e allo stesso modo, su una pregressa insoddisfazione politica per come i partner atlantici avevano reagito all'intervento francese in Algeria. Cinque giorni dopo, l'11 marzo, il NAC si riunì per discutere la decisione francese, e le reazioni dei partner atlantici furono di rammarico e preoccupazione. In questi termini si espressero i rappresentanti permanenti di Olanda e Norvegia D. U. Stikker e J. Boyesen, unanimi nel sottolineare «*the gravity of the problem and its importance for the cohesion of the Alliance*». In particolare, essi si dissero preoccupati «*of its effect on public opinion*» e del fatto che «*[the] opinion in many countries would be quite unable*

¹⁵³ Memorandum from the Standing Group Liaison Office to the Standing Group, Reorganization of UK Armed Forces, 30 May 1957, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group Liaison Office Messages, 1957, LOSTAN 2072, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/0/102977/LOSTAN_2072_ENG_PDP.pdf.

¹⁵⁴ Secretary General (Ismael) to the Permanent Representatives, Appointment of CINCAFMED, 29th March 1957, in NAO, 02 - NATO Secretary General, Private Office of the Secretary General (PO), 1957, PO/57/364, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/3/6/36210/PO_57_364_ENG.pdf.

¹⁵⁵ Note from the Executive Secretariat (Coleridge) to the Secretaries of Delegations, Appointment of Commander-in-Chief, Allied Forces Mediterranean, 2nd February 1959, in NAO, 02 - NATO Secretary General, Executive Secretary, 1959, RDC(59)31, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/3/9/39486/RDC_59_31_ENG.pdf.

¹⁵⁶ Note by the Executive Secretary (Coleridge) to the Secretaries of Delegations, Status of French Naval Forces in the Mediterranean, 9th March 1959, in NAO, 02 - NATO Secretary General, Executive Secretary, 1959, RDC (59)67, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/3/9/39564/RDC_59_67_ENG.pdf.

¹⁵⁷ Letter from the French Permanent Representative (P. de Leusse) to the NAC, French Delegation to the North Atlantic Council, 6th March 1959, in Note by the Executive Secretary (Coleridge) to the Secretaries of Representatives, 9th March 1959, in NAO, 02 - NATO Secretary General, Executive Secretary, 1959, RDC(59)68, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/3/9/39568/RDC_59_68_ENG.pdf.

to understand the decision taken by the French Authorities». Le conseguenze sull'opinione pubblica di tale decisione furono valutate con altresì dal rappresentante della Germania Federale H. Schworbel, inquieto per i «*possible psychological effects of such a decision*» e dai risvolti esterni di ciò che avrebbe potuto essere facilmente interpretato quale segno di disunione da parte dell'Unione Sovietica. Parole di turbamento giunsero infine da W. Randolph Burgess, rappresentante degli Stati Uniti, che si disse scarsamente convinto della possibilità che tal notizia non trapelasse restando segreta, e delle conseguenze di questa una volta divenuta di pubblico dominio: in definitiva, Washington valutava la decisione francese come fonte di nuove inquietudini all'interno dell'Alleanza, ed infine augurandosi che il governo di Parigi potesse rivedere la propria posizione.

Alla fine della riunione intervenne P. De Leusse, il quale cercò di rassicurare i suoi colleghi affermando che poco sarebbe mutato rispetto alla «*mission of the French fleet in the Mediterranean*» e che non sarebbero venute meno le garanzie francesi sulle linee di comunicazione e di sorveglianza, sebbene sotto il diretto comando della sua Marina. La riunione del NAC si concluse con la decisione di richiedere alle autorità militari NATO di preparare un rapporto da inviare al Consiglio circa gli effetti della decisione della Francia¹⁵⁸.

Della vicenda si interessò presto anche lo SG, il quale agli inizi di aprile richiese al SACEUR di redigere a sua volta un rapporto¹⁵⁹. Lo stesso SG avanzò altresì una parziale soluzione per attenuare la decisione francese, dando disposizione che fossero avviate delle discussioni tra l'ammiraglio Bingley (CICNAFMED) e l'ammiraglio Nomy, comandante della Flotta francese nel Mediterraneo, al fine di dar vita a degli «*cooperative efforts between France and NATO in the Mediterranean*»¹⁶⁰, offrendo così un certo ragguaglio tra le future pianificazioni ed operazioni NATO alleate e la Francia. Il report del SACEUR giunse allo SG agli inizi di agosto 1959 sottolineò le gravi conseguenze che avrebbe avuto la decisione francese. Si affermava infatti che le forze navali francesi coinvolte nel ritiro rappresentavano circa un terzo di tutte le forze alleate assegnate all'AFMED in caso di guerra: una componente dunque non di secondo piano per i piani di difesa alleati. Nonostante tra aprile e luglio avessero avuto luogo dei colloqui tra il CINCAFMED e la Marina Francese, i quali prospettarono margini di collaborazione nell'eventualità di uno scontro militare, il SACEUR precisava che ovviamente «*any assistance to NATO [by France] must take second priority to national tasks*», e concluse asserendo che il ritiro delle forze francesi riduceva la capacità di difesa collettiva¹⁶¹.

¹⁵⁸ *Summary Record of a meeting of the Council*, 11th March 1959, in *NAO*, 01 - The North Atlantic Council (C), Records (R), 1959, CR(59)10, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/3/0/30331/C-R_59_10_ENG.pdf.

¹⁵⁹ <http://archives.nato.int/standing-group-meeting-on-08-april-1959>

¹⁶⁰ Memorandum for the Record from the Standing Group Representative (Gen. T.W. Parker) to the Standing Group, Meeting Between the Secretary General and the Standing Group, 18 April 1959, The Pentagon, Washington, 18th April 1959, in Standing Group Meeting on 20 April 1959, in *NAO*, 03 - Military Committee, Record of Meetings of the Standing Group, 1959, RECORD-SG-200459-INF, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/0/109718/RECORD-SG-200459_INF_ENG_PDP.pdf.

¹⁶¹ Memorandum from the Standing Group, to the Secretary General, Withdrawal of certain French Naval Forces from being earmarked for assignment to NATO wartime, 3rd August 1959, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Working Memorandum, 1959, Item SGWM-481-59, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/135662/SGWM-481-59_ENG_PDP.pdf.

Della questione fu informato ampiamente anche il Segretario Generale Paul-Henri Spaak, il quale ricevette il 7 ottobre un esaustivo rapporto dello SG nel quale confluirono altresì le riflessioni del SACEUR. In esso si esprimeva viva preoccupazione per la diminuzione dell'effettività e flessibilità delle forze atlantiche nel Mediterraneo, che non sarebbero più state in grado di assicurare, ad esempio, un livello di protezione sufficiente ai convogli mercantili nel bacino in caso di guerra. Allo stesso modo, una certa inquietudine emergeva in relazione alle operazioni anti-som, la cui efficienza sarebbe diminuita da ora in avanti in quanto condotte da due autorità distinte (quelle nazionali francesi e quelle atlantiche)¹⁶².

In allegato al rapporto, vi era una nota elaborata dal rappresentante francese all'interno dello SG, intitolata «*Unilateral French views*», che dava conto della differente interpretazione francese dei fatti, e del dissidio interno anche allo SG. In essa si affermava che la «*global French participation to common defense will not be reduced*» ma che comunque «*a cooperation agreement is of course necessary to insure the best efficiency between these forces and Allied forces*»¹⁶³.

Nonostante tali rassicurazioni, la difesa francese fu decisa nel sostenere i capisaldi della propria decisione sia in sede di SG che di MC, ove la delegazione di Parigi asserì di aver agito in tal modo in ragione del fatto che «*certain fundamentals French interests, particularly in the Mediterranean, have not been sufficiently taken into consideration in the military structures as well in the strategic concepts of the Atlantic Alliance*»¹⁶⁴. Nella riunione del Military Committee dell'11 novembre 1959 fu ancora una volta De Leusse, a ribadire che «*his government considered that certain fundamental French Interests, particularly in the Mediterranean had been insufficiently taken into account both in the military structure and in the strategic concepts of the Atlantic Alliance*»¹⁶⁵.

Gli anni Cinquanta volgevano dunque al termine mostrando una serie di contraddizioni atlantiche sul Mediterraneo. La faticosa organizzazione delle strutture di comando si era finalmente conclusa con l'attivazione dell'AFMED, ma appariva debole a causa del permanere di irrisolte questioni tecniche interne - tra queste, l'annosa vicenda dei *boundaries* dei comandi subordinati AFMED¹⁶⁶ - e di un incerto coinvolgimento operativo di molti membri¹⁶⁷.

¹⁶² Memorandum by the Secretary of the Standing Group (Maurice E. Kaiser) to the Secretary General, Withdrawal of certain French Naval Forces from being earmarked for assignment to NATO wartime, 2nd October 1959, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Memorandum, 1959, SGM-0569-59, in <http://archives.nato.int/withdrawal-of-certain-french-naval-forces-from-being-earmarked-for-assignment-to-nato-in-wartime>.

¹⁶³ *Unilateral French Views*, in Memorandum by the Secretary of the Standing Group (Maurice E. Kaiser) to the Secretary General, Withdrawal of certain French Naval Forces from being earmarked for assignment to NATO wartime, 2nd October 1959, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Memorandum, 1959, SGM-0569-59, in <http://archives.nato.int/withdrawal-of-certain-french-naval-forces-from-being-earmarked-for-assignment-to-nato-in-wartime>.

¹⁶⁴ Memorandum from the Standing Group Liaison Office in Paris to the Standing Group in Washington, Withdrawal of French Naval Forces from NATO Command in the Mediterranean, 10th November 1959, in 03 - Military Committee, Standing Group Liaison Office Messages, 1959, LOSTAN 3076, in *NAO*, in <http://archives.nato.int/withdrawal-of-french-naval-forces-from-nato-command-in-mediterranean>.

¹⁶⁵ *Summary record of a meeting of the Council*, 10th November 1959, in *NAO*, 01 - The North Atlantic Council (C), Records (R), 1959, C-R(59)38, in <http://archives.nato.int/record-of-meeting-1069>.

¹⁶⁶ Secondo una nota dell'IPT del novembre 1956 sulla vicenda dei confini dei sottocomandi non si erano registrati progressi sostanziali rispetto al 1953.

Inoltre, le incognite più rilevanti erano destinate a persistere e talvolta ad aggravarsi nel decennio successivo: gli esiti incerti del ritiro francese della flotta, la percezione che Gran Bretagna e Francia fossero prossime ad un ridimensionamento del proprio impegno nella regione sollevarono infatti ulteriori rischi alla sicurezza comune, che a dispetto delle rassicurazioni recenti risultava essere altresì minacciata dalle prime avvisaglie di prossima penetrazione navale sovietica nel Mediterraneo¹⁶⁸.

Agli inizi degli anni Sessanta, le trattative tra la NATO e le autorità francesi al fine di dar vita ad una cooperazione per le operazioni navali nel Mediterraneo nell'eventualità di un conflitto proseguirono. In una prima fase però, questi tentativi «*did not produce the desired results*» come rilevò il Chief of Staff dell'esercito francese, il generale Paul Ely, pur sostenendo l'opportunità di «*a new attempt*» nei negoziati¹⁶⁹.

Rispetto a tale vicenda, nel marzo 1960, la missione italiana alla NATO richiese, mediante una lettera ufficiale allo SG, che il proprio Stato Maggiore venisse informato circa l'avanzamento delle trattative in corso tra il SACEUR e le autorità francesi¹⁷⁰. La richiesta italiana fu respinta in quanto presentava un numero sostanziale di impedimenti procedurali e non minori aspetti di inopportunità politica. Della vicenda se ne fece carico l'IPT che trasmise allo SG una nota attraverso la quale si affermava come fosse responsabilità esclusiva del SACEUR condurre le trattative con la Francia, e che solamente in presenza di un accordo, lo SG avrebbe proceduto ad informare il Segretario Generale e il MC, e da ultimo le delegazioni nazionali. Pertanto, l'IPT concludeva che «*is not possible to fully satisfy the Italian request*». Il 28 marzo 1960, lo SG rispose ufficialmente alla richiesta dell'Italia nei termini sopra menzionati¹⁷¹.

Tuttavia, il governo italiano non si diede però per vinto, ed il 9 aprile reiterò la sua richiesta, ottenendone però un nuovo rifiuto¹⁷². In particolare, nella seconda nota che l'IPT inviò al SG –

¹⁶⁷ Note by the International Planning Committee (Cdr. Corda, Capt. Hogg, Capt. McCormack) on the Allied Commands subordinate to the Commander-in-Chief AFMED, 13 November 1956, in NAO, 03 - Military Committee, Formal documents of the International Planning Team of the Standing Group (IPT), 1956, IPT 119/28, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/0/100198/IPT_119_28_DRAFT_FINAL_ENG_PDP.pdf.

¹⁶⁸ Sul maturare del progressivo disimpegno britannico a partire dai primi anni Sessanta si veda C.J. Bartlett, *The Long Retreat. A short History of British Defence Policy 1945-1970*, MacMillan St. Martin's Press, London and Basingstoke, 1972, p. 171 e segg.

¹⁶⁹ *Summary record of the 23rd Session of the Military Committee Chiefs of Staff Session, 9-10 December 1959*, in NAO, 03 - Military Committee, Record Military Committee Series, 1960, RECORD-MC/CS-023, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/3/e/6/3e659dd91c510c33a7239c11f7ec0135377ec09d69ffd79f9403e1be3e9dcf7b/RECORD-MC_CS-023_ENG_PDP.pdf

¹⁷⁰ Sul neo-atlantismo si veda L. NUTI, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 130-64.

¹⁷¹ *Standing Group Working Memorandum, Cooperation between NATO and French Naval Forces in the Mediterranean in the Wartime*, 18 March 1960, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group Working Memorandum, 1960, SGWM-184-60, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/c/b/f/cbf835b3d0ceb1bd2fb0eca1323a90916ee8b098862d642e806cb5623f5c57a5/SGWM-184-60_ENG_PDP.pdf.

¹⁷² *Letter from the Standing Group (M.P.I. Schwarzer, Assistant Secretary) to the Italian Military Representative, Cooperation between NATO and French Naval Forces in the Mediterranean in the Wartime*, 9 May 1960, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group Memorandum, 1960, SGM-0267-60, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/c/1/f/c1f9e379a84a297197d26f5a109dfa38178709d03a0d79c023cc65b21dc46caf/SGM-0267-60_ENG_PDP.pdf.

significativamente firmata da tutti i rappresentanti nazionali eccetto che da quello italiano - il Capitano Bruti-Liberati – si affermava che «*the Italian letter does not bring any new argument capable of changing the position taken by the Standing Group*»¹⁷³.

Nel rapporto del maggio 1960 redato dallo SG, si leggeva di come il principale pericolo per la sicurezza nel Mediterraneo percepito dalla NATO fosse la presenza militare sovietica, soprattutto quella rappresentata dagli «*eight W11 cTass submarines [...] based at Valona Bay in Albania*». Eppure, come in precedenza, non si volle eccessivamente drammatizzare la natura militare della stessa, facendo affidamento sui limiti oggettivi della flotta sovietica nel bacino, incapace di trasferire ulteriori unità dalla Flotta del Mar Nero; non in grado di esercitare un controllo diretto dei *choke points*; e privo di un consistente supporto logistico in caso di guerra. Nonostante ci si aspettasse, in un prossimo futuro, un *upgrade* tecnologico delle unità sovietiche schierate nella regione, si riteneva che la Quinta Eskadra «*would be extremely vulnerable to Allied countermeasures*»¹⁷⁴. Una valutazione tutt'altro che allarmante quindi, ma che non poté far calare il livello di guardia della NATO: in un rapporto elaborato a fine gennaio dal Military Committee e indirizzato al NAC, si leggeva infatti che «*the shortage and increasing obsolescence of anti-submarine vessels restrict the capability to deal with the submarine threat*»; una situazione questa di debolezza tecnica ulteriormente aggravata dal ritiro francese¹⁷⁵.

Accanto ai già menzionati pericoli di ordine militare, l'Alleanza riconosceva l'incombere di pericoli politici nella regione. Vennero individuati con particolare preoccupazione l'approfondirsi delle «*present internal divergencies*» dei paesi della sponda meridionale, alle quali si sommava una precaria situazione economica ulteriormente avversata da una dinamica demografica espansiva. Questi aspetti furono definiti «*of extreme importance to the West*» nel prossimo futuro e acuivano il vero timore che gli stati arabi del Mediterraneo potessero «*fall into the enemy camp [...] or within a Neutralistic perspective*» anche a causa degli aiuti economici e militari a questi corrisposti dal blocco sovietico.

Alla stregua di quelli militari, anche questi rischi politici venivano percepiti come potenziali e prossimi, e non si prevedeva da essi un immediato mutamento avverso all'Alleanza dello status quo mediterraneo, anche perché questo «*it will depend in part on the West*»¹⁷⁶, ossia

¹⁷³ Memorandum for the Standing Group, Cooperation between NATO and French Naval Forces in the Mediterranean in the Wartime, 21 April 1960, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group Working Memorandum, 1960, SGWM-250-60, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/4/9/c/49c15320e05b50b5e678fbee6e3e6d8a7c2fbc1aff7f0a9a35732eebb962fd4c/SGWM-250-60_ENG_PDP.pdf.

¹⁷⁴ Report by the Standing Group, The Soviet Bloc Strength and Capabilities, 2 May 1960, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group Documents, 1960, SG 161/13-FINAL, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/6/5/e/65e4f959defa8356de902f53a48a6d2ecba14a9aa936bbfe64e4fa3f53c2b177/SG_161_13_FINAL_ENG_PDP.pdf.

¹⁷⁵ A report by the Military Committee to the North Atlantic Council, An Analysis of the military implications of the 1960 Annual review, 14th November 1960, in NAO, 03 - Military Committee, Military Committee Series, 1960, MC 0039/12, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/c/c/7/cc78d2e3a902e415e3a3a7591bae88c4168312f85686f522fa146b2f711b5242/MC_0039_12_ENG_PDP.pdf.

¹⁷⁶ Memorandum for the Standing Group from the SG Assistant Secretary (G. Price II), Long Term Intelligence Estimate, 20 March 1961, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group Working Memorandum, 1961, SGWM-032-61, in <http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives->

dalla capacità dei paesi occidentali di contrastare la penetrazione sovietica nell'area e prevenire lo scivolamento dei paesi rivieraschi – specie quelli arabi – verso lo schieramento orientale.

2.4 L'avvio della riforma dei comandi navali NATO

L'Alleanza era consapevole del fatto che il quadrante mediterraneo fosse uno dei più deboli; pertanto, quando a partire dal dicembre 1960 presero avvio le prime riflessioni in merito ad una riorganizzazione generale dei comandi navali atlantici, particolare attenzione fu rivolta a quelli del Mediterraneo. Nel corso della riunione dei *Chiefs of Staff* del Military Committee svoltasi il 13-14 dicembre 1960 si manifestò una pesante insoddisfazione a riguardo, e si incaricò il SACEUR di dar vita ad uno studio *on the future position of the naval commands within SACEUR's*¹⁷⁷.

Nella prima parte del 1961, anche il NAC si espresse in favore di una opportuna razionalizzazione (marzo 1961) ed il SACLANT fu indicato dallo SG quale responsabile di tale riforma (ottobre 1961)¹⁷⁸. Questa esigenza era avvertita con crescente urgenza non tanto a causa dell'emergere dei richiamati pericoli esterni, ma ancora una volta di fronte al sorgere di inquietudini interne. Infatti, nel corso dell'estate 1961, la Gran Bretagna informò lo SG della decisione di «*withdraw temporarily certain air and category "A" naval forces committed to NATO*», confermando dunque il progressivo disimpegno britannico nella regione avviato all'indomani della disfatta di Suez¹⁷⁹. Era invalsa dunque la convinzione che rimetter mano alla organizzazione atlantica nel bacino potesse migliorare il livello di efficienza delle forze atlantiche nel Mediterraneo, al momento definito «*inadequate due to serious shortfalls in ASW ships and helicopters, maritime patrol aircraft, modern mines and an increasing obsolescence*»¹⁸⁰.

online/a/0/2/a02905347a939e40409439b6bc67542c9e2d123fef92840e03b11c4f32820379/SGWM-032-61_ENG_PDP.pdf.

¹⁷⁷ Military Committee, *Summary record of the 25th Session of the Military Committee in Chiefs of Staff Session*, 13-14 December 1960, in *NAO*, 03 - Military Committee, Record Military Committee Series, 1960, RECORD-MC/CS-025, in <http://archives.nato.int/military-committee-meeting-in-chiefs-of-staff-session-on-13-14-december-1960>.

¹⁷⁸ Note by the International Planning Team to the NAC, The Military Activities of the North Atlantic Treaty Organization during 1961 Report No. 14, 20th October 1961, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group International Planning Team, Formal documents of the International Planning Team of the Standing Group (IPT), IPT 139/34-DRAFT2, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/8/c/c/8ccd35b90d54a490500f91542aef3e3e72c9a432393229bc1326ce37c8b04da8/IPT_139_34_DRAFT_2_ENG_PDP.pdf.

¹⁷⁹ Memorandum from the Secretary of the SG (Maurice E. Kaiser) to the Secretary General, Withdrawal of Certain United Kingdom Forces from the NATO Area, 9th August 1961, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Memorandum, 1961, SGM-0480-61, in <http://archives.nato.int/withdrawal-of-certain-united-kingdom-forces-from-the-nato-area>.

¹⁸⁰ *Report by the Military Committee, An Analysis of the Military Implications of the 1961 Interim Review*, 1st December 1961, in *NAO*, 03 - Military Committee, Military Committee Series, 1961, MC 0039/13-MILDEC, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/b/9/5/b95a20ad86c24495ad7dfaffef9fe3b26eb7f85b70dec81e359e31f3979fc5bc/MC_0039_13_MILDEC_ENG_PDP.pdf.

Eppure, alla fine del 1961 erano ancora incerti i contorni di tale riforma che pareva – almeno per ora – far salva la presenza di due comandi navali, stando almeno a quanto dichiarato dal SACEUR nella persona del generale dell'aviazione statunitense Lauris Norstad che, il 27 dicembre durante la riunione dello SG, ebbe a dire che «*it would be possible to achieve a militarily acceptable consolidation of the CINCSOUTH and AFMED areas*»¹⁸¹.

Passarono circa due anni dal primo annuncio, prima che potesse essere registrata una prima significativa svolta¹⁸². Nell'estate del 1962 infatti, Norstad asserì che «*it was his personal view that the Mediterranean naval forces should be brought together under a single command*»¹⁸³. La dichiarazione del SACEUR fu di grande impatto in quanto mostrava di cogliere nel segno uno dei fondamentali problemi dell'organizzazione atlantica nel bacino, ossia la duplicazione dei comandi non motivata evidenti necessità operative. Pertanto, mostrandosi in linea con le raccomandazioni in tal senso elaborate dall'Assemblea parlamentare WEU nel rapporto sulla sicurezza nel Mediterraneo dell'aprile 1961, avanzò la prospettiva di dar vita ad un unico comando per le operazioni navali nel bacino, definito in via preliminare *Allied Naval Forces Southern Europe* (NAVSOUTH), guidato da un comandante (COMNAVSOUTH) non più indipendente ma subordinato direttamente al CINCAFSOUTH.

L'idea avanzata da Norstad fu ripresa nel gennaio 1963 dal nuovo SACEUR, il generale americano Lyman Lemnitzer, che la meglio specificò facendola diventare il cardine della ristrutturazione dei comandi NATO nel bacino. Si precisò che il sottocomando britannico nella *Southeast Mediterranean Area* sarebbe stato assorbito dalle due aree (quella greca e quella turca) adiacenti e che l'«*Allied Forces Mediterranean should be disestablished as a separate command*». Le prime reazioni a questa nuova geografia dei comandi nel Mediterraneo non furono incoraggianti. Nel maggio 1963 il rappresentante militare permanente italiano, il Tenete Generale Antonio Scaramuzza de Marco, scrisse una lettera al SACEUR nella quale espresse la posizione dello Stato Maggiore italiano in quel frangente, secondo la quale «*there is no need for a COMNAVSOUTH*», sostenendo che le operazioni navali nel Mediterraneo avrebbero potuto essere condotte direttamente dal CINCSOUTH¹⁸⁴.

¹⁸¹ *Summary record of a meeting of the Standing Group with the Major NATO Commanders*, 27 December 1961, in *NAO*, 03 - Military Committee, Record of Meetings of the Standing Group, 1961, RECORD-SG-530-61, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/0/9/5/0954a7264bdcdb13d5f150d098f6850c73047163f18bb8120a4244ebf38cae51/RECORD-SG-530-61_ENG_PDP.pdf.

¹⁸² *Summary record of the 28th Session of the Military Committee in Chiefs of Staff session*, 21 May 1962, in *NAO*, 03 - Military Committee, Record Military Committee Series, 1962, RECORD-MC/CS-028, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/3/6/8/368e688ae62bed5cec6d3b4dfb79cdb5fdeae7b29200874e7b8a1bc68298f350/RECORD-MC_CS-028_ENG_PDP.pdf.

¹⁸³ *Summary record of a meeting of the Standing Group with the Major NATO Commanders*, 31 May 1962, in *NAO*, 03 - Military Committee, Record of Meetings of the Standing Group, 1962, RECORD-SG-541-62, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/5/5/4/55462174db84a70bbc9b580c694d1864326efad1353f135c287d92d905a71789/RECORD-SG-541-62_ENG_PDP.pdf.

¹⁸⁴ Letter from the Italian Military representative (Antonio Scaramuzza De Marco) to the SACEUR (Gen. Lyman Lemnitzer), 22 May 1963, in Memorandum for the SACEUR by the SG (by Maurice E. Kaiser), 7 June 1963, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Memorandum, 1963, SGM-0260-63, in <http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives->

Un' opposizione assai più netta fu quella manifestata dalla Gran Bretagna nel dicembre 1963 resa manifesta dal Capo di Stato maggiore l'ammiraglio Mountbatten, il quale affermò che «*the United Kingdom was not prepared to come to any conclusions until they knew what was going to happen in Malta*» oramai avviata verso le fasi terminali del proprio processo di indipendenza ed il cui legame con la NATO appariva ora quantomai incerto e complicato¹⁸⁵.

Infatti, le perplessità di Londra non scaturivano tanto dalla perdita dell'unico comando atlantico in mano ai britannici, quanto dal timore che lo smantellamento dell'AFMED potesse negativamente incidere sia sulle basi britanniche nell'isola e sia sulla collocazione della stessa nell'orbita NATO, dal momento che i negoziati circa l'indipendenza maltese iniziati nel 1961, erano oramai giunti ad un punto di svolta che avrebbe visto Malta divenire in sei mesi (maggio 1964) uno stato indipendente dalla Corona britannica¹⁸⁶. Ecco dunque, che la vicenda dei comandi atlantici nel bacino si complicava ulteriormente alla fine del 1963, lambendo la delicata e complessa questione della permanenza dell'isola di Malta nella sfera NATO anche dopo aver ottenuto l'indipendenza e pur non facendo formalmente parte dell'Alleanza.

Nonostante tali perplessità, anche in virtù della oramai prossima indipendenza maltese, si moltiplicarono le pressioni da parte di alcuni paesi NATO – in particolare Italia, Grecia e Turchia – affinché il SACEUR riponesse priorità alla riforma dei comandi navali nel Mediterraneo¹⁸⁷.

Incalzato dagli eventi e dalla necessità di conseguire dei concreti risultati, nell'aprile 1964, Lemnitzer realizzò un ampio ed approfondito rapporto indirizzato allo SG nel quale spiegava con grande dovizia di particolari i molteplici e complessi tratti della riforma. Anzitutto, il SACEUR rese note quali fossero le ragioni di quest'ultima asserendo che, in primo luogo, occorreva porre rimedio alla situazione che si era venuta a creare, che vedeva l'esistenza di «*two MSC's with naval responsibility in the region, CINCSOUTH and CINAFMED*» che per *mission* e competenze risultavano essere l'uno la copia dell'altro nel Mediterraneo, nuocendo così all'operatività nella regione. In secondo luogo, pur riconoscendo l'esigenza di operare una divisione in quadranti del bacino, si constatava che «*there are too many subordinate command areas of which three intersect*». Infine, una razionalizzazione della organizzazione atlantica nel bacino era quantomai urgente data l'imminente annuncio dell'indipendenza maltese, che sarebbe stata effettiva a partire dal 31 maggio prossimo.

Dapprima il rapporto si occupò di avanzare una soluzione per l'organizzazione NATO nella *Southeast Mediterranean Area*, non solo poiché risultava tra le più incerte a livello di

[online/c/9/c/c9cfa14bb3ceb1c46487b5a1ea7999ed3ad943771931ab81d7390cabd09c8fc8/SGM-0260-63_ENG_PDP.pdf](http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/c/9/c/c9cfa14bb3ceb1c46487b5a1ea7999ed3ad943771931ab81d7390cabd09c8fc8/SGM-0260-63_ENG_PDP.pdf).

¹⁸⁵ Sulla vicenda maltese si veda L. SAIU, *La dimensione insulare della sicurezza nel Mediterraneo: il caso di Malta*, pp.101 -126, in E. DI NOLFO, M. GERLINI (a cura di) *Il Mediterraneo attuale tra storia e politica*, Marsilio Editori, Venezia, 2012.

¹⁸⁶ *Summary Record 31st Session of the Military Committee in Chiefs of Staff Session*, 13 December 1963, in NAO, 03 - Military Committee, Record Military Committee Series, 1964, RECORD-MC/CS-031, in <http://archives.nato.int/military-committee-meeting-in-chiefs-of-staff-session-on-friday-13-december-1963>.

¹⁸⁷ *Summary record of the 30th Session of the Military Committee in Chiefs of Staff Session*, 21-22 June 1963, in NAO, 03 - Military Committee, 1963, RECORD-MC/CS-030, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/4/d/a/4dabaf39ee93827c347f9459fc32da8594610608301bb2b626c4ac5cfed95690/RECORD-MC_CS-030_ENG_PDP.pdf.

sottocomandi, ma anche perché in essa si verificava uno dei casi più evidenti e disdicevoli di quella sovrapposizione operativa tra CINCSOUTH e CINCAFMED con il primo che aveva responsabilità anche di compiere attacchi nucleari contro le forze nemiche di superficie, mentre il secondo sarebbe stato titolato di tutte le altre forme di risposta convenzionale, incluse le operazioni ASW. Al fine di ovviare a ciò, si proponeva di separare l'area del Mediterraneo sudorientale dall'AFMED e di dar vita ad un comando unificato nell'area del Mediterraneo sudorientale, ossia il COMSOUTHEAST, che sarebbe dunque sorto dall'unione dei preesistenti COMEDNOREAST e COMEDEAST, e che sarebbe stato subordinato direttamente al CINCSOUTH.

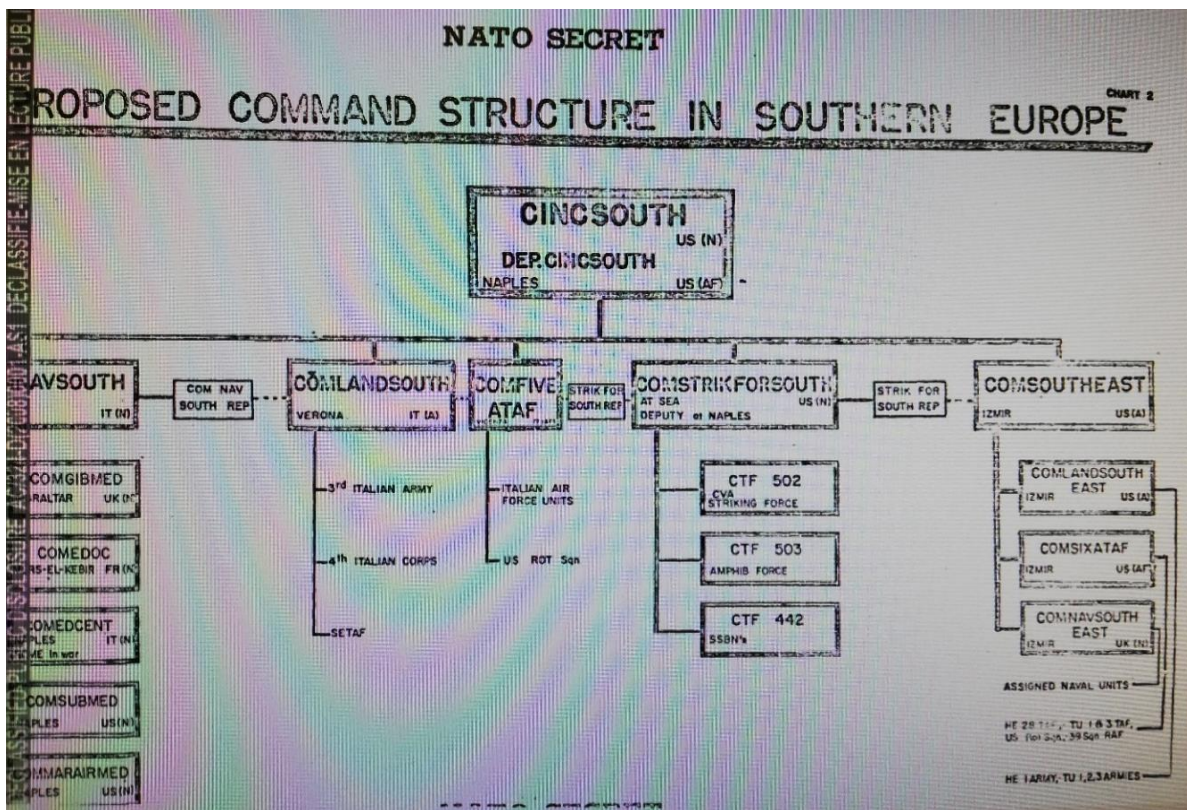
Definito così l'assetto del fianco sudorientale del Mediterraneo, il rapporto prese in rassegna la questione più generale dell'AFMED, asserendo che esso sarebbe stato «*disestablished and its responsibilities assumed by a new NAVSOUTH command under CINCSOUTH with Headquarters at Naples*» esattamente presso l'isola di Nisida. Inoltre, si diede disposizione che il MEDCENT sarebbe stato combinato con il MEDSOUTHEAST, e si cercò una soluzione alla questione dei *boundaries* tra Francia e Italia indicando che il confine tra MEDOC e MEDCENT avrebbe seguito il confine tra Algeria e Tunisia.

Dopo circa undici anni, l'esperienza di un comando navale indipendente nel Mediterraneo pareva essere giunta al termine, rivelando di esser stato più l'esito di un capriccio politico che una necessaria esigenza operativa. Tuttavia, le sue funzioni specifiche furono riconosciute, ma non tali da legittimare una struttura indipendente, finendo così per essere ricomprese e subordinate al CINCSOUTH, ossia alle forze alleate dell'Europa Meridionale, la cui guida era saldamente nelle mani degli Stati Uniti. Il nuovo comando subordinato avrebbe presentato a sua volta una articolazione interna in sottocomandi, simile ma differente rispetto a quella ereditata dall'AFMED. Infatti, l'organizzazione era stata originariamente pensata «*on a national basis to give each Mediterranean country control through its NATO Commander of the areas of interest to that country*». Fedele a tale schema il MEDOC (Francia) era andato ad includere gran parte delle acque territoriali francesi, la Corsica e le coste Algerine e tunisine; il MEDCENT (Italia) inglobava la Sardegna, la Sicilia e l'area adriatica; e così via per i restanti sottocomandi. Questa situazione aveva fatto sì che un'area relativamente ristretta fossero presenti ben sei comandi navali, valutati ora come fonte di non necessaria complicazione per l'organizzazione delle limitate forze disponibili. Per ovviare a ciò, occorreva ridurre le aree che avrebbero composto il COMNAVSOUTH, mentre sarebbero stati preservati i comandi dormienti del CINCAFMED, soprattutto il COMSUBMED, che sarebbero stati assegnati alla nascente struttura.

Consapevole del contenuto esplosivo di tale rapporto, il SACEUR volle precisare i punti relativi al nuovo HQ del NAVSOUTH e a quale paese si proponesse di affidarne il comando. In merito al primo punto, Lemnitzer si tenne volutamente possibilista, ammettendo che il quartier generale lo si sarebbe potuto collocare a Malta presso l'esistente sede del CINCAFMED, oppure a Napoli presso le strutture del CINCSOUTH. La prospettiva di mantenere il nuovo comando a La Valletta, offriva una implicita assicurazione alla Gran Bretagna, che lo smantellamento dell'AFMED non avrebbe arrecato pregiudizio alle contemporanee

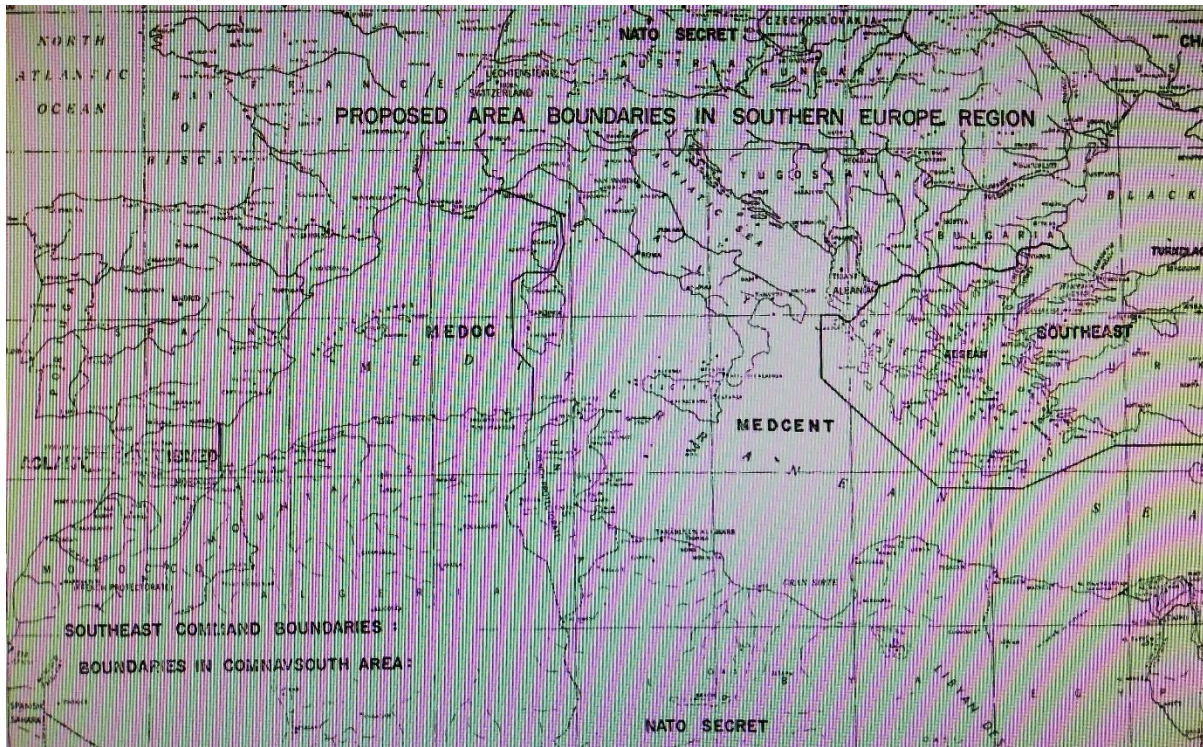
discussioni circa una permanenza maltese nella sfera atlantica anche dopo la prossima indipendenza dell'isola.

Infine, rispetto alla delicata questione del comando, il rapporto proponeva di affidare il NAVSOUTH all'Italia, scegliendo di applicare lo stesso principio (almeno formalmente) che nel 1953 aveva ispirato la NATO a ritenere che ad esprimere il CINCAFMED fosse il maggiore contribuente in termini di unità assegnate al comando, che allora premiò la Gran Bretagna (sebbene vi fossero altre e più stringenti considerazioni politiche come è stato ricostruito), e che nella prima metà degli anni Sessanta vedeva l'Italia in questa condizione. In realtà, tale decisione tecnicamente comprensibile, celava un risultato più politico, ossia quello di allontanare definitivamente le perplessità italiane emerse nella prima ora circa il nuovo comando¹⁸⁸.



(La proposta riorganizzazione dell'AFSOUTH)

¹⁸⁸ Memorandum from SACEUR (Lyman Lemnitzer) to the Standing Group, Command Structure and Boundaries in Southern Europe and Mediterranean/Black Sea Areas, 14th April 1964, in Memorandum from the SG Representative (G.B. de Saint Marceaux) to the Secretary General, 20th April 1964, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group Paris Office, 1964, SGPO 034/64, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/d/0/3/d03c0dc179521bc0046ebfacc859e78fe92d2ef257c5311deebac126da353e82/SGPO_034_64_ENG_PDP.pdf.



(I boundaries dei sottocomandi AFSOUTH)

Nell'estate del 1964 ebbe inizio il lungo ed accidentato *iter* di implementazione che durò quasi tre anni, mancando di celare evidenti motivi di scontro tra i paesi, perplessità ed una complessità attuativa oggettiva della riforma.

Tutti i paesi interessati da essa – con l'eccezione dell'Italia - sollevarono sin da subito dei rilievi. La Francia, già dal luglio 1964 affermò, attraverso il proprio rappresentante militare permanente alla NATO, l'ammiraglio Max Douget, che ben pochi passi in avanti si sarebbero potuti registrare in merito alla realizzazione della riorganizzazione se altrettanti non ne fossero stati compiuti nelle trattative tra il SACEUR e le autorità francesi. Allo stesso modo la Gran Bretagna mostrava significative resistenze. In maniera piuttosto diretta infatti, il rappresentante militare permanente britannico, il generale West, asserì inizialmente che «*the United Kingdom does not wish to see any change in the present Command arrangements*», salvo poi ripiegare verso posizioni più possibiliste indicando però che «*the Headquarters of CINCFMED/COMNAVSOUTH should remain in Malta*», precisando comunque che non si sarebbe opposta qualora tale riforma fosse stata accettata dagli altri partner¹⁸⁹. Si poteva così comprendere come il motivo della resistenza britannica continuasse ad essere il timore che tale riorganizzazione potesse nuocere negativamente alla priorità «*to keep Malta within's NATO orbit*». Su una linea altrettanto contraria si collocarono anche Grecia e Turchia, con Atene che si opponeva soprattutto ad un comando unificato per il Mediterraneo sudorientale; e con Ankara che respingeva la proposta riorganizzazione per motivi politici e

¹⁸⁹ *Statement of UK position on NATO Command Structure in the Mediterranean, in Memorandum for the Members of the Military Committee, Command Structure In the Mediterranean, 30 December 1964, in NAO, 03 - Military Committee, Military Committee Memoranda (MCM) Series, 1964, MCM-0170-1964, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/b/7/7/b7745f69c60921d22e17fe84393912afa11245c631752b423703291f263782b9/MCM-0170-1964_ENG_PDP.pdf.*

militari¹⁹⁰. Le resistenze dei due paesi trovavano spiegazione nella volontà di ciascuno inglobare per proprio conto l'area operativa del COMEDSOUEAST britannico, che sarebbe stato smantellato. Una posizione altrettanto critica, ma possibilista, fu quella assunta dagli Stati Uniti¹⁹¹ i quali consideravano che la proposta riforma dell'organizzazione dei comandi navali «*do not reflect all the available alternatives*» e che comunque questa sarebbe stata subordinata all'assenso delle nazioni interessate¹⁹².

L'unico paese che condivise a pieno la proposta del SACEUR così come espressa nei termini originali fu, sin dall'aprile 1964, l'Italia che dalla riorganizzazione paventata ne riceveva il comando e che, pertanto, iniziò ad esercitare tra il 1964 ed il 1965 costanti pressioni affinché tale riorganizzazione venisse celermente realizzata. L'attivismo italiano era mosso dalla prospettiva di poter colmare quegli spazi vuoti lasciati da altri paesi, in primis da Gran Bretagna e dalla Francia, e dall'ambizione di giocare un ruolo maggiore nel bacino¹⁹³. Indicative in questo senso furono ad esempio le parole del rappresentante militare permanente italiano, il tenente generale Nino Pasti, nel corso di una riunione del MC nel luglio 1964, durante la quale affermò che «*his country was anxious to get a clear answer to this problem*» e che «*the Italian authorities were very much in favour of SACEUR's recommendations*».

Questa situazione d'impasse fu parzialmente superata tra l'ottobre ed il dicembre 1965, sebbene non mancassero nuovi momenti di tensione come quello registrato durante la riunione del Military Committee di Lisbona il 2 ottobre, nella quale il rappresentante italiano, il Generale Aldo Rossi, asserì che «*it is the last time that the Italian Chief of Staff is going to be prepared to discuss this matter*» riferendosi alla questione della riorganizzazione. Ed in quella stessa occasione, il MC assunse l'importante decisione «*to disestablish CINCFMED and to create a COMNAVSOUTH in Malta under an Italian Admiral*»¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Letter from the Standing Group Representative (Major General H.A. Twitchell) to the Secretary General, "Malta", 24 July 1964, in NAO, 03 - Military Committee, Memoranda of the Office of the Standing Group Representative, 1964, SGREP 240764, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/0/2/1/0215416bb68f1a84084893b2577c055b8174455f396f2660f98b197ce96f2b4b/SGREP_240764_ENG_PDP.pdf.

¹⁹¹ Enclosure 1: Background Brief for Use by Chairman MC and SGN Principals at Lisbon, Command Structure and Boundaries in Southern Europe and Mediterranean/Black Sea Areas, in Memorandum from the Standing Group Director (Major General Ernst Ferber) to the SG, Background Briefs and Status Reports for Use at the Informal MC/CS Meeting on 2 October 1965 in Lisbon, 14 September 1965, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group Working Memorandum, 1965, SGWM-046-65, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/7/4/1/741fc54ef52f292e5d58cba8d4929f4149d0d52477e3b6c8650c4de35581a353/SGWM-046-65_ENG_PDP.pdf.

¹⁹² Summary analysis of national Replies to MCM-147-64, in Memorandum from the Deputy Secretary of the Military Committee (Captain A. Struckmann) to the Members of the Military Committee, NATO Naval Command Structure and Boundaries, 9 December 1964, in NAO, in 03 - Military Committee, Military Committee Memoranda (MCM) Series, 1964, MCM-0164-1964, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/4/2/f/42f6cb03408378ff9b28752809ac362c5bdaeaba023a28d4364d68f2e0f934bd/MCM-0164-1964_ENG_PDP.pdf.

¹⁹³ L. NUTI, *A decade of delusion and disappointments: Italy and NATO in the 1960s*, pp. 210-214, cit.

¹⁹⁴ Summary Record of the 34th Session of the Military Committee in Chiefs of Staff Session, 17 June 1965, in NAO, 03 - Military Committee, Record Military Committee Series, 1965, RECORD-MC/CS-034, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/6/8/c/68ced03e1bcedb260cf9552bf844c49ca6246095e3d32c11a425d7933dffc1/RECORD-MC_CS-034_ENG_PDP.pdf.

In successive interlocuzioni, che ebbero luogo in ottobre e novembre in sede di MC e di SG, e poterono giovare del costante atteggiamento propositivo del SACEUR, fu trovata la quadra sugli altri aspetti oggetto del contenzioso. Ad esempio, in merito all'HQ, questo sarebbe stato posto «*initially at Malta, and ultimately at Naples*»: una formula questa motivata da considerazioni logistiche ma soprattutto politiche, in quanto offriva alla Gran Bretagna quella garanzia in merito a Malta viepiù avvertita ora a più di un anno dall'indipendenza di La Valletta¹⁹⁵. Tuttavia, ciò non impedì ai britannici di continuare a richiedere che la sede del COMNAVSOUTH rimanesse «*permanently in Malta*»¹⁹⁶, e che rese profondamente insoddisfatti gli stessi maltesi. Ciò emerse chiaramente nel corso di consultazioni bilaterali tra il presidente del Defence Planning Committee (DPC) ed il primo ministro maltese Giorgio Borg Olivier nel novembre 1965, con quest'ultimo che rivelò di temere che l'isola venisse «*gradually denuded of defence forces and totally so after 1970*»¹⁹⁷, sentendosi rispondere che la decisione di porre trasferire in seguito a Napoli il COMNAVSOUTH era «*strictly a NATO affair*»¹⁹⁸.

Entro la fine dell'anno si procedette altresì ad affrontare questioni più tecniche ancora irrisolte nella riorganizzazione del comando atlantico nel Mediterraneo. Risulta essere pendente la vicenda relativa ai tre comandi dormienti in tempo di pace ed attivabili in caso di guerra dell'AFMED, che con l'abolizione del CINCAFMED risultavano essere virtualmente senza comandante in capo. Venne così data disposizione che il comandante dell'USFAIRWINGMED¹⁹⁹ divenisse responsabile anche del MARAIRMED, ossia il comando dormiente atlantico responsabile dei pattugliamenti aerei da parte della Marina nel Mediterraneo; e di nominare il comandante della Ottava Flottiglia sommergibilista

¹⁹⁵ *Note for the Record, Informal Meeting of the Military Committee in Chiefs of Staff Session*, Lisbon, 2nd October 1965, in *NAO*, 03 - Military Committee, Record Military Committee Series, 1965, RECORD-MC/CS-021065-INF1, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/1/7/a/17a8408ab406756169af0196cfc10d9331b0c68bd70345ff61363f4eee254353/RECORD-MC_CS-021065_INF_ENG_PDP.pdf.

¹⁹⁶ *Annex 2*, Letter Received by SACEUR from the Chief of the Defence Staff of the UK, 18 November 1965, in Memorandum from the SG Representative (Brig. K. Hunt) to the DSCr/ASG for Economics and Finance, Command Structure and Boundaries in Southern Europe and Mediterranean/Black Sea Areas, 26 November 1965, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group, Memoranda of the Standing Group Liaison Office Paris, 1965, SGLP 0859/65, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/3/f/4/3f4f86554859525c40c62ecaca7ebf16da69aafc6bf1ec1e16c492df3c778bff/SGLP_0859_65_ENG_PDP.pdf.

¹⁹⁷ *Telegram from the MC Liaison Office, Reorganization of the Naval Command Structure in the Mediterranean/Black Sea Area*, 31 January 1967, LOCOM 7670, in *NAO*, 03 - Military Committee, Liaison Office Communication, 1967, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/3/5/3/353bdf9997656511019a2a7a452f349f8596b867f2097c71cf11dfdf93fef01c/LOCOM_7670_ENG_PDP.pdf

¹⁹⁸ *Telegram from the Liaison Office Communication, Reorganization of the Naval Command in the Mediterranean/Black Sea Area*, 13 January 1967, in *NAO*, 03 - Military Committee, Liaison Office Communication, 1967, Item LOCOM 7626, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/b/f/5/bf5dbcbf79934e85d863a3cd59016871ed7854bc3e1362485a5b56c442c6a4bd/LOCOM_7626_ENG_PDP.pdf.

¹⁹⁹ A partire dal 1965, la *United States Fleet Air Wing Mediterranean* (USFAIRWINGMED) venne ridisegnata e posto sotto comando AFMED; ed insieme a SUBMED e SUBMEDNOREAST (Northeast Mediterranean Submarine Command) fu uno dei suoi tre comandi specifici dormienti. Si veda Status of the USFAIRWINGMED. Note by the International Planning Team, 7 July 1960, IPT 020/158, in *NAO*, <http://archives.nato.int/status-of-usfairwingmed>; e Allied Joint Force Command Naples (JFC), *The first reorganisation*, in <https://jfcnaples.nato.int/page6322744/6-the-first-reorganisation.aspx>.

statunitense (lo US COMSUBFLOT VIII)²⁰⁰ responsabile altresì del SUBMED, così da ricoprire la carica di COMSUBMED²⁰¹. Infine, si riannodarono i fili dell'intricata tela relativa ai *boundaries*, sancendo definitivamente che «*the MEDOC/MEDCENT boundary*» sarebbe terminato «*at the ALGERIAN-TUNISIAN border*», mentre quello tra MEDCENT e MEDSOUEAST sarebbe passato «*through the TUNISIAN-LIBYAN boundary*»²⁰². Dopo circa due anni, la revisione dei comandi nel Mediterraneo, da ultimo così emendata e rivista, fu finalmente adottata dalla riunione del Military Committee a Parigi del 10 dicembre 1965²⁰³.

Eppure, l'effettiva implementazione della riforma era ancora lontana dal concretizzarsi. Nonostante una nota del maggio 1966 dello SG prevedesse che il NAVSOUTH dovesse essere attivato entro 120 giorni dalla data stessa della nota, ancora diversi mesi trascorsero prima che tale scenario si concretizzasse²⁰⁴. Nel giugno 1966 il SACEUR constatava come laddove vi era un accordo diffuso circa la riorganizzazione della struttura di comando nella sua formulazione generale, «*the disagreement was on subordinate, detailed issues*», in particolare in merito all'area sudorientale, e che dunque ancora una volta «*the impasse was a fact*»²⁰⁵.

I principali responsabili di tale ennesima frenata furono Turchia e Grecia. Mentre Atene pareva aver accettato una sostanziale riproposizione dei confini per i sottocomandi del

²⁰⁰ Lo US COMSUBFLOT VIII era la flottiglia statunitense costituita nel marzo 1963 e responsabile dei sottomarini schierati nel Mediterraneo. Il suo comandante rispondeva direttamente al comandante della Sesta Flotta. Il COMSIBFLOT prese dunque anche il titolo amministrativo di *Commander Submarines Allied Naval Forces South*. Si veda *Commander Submarines Allied Naval Forces South* (COMSUBSOUTH), in <https://www.globalsecurity.org/military/agency/navy/subgru8.htm>.

²⁰¹ Memorandum from SACEUR (General L.L. Lemnitzer) to the Chairman of the Standing Group, Command Structure and Boundaries in Southern Europe and Mediterranean/Black Sea Areas, 27 October 1965, in Memorandum from the Standing Group Representative (Major Gen. W.W. Stromberg) to the SG, Command Structure and Boundaries in Southern Europe and Mediterranean/Black Sea Areas, 2nd November 1965, in *NAO*, 03 - Military Committee Standing Group, Memoranda of the Standing Group Liaison Office Paris, SGLP 0790/65, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/1/1/a/11a22e6aa9f7a0a0200b6195ecf3397092b0dcdba9aaa08f5a6492b1f23efe4/SGLP_0790_65_ENG_PDP.pdf.

²⁰² Draft Memorandum from the IPT to the Secretary General, Command Structure and Boundaries in Southern Europe and Mediterranean/Black Sea Areas, 9 November 1965, in *NAO*, 03 - Military Committee Military Committee Memoranda (MCM) Series, 1965, MCM-0158-1965, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/3/5/d/35db2f48891dd927f404c097d6a05f881849cc2d5935bb3c4f56d22910810a6f/MCM-0158-1965_ENG_PDP.pdf.

²⁰³ Memorandum from the Secretary of the MC (Gen. Ferber) to the Members of the MC, Decisions made at the 35th Session of the Military Committee in Chiefs Of Staff Session, 11 December 1965, MCM-0179-1965, in *NAO*, 03 - Military Committee, Military Committee Memoranda (MCM) Series, 1965, in <http://archives.nato.int/decisions-made-at-the-35th-session-of-the-military-committee-in-chiefs-of-staff-session>.

²⁰⁴ Memorandum from the SG Representative (Brigadier K. Hunt) to the SG, Command Structure and Boundaries in Southern Europe and Mediterranean/Black Sea Area, 3rd May 1966, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Memoranda of the Standing Group Liaison Office Paris, 1966, SGLP 0275/66, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/e/8/8/e88c5dd8395532aed045f6fa2bc6f881892802a37b930240508b2d43916eecab/SGLP_0275_66_ENG_PDP.pdf.

²⁰⁵ *Summary Record of the 36th Session of the Military Committee in Chiefs of Staff Session*, 16 June 1966, in *NAO*, 03 - Military Committee, Record Military Committee Series, 1966, RECORD-MC/CS-036, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/c/3/2/c3268e504f01525334471d87ef745a9a87279fe32b3af452f0ff306a004530db/RECORD-MC_CS-036_ENG_PDP.pdf.

NAVSOUTH sulla base di quelli precedenti dell'AFMED, Ankara ne chiedeva una revisione più profonda e a proprio vantaggio ²⁰⁶. Nella seconda metà dell'anno furono avviate incessanti discussioni tra le strutture atlantiche ed il governo turco, anche con un coinvolgimento del Segretario Generale Manlio Brosio (1964-71) che alla fine portarono alla ricomposizione dell'ostruzionismo turco e nel dicembre 1966 il MC auspicava ora che il Consiglio avrebbe potuto procedere con la raccomandazione di smantellare il CINCAFMED²⁰⁷.

L'altro aspetto di criticità riguardava il comando ed il controllo dei sottomarini NATO nel Mediterraneo in tempo di guerra definito tramite il SUBMED, la cui riorganizzazione e assenso ad essa era definito ancora nel 1966 «*the most unsatisfactory*». La crescente percezione della minaccia militare sovietica nel bacino rendeva ancora più centrali le operazioni di pattugliamento e anti-som atlantiche, che tuttavia avevano sino ad ora sofferto delle risorse limitate dell'AFMED e delle sue criticità organizzative. Pertanto, giunti ora ad un momento di revisione generale, Lemnizer ribadì non solo il già annunciato cambio di responsabilità al vertice del SUBMED, ma che esso «*would be activated continuously in peacetime*».

Non era una modifica da poco, dato che sino a quel momento il SUBMED aveva funzioni di «*advisor*» del CINCAFMED per le operazioni sottomarine in tempo di pace, mentre durante le esercitazioni e nelle eventualità di una guerra assumeva il pieno controllo delle unità ad esso assegnate. Sino alla fine del 1964, il comando (COMSUBMED) era stato esercitato dal comandante della Quinta Squadra Sottomarina britannica, anch'essa basata a Malta.

Tuttavia, a causa del progressivo e costante ritiro britannico dal Mediterraneo²⁰⁸, la guida del SUBMED fu affidata momentaneamente al SACEUR, mentre le operazioni ASW in tempo di pace erano esercitate dalla *US COMSUBFLOT 8* che nell'autunno 1966 annoverava 5 *US POLARIS submarines*. Pertanto, alla luce della generale riorganizzazione in atto, il SACEUR ed il MC trovarono la quadra per l'attivazione su basi permanenti del SUBMED anche in tempo di pace, e a stabilire che la posizione di COMSUBMED venisse ricoperta dal comandante della

²⁰⁶ *Military Committee, Note for the Record, Informal Meeting of the Military Committee in Chiefs of Staff Session, 7 October 1966, in NAO, 03 - Military Committee, Record Military Committee Series, 1966, RECORD-MC/CS-071066-INF1, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/0/5/f/05fbdad49d29df54c7a895a991f82087b5ee5f2b280a5dd67d1fc932543a521/RECORD-MC_CS-071066_INF_ENG_PDP.pdf.*

²⁰⁷ *NATO Liaison Office Communication, Reorganization of the Naval Command in The Mediterranean/Black Sea Area, 1 December 1966, in NAO, 03 - Military Committee, Liaison Office Communication, 1966, LOCOM 7500, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/c/c/f/ccf8bdb0f60b80f830084052518293418ba20b6da038c2a2b75feb05efc1ff28/LOCOM_7500_ENG_PDP.pdf*

²⁰⁸ Una maggiore percezione di tale progressivo arretramento britannico nel Mediterraneo la si ebbe sul finire del gennaio 1967, quando risultavano essere assegnate al CINCAFMED solamente 2 cacciatorpediniere e 6 dragamine. Eppure, il governo inglese comunicò in sede atlantica che «*have felt obliged for financial reasons to bring, these' reductions' forward and they now aim to withdraw the destroyers/escorts from the mediterranean by the end of May this year and the coastal sweepers by the end of September*». Si veda: Telegram from the Liaison Office Communication, Reorganization of the Naval Command in the Mediterranean/Black Sea Area, 24 January 1967, in NAO, 03 - Military Committee, Liaison Office Communication, 1967, LOCOM 7649, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/d/2/4/d24e2bc586a6f488bede1c540b76a15fb28315f02ba6e88e4042818d6f2e92fc/LOCOM_7649_ENG_PDP.pdf.

United States Eight Submarine Flotilla di stanza a Napoli, ove sarebbe sorto anche il quartier generale del comando sottomarino mediterraneo atlantico²⁰⁹.

Questi due aspetti furono oggetto di discussione nelle riunioni atlantiche del MC tra il dicembre 1966 ed il gennaio 1967, dalle quali emerse un consenso finalmente generale. In questo frangente si discusse altresì l'attivazione permanente anche dell'altro comando dormiente NATO nel Mediterraneo, ossia il MARAIRMED, sebbene una decisione definitiva in merito non fu individuata²¹⁰²¹¹.

La svolta definitiva ebbe luogo il 28 febbraio 1967 quando il Defence Planning Committee (DPC) adottò la decisione DPC/D (67), con la quale si recepiva la riforma così come tratteggiata, e dunque si stabiliva «*to established Naval Command South (NAVSOUTH) as a Principal Subordinate Command under AFSOUTH; to disestablish Allied Forces Mediterranean Command (AFMED) at present under SACEUR*». Si precisava altresì che «*the NAVSOUTH will be activated in Malta no later than 9th June 1967 in Malta, whereupon AFMED will be deactivated*»²¹². Ed in effetti, il 5 giugno l'AFMED fu disattivato²¹³ e sostituito dal NAVSOUTH, la cui guida (COMNAVSOUTH) fu affidata all'ammiraglio italiano Luciano Sotgiu²¹⁴.

Per pura coincidenza, la conclusione della vicenda relativa alla riorganizzazione dei comandi NATO nel Mediterraneo ebbe luogo esattamente allo scoppio della Guerra dei Sei Giorni, momento di ulteriore drammatica riacutizzazione del conflitto arabo israeliano, che incise profondamente nella percezione securitaria del bacino. L'immediato successivo aumento della presenza militare sovietica nel bacino registrato in seguito al conflitto rese influenzò profondamente le riflessioni strategiche, politiche e securitarie dell'Alleanza nel Mediterraneo.

²⁰⁹ Draft Memorandum from the MC to the Secretary General, Activation of COMSUBMED and Colocation with USCOMSUBFLOT 8 at Naples, 18 October 1966, in NAO, 03 - Military Committee, Military Committee Working Memorandum, 1966, MCWM-027-66, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/d/a/e/dae6c5dd92efaa33ddbea49cbde20d8aa31f99c005ee2ee6d5360431fd31ead/MCWM-027-66_ENG_PDP.pdf.

²¹⁰ Successivamente, il 23 giugno il MC si espresse per l'attivazione permanente del MARAIRMED, con il COMAIRMED che avrebbe avuto sede a Napoli e sarebbe stato subordinato al COMNAVSOUTH. Si veda: Lieutenant General Ezio Pistotti (for the Military Committee) to the Secretary General, Mediterranean/Black Sea Revised Command Structure - Activation of MARAIRMED, 23 June 1967, MCM-20-67, in NA, Defence Planning.

²¹¹ Memorandum from the Military Committee to the Members of the Military Committees, Activation of COMSUBMED and Co-location with USCOMSUBFLOT 8 at Naples, 13 January 1967, in NAO 03 - Military Committee, Military Committee Working Memorandum, 1966, MCWM-027-66-REV1, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/6/c/7/6c747ece1ae829016b18be276fbb29f8e65af8240ec1472ea267645d6ce67c7d/MCWM-027-66_REV_ENG_PDP.pdf.

²¹² Defence Planning Committee, Resolution relating to the reorganization of the Naval Command Structure in the Mediterranean/Black Sea Area, 28th February 1967, in NA, International Secretariat (IS) Documents, DPC/D (67)7.

²¹³ J. J. SOKOLSKY, *Anglo-American Maritime Strategy in the Era of Flexible Response, 1960-80*, p. 311, in J. B. HATTENDORF, R. S. JORDAND (Edited by), *Maritime Strategy and The Balance of Power: Britain And America in The Twenty Century*, Palgrave Macmillan, New York, 1989.

²¹⁴ S. SILVESTRI, *Il Mediterraneo: economia, politica, strategia*, Istituto affari internazionali, Il Mulino, Bologna, 1968, p. 33. Si veda altresì L. NUTI, *Le relazioni tra Stati Uniti ed Italia agli inizi della distensione*, p. 49, in A. GIOVAGNOLI, S. PONS (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta: Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.

2.5 Il quadro strategico regionale nella prima metà degli anni Sessanta: tra sfide tradizionali e la sensibilità mediterranea del Segretario Brosio

La tormentata vicenda della riforma dei comandi navali atlantici nel Mediterraneo si inserì in un quadro regionale securitario in costante evoluzione. Laddove agli inizi degli anni Sessanta in Europa si consumarono gli eventi relativi alla crisi di Berlino che portarono alla costruzione del muro sancendo fisicamente e simbolicamente la divisione del continente tra i due blocchi, nel Mediterraneo si registrò uno sviluppo di segno opposto in conseguenza della rottura dei rapporti tra Mosca e Tirana che portò, nel giugno 1961, alla cacciata dei sovietici dalla base di Valona, con Mosca che così perse l'unica base d'appoggio nel bacino²¹⁵. Questo sviluppo fu identificato dall'Alleanza come uno sviluppo positivo sostenendo che «*unless the Soviets re-establish a base in the Mediterranean, their submarines would not present a serious threat in this area unless nuclear submarines were used*»²¹⁶.

In questo contesto, nella tarda primavera 1962, in un rapporto elaborato dallo SG, vennero ribaditi gli obiettivi strategici dell'Alleanza nel Mediterraneo, non dissimili da quelli del decennio precedente. Infatti, venivano posti in evidenza la necessità di un controllo del Mediterraneo e del Medio Oriente al fine di offrire un maggior grado di protezione al fianco sud dell'Alleanza e ai paesi dell' quest'area, specie Italia, Grecia e Turchia; un efficace controllo delle comunicazioni aereo-navali; ma soprattutto prevenire una penetrazione militare e politica dell'Unione Sovietica nel bacino tale da poter indurre i paesi di recente indipendenza della sponda sud a schierarsi col blocco orientale²¹⁷. Tale interpretazione rimase pressoché immutata sino agli eventi del 1967, in una situazione di minaccia esterna non emergenziale²¹⁸. Eppure, lo scenario securitario mediterraneo fu oggetto di significative modificazioni e dall'insorgere di vecchie e nuove inquietudini interne alla stessa Alleanza. Nel gennaio 1963, come conseguenza della soluzione della crisi dei missili di Cuba dell'ottobre 1962 ed in applicazione della dottrina del presidente John Kennedy della 'risposta flessibile' e del varo della cosiddetta '*Multilateral Force*' – ossia una proposta che prefigurava la creazione di una flotta di unità navali di superficie e subacquee dotata di armi nucleari da porre sotto l'egida

²¹⁵ B. W. WATSON, *Red Navy at Sea: Soviet Naval Operations on The High Seas, 1956-1980*, Westview Press, Boulder, 1982, pp. 80-82. Si veda la versione dello stesso libro nella versione aggiornata e edita da Routledge nel 2019.

²¹⁶ *A report by the Standing Group on The Soviet Bloc Strength and capabilities*, 11 May 1962, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Documents, 1962, SG 161/15-FINAL, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/6/6/9/6694704c959047ca036f3c5eadeb2a5941c9a906380f10de0081ab19bc36411a/SG_161_15_FINAL_ENG_PDP.pdf.

²¹⁷ Memorandum from the SG Representative (J. M. Guerin) to the Secretary SG), Basic Assumptions for an Assessment of the Long-Term Threat to NATO, 16 May 1962, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Liaison Office Paris Memoranda, 1962, LOM 084/62, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/a/0/4/a040ae37df1486ccc187ad5320fb615cdc27183424a25198f160beb296400a45/LOM_084_62_ENG_PDP.pdf.

²¹⁸ Report by the Standing Group on The Threat to Nato's Southern Flank Resulting from Soviet Military Penetration into the Middle East and North Africa, 20 August 1963, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Documents, 1963, SG 255/4-FINAL, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/3/c/8/3c8f2e0e9c3de5de47ae3912547c29259c6299fa4af1f0e5e64429f1e01ba427/SG_255_4_FINAL_ENG_PDP.pdf.

NATO²¹⁹ - gli Stati Uniti procedettero al ritiro dei missili IRBM *Jupiter* dalla Turchia e dall'Italia. L'ombrello strategico americano sull'Europa – specie quella meridionale – in larga parte si componeva da questo momento dai sottomarini schierati nel Mediterraneo e che imbarcavano i nuovi e più precisi missili nucleari (SLBM) *Polaris*, che presto diedero il nome alle stesse unità che li trasportavano²²⁰. Tuttavia, tale decisione lasciò particolarmente perplessi gli alleati europei, specie Francia, Gran Bretagna, Italia, Grecia e Turchia, che percepirono una diminuzione della garanzia statunitense in Europa²²¹. Con risvolti atlantici e più prettamente mediterranei, la vicenda fu discussa nella riunione NAC del 30 gennaio, nella quale il rappresentante degli USA, l'ambasciatore Finletter, affermò come il suo paese avesse preso in «*serious consideration*» la questione relativa alla capacità di deterrenza nucleare NATO nel Mediterraneo, giungendo alla conclusione che si procedesse ad un ritiro degli oramai obsoleti missili *Jupiter* dall'Italia e dalla Turchia e affidarne la garanzia strategica degli stessi e del bacino ai più efficienti missili *Polaris* imbarcati dai sottomarini atlantici che pattugliavano la regione. Questa decisione prettamente politica fu dunque ammantata da motivazioni di carattere tecnico e di miglioramento tecnologico dei dispositivi schierati. Nel corso della stessa riunione, l'Italia e la Turchia – non senza remore e tentennamenti - si dissero favorevoli al cambiamento proposto dagli Stati Uniti. In particolare, l'assenso italiano giunto il 24 gennaio 1963 a seguito al comunicato a latere del consiglio dei ministri firmato dal presidente del Consiglio Amintore Fanfani²²², fu notizia lieta per gli americani, poiché si esprimeva l'assenso di Roma «*on the two questions of the multilateral nuclear force and of the substitution of land-based Jupiter missiles in Italy with a sea-borne "Polaris" force operating also in the Mediterranean*», dopo le perplessità ed i dubbi emersi prima durante l'incontro tra Kennedy e lo stesso Fanfani alla Casa Bianca del 16 gennaio 1963²²³. Sulla medesima linea si collocarono le affermazioni del delegato turco che al termine di bilaterali trattative tra Washington ed Ankara, asserì che «*we [the Turkish] consider highly desirable the exchange of Jupiters with by-far effective Polaris missiles carried by submarines deployed in the Mediterranean, both from the point of view of effectiveness and of invulnerability*»²²⁴. Tale

²¹⁹ Sulla *Multilateral Force* si vedano le riflessioni di L. NUTI in *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra*, cit, p. 423 e segg; e quelle di J. B. SOLOMON, *The Multilateral Force: America's Nuclear Solution for NATO (1960-1965)*, Defense Technical Information Center, 1999.

²²⁰ Sulla politica del presidente John Fitzgerald Kennedy nel Mediterraneo tra il 1961 ed il 1963 si veda C. ROSSI, *La Freedom Doctrine di John F. Kennedy. Cooperazione allo sviluppo e disarmo nell'Europa Mediterranea (1961-1963)*, Franco Angeli, Milano, 2006.

²²¹ G. BORZONI, *Dalle origini alla 'Primavera araba'. La Nato e le crisi mediterranee tra passato e presente*, in A. SASSU, S. LODDE (a cura di) *Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici del Nord Africa*, Aracne Editrice, Roma, 2012 p. 232.

²²² Lo stesso Fanfani, consultatosi con i ministri degli Esteri Piccioni e della Difesa Andreotti, si dissero preoccupati circa le conseguenze che avrebbe avuto il ritiro dei missili *Jupiter*, in particolar – come acutamente ricordato da Castagnoli - «*perché metteva a rischio la partecipazione attiva e il coinvolgimento di tecnici militari italiani in armi molto avanzate*». (Si veda A. CASTAGNOLI, *La guerra fredda economica: Italia e Stati Uniti 1947-1989*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2015, p. 99 e segg).

²²³ P. CACACE, *L'atomica europea: I progetti della guerra fredda, il ruolo dell'Italia, le domande del futuro*, Fazi Editore, Roma, 2003, p. 94 e segg.

²²⁴ *Memorandum for the Secretary Standing Group from the SG Representative (J. M. Guerin), NATO Consultation on Replacing IRBM's with Polaris Submarines in the Mediterranean*, 31 January 1963, in NAO, 03 - Military Committee, Standing Group Liaison Office Paris Memoranda, 1963, LOM 028/63, in <http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives->

assenso fu certificato il 22 febbraio mediante un comunicato congiunto dei tre rappresentanti permanenti di Stati Uniti, Italia e Turchia inviato al NAC nel quale si affermava il consenso raggiunto e che i primi sottomarini *Polaris* avrebbero iniziato i pattugliamenti tra la fine di marzo e l'aprile 1963, sotto la responsabilità del SACEUR²²⁵.

Se dunque le perplessità e resistenze in merito all'evoluzione della garanzia strategica in Europa e nel Mediterraneo parvero superate, ulteriori elementi interi all'Alleanza contribuirono a incrinare la percezione securitaria nel bacino. Nell'autunno 1963 continuò il progressivo disimpegno navale del Regno Unito dalla regione²²⁶, un fattore questo che contribuì ad indebolire il fianco sud dell'Alleanza²²⁷. Lo stesso MC certificò lo stato di debolezza delle unità atlantiche impegnate nelle operazioni nel bacino, descritte come capaci di ottemperare solamente in minima parte i loro compiti di scorta ai convogli a causa dell'obsolescenza delle stesse e della inadeguatezza dei loro sistemi d'arma, specie quelli antiaerei e anti-som. Questo stato particolarmente deficitario era particolarmente evidente nell'area del Mar Nero, quivi aggravato dalla cronica obsolescenza della flotta turca e dagli effetti dell'anticipato ritiro da tale quadrante delle unità britanniche²²⁸.

Un ulteriore aspetto interno alla stessa Alleanza che contribuì nel corso degli anni Sessanta alla destabilizzazione del Mediterraneo fu la decisione di De Gaulle - anticipata tra l'autunno 1965 ed i primi mesi del 1966 ed infine ufficializzata nel marzo 1966 tramite una lettera dello stesso generale al presidente degli Stati Uniti Johnson - di ritirare la Francia dalle forze integrate della NATO, divenuta operativa nel luglio 1966²²⁹. Nel recente passato, il

online/5/1/4/51427cdd7767f6e35e7bb33fee04910629c258bee9513e6e8f6cfb259bb1f6b9/LOM_028_63_ENG_PDP.pdf.

²²⁵ Memorandum from the SG Representative (Robert C. Richardson) to the Secretary SG, Withdrawal of IRBM's from Turkey and Italy, 22 February 1963, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Liaison Office Paris Memoranda, LOM 048/63, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/1/2/a/12a670db30f8a19949b83c6f88f234a1b02f4941bd2b5fc4802d9c659c9ecad1/LOM_048_63_ENG_PDP.pdf. Più in generale, sui temi relative dapprima allo schieramento dei missili *Jupiter*, al loro successivo ritiro ed infine, al dispiegamento dei *Polaris*, si veda L. Nuti, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 220 e segg.

²²⁶ *A report by the Military Committee to the North Atlantic Council, The Military Activities of the North Atlantic Treaty Organization during 1963 - Report No. 16*, 18 October, in Note by the International Planning Team, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group International Planning Team; Formal documents of the International Planning Team of the Standing Group (IPT), 1963, IPT 139/46-181063, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/1/1/e/11e95f98a100f3b5a87042cfc2c628badb6ba8fedb80b54787c3cfd32e78832/IPT_139_46_181063_ENG_PDP.pdf.

²²⁷ Telegram from the SG Liaison Office to the SG, Withdrawal of UK category A escorts from Mediterranean and reduction in category of Submarines, 10 February 1966, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Liaison Office Messages, 1966, LOSTAN 6890, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/b/2/e/b2e76c92b43fa988000aeb15564ae61bbfda7f4db934d38ed23dbdb8790c7f2a/LOSTAN_6890_ENG_PDP.pdf.

²²⁸ A Report by the Military Committee on An Analysis of the Military Implications of the 1963 Intermediate Review, 29 November 1963, in *NAO*, 03 - Military Committee, Military Committee Series, 1963, in MC 0039/15-MILDEC, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/e/1/3/e13bc0d3fa2bd1695a5d6dc082435e9f99c444aa857c49068d54456d23ba3140/MC_0039_15_MILDEC_ENG_PDP.pdf.

²²⁹ J.S. MONTGRENIER, *NATO at the Hearth of French-American Relations Strategies, Geopolitical Relations and Security*, p. 108, in A. CARATI, C. FRAPPI (edited by), *Nato in the 60th Anniversary of the North Atlantic Treaty. Challenges and strategic divergences from national perspectives*, ISPI, Franco Angeli, Milano, 2009.

Mediterraneo era stato teatro primigenio delle doglie atlantiche francesi manifestatesi nel 1959 con il ritiro della flotta dalle attività NATO nel bacino ed il suo ridispiegamento nel 1964²³⁰, come ricordava il telegramma elaborato dal governo francese ed inviato ai governi dei paesi NATO nel marzo 1966²³¹ con la quale si notificava ufficialmente tale ritiro, nel quale infatti si ricordava che «*in the past, the french government has already taken steps in this direction with respect to her naval forces Assigned to nato, either in the Mediterranean or in the Atlantic. It is now a question of the land and air forces Stationed in Germany which are assigned to the allied command In Europe. France proposes to terminate such assignments*»²³². La decisione francese andava ad aggiungere ulteriore turbamento ad uno scenario come quello mediterraneo già parlato da criticità interne e ora dal riemergere dalle mai sopite tensioni provenienti dalla sponda sud.

A partire dalla metà degli anni Sessanta riemersero inquietudini di natura politica, capaci tali da scuotere il quadro securitario della regione. Questa situazione era ben riassunta nel rapporto elaborato dallo SG nell'agosto 1963, che pareva tributare maggiore rilevanza rispetto al passato alla minaccia politica sovietica nel Medio Oriente e nel Nord Africa dal momento che l'URSS «*is unlikely to present a direct military threat to the southern flank*». La crescente instabilità dei paesi della sponda sud pareva offrire un fertile terreno alla penetrazione politica di Mosca finalizzata altresì ad indebolire l'influenza atlantica ed occidentale nella stessa²³³. La tendenza dell'Alleanza ad oscillare da una riflessione sui pericoli più direttamente militari a quelli politici fu presto identificata dal nuovo Segretario Generale, l'ambasciatore italiano Manlio Brosio, che ufficialmente assunse tale incarico a partire dall'agosto 1964²³⁴ e che parve mostrare un occhio di riguardo rispetto alle sfide del *Southern Flank*.

Reduce dalle esperienze in qualità di ambasciatore italiano prima a Mosca e poi a Londra, Brosio presto avviò con lo SG una riflessione su quelle che parevano essere le minacce più cogenti nella regione, e alla fine del primo mese del suo servizio, identificò tre principali questioni securitarie pendenti rispetto al bacino, ossia la definizione delle strutture di comando e delle aree operative; il rapporto tra l'Alleanza e Malta; ed infine i multiformi

²³⁰ Statement by the French Member (Admiral Douget) MC/PS 130th Meeting 28th April 1964, Memorandum from the Deputy Secretary (Col. G. Vallee) to the Members of the Military Committee in permanent Session, 28 April 1964, in *NAO*, 03 - Military Committee, Military Committee Memoranda (MCM) Series, 1964, MCM-0055-1964, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/b/0/c/b0cd062426e65cda355104940642231592e45ae392e8a0f478658dcae46cc0c2/MCM-0055-1964_ENG_PDP.pdf.

²³¹ B. BAGNATO, *NATO in the mid-1960s: The View of Secretary-General Manlio Brosio*, pp. 165-187, in C. NUENLIST, A. LOCHER (edited by), *Transatlantic Relations at Stake. Aspect of NATO, 1956-1972*, ETH, Zurigo, 2006.

²³² Telegram from SG to SACEUR, French Memorandum to the NATO Countries, 3 March 1966, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group, Standing Group Liaison Office Messages, 1966, LOSTAN 6953, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/8/5/f/85f975695ebbc8885d027737ec841defbaf4d1d2524266e2c9652c7142f024e3/LOSTAN_6953_EN_G_PDP.pdf.

²³³ *A report by the Standing Group on the Threat to NATO's Southern Flank resulting from Soviet Military penetration into the Middle East and North Africa*, 20 August 1963, SG 255/4 (Final), in *NA*.

²³⁴ Sul segretariato di Brosio si veda BAGNATO, cit, pp. 165-187 e l'edizione curata da U. G. SILVERI de 'Manlio Brosio, *Diari NATO 1967- 1972*', Il Mulino, Bologna, 2011.

pericoli «*from the south*»²³⁵. Questa maggiore attenzione che l'Alleanza pareva ora rivolgere alle sfide regionali, era giustificata da un sentimento generale in sede atlantica per cui «*the Mediterranean today can hardly be considered a European sea*», come recentemente ravvisato dalla delegazione portoghese e che «*[the] Allied control of North Africa no longer exists*»²³⁶.

Uno studio elaborato dal MC - ma fortemente ispirato e successivamente condiviso dallo stesso Brosio - della fine di marzo 1966 relativo alle minacce della regione riconosceva l'esistenza di un «*genuine, if latent danger*» derivante dalla crescente «*political, social and economic instability_of newly-emerged nations which makes them a natural target for communist subversion and infiltration*». Inoltre, l'infiltrazione comunista era facilitata dalla progressiva perdita dei presidi militari dell'Alleanza nel bacino, con sole nove basi ora a disposizione, e la necessità di riaffermare la centralità degli «*island possessions in the Mediterranean*»²³⁷.

Alla metà degli anni Sessanta dunque, la NATO continuò ad identificare come prioritario motivo di inquietudine per la sicurezza del Mediterraneo la minaccia costituita dall'Unione Sovietica, declinata però più nei termini di una crescente influenza politica nella regione, piuttosto che in quelli puramente militari. Questa eventualità venne definita «*the real danger to NATO*»²³⁸ nel bacino e pareva essere favorita dalla «*political, social and economic instability of the new independent countries*» che implicavano «*a very critical and latently dangerous situation for NATO*»²³⁹.

²³⁵ *Summary Record 634th Meeting of the Standing Group*, 26 August 1964, in *NAO*, 03 - Military Committee, Record of Meetings of the Standing Group, 1964, RECORD-SG-634-64, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/c/c/e/cce8c316591ca8d801fa9f3f49f3455e671467736f689e472bbde93505e165db/RECORD-SG-634-64_ENG_PDP.pdf. Si veda anche Memorandum from the Standing Group Representative (Major General H.A. Twitchell) to the Secretary, Standing Group, Record of a Conversation between the Secretary General and the Standing Group in Paris on 6th August 1964, 13 August 1964, in *NAO*, 03 - Military Committee, Standing Group Liaison Office Paris Memoranda, 1964, LOM 281/64, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/0/e/5/0e5dcd670a47390e1fe3191d85dc2d3632b8b93c03b425ba527f4bc94c31b8a0/LOM_281_64_ENG_PDP.pdf.

²³⁶ *Appendix, Statement made to the MC/PS in Informal Session on Thursday, 24 September 1964, by the Portuguese Representative*, in Memorandum from the Deputy Secretary of the Military Committee (Colonel G. Henon) to the Members of the Military Committee in Permanent Session, Long Term Planning, 25 September 1964, in *NAO*, 03 - Military Committee, Military Committee Memoranda (MCM) Series, 1964, MCM-0123-1964, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/c/7/5/c75f6dabdbdca49f76203abedfb8ad2d8f90b605de5de1c9c56cc2d27d6bcb39/MCM-0123-1964_ENG_PDP.pdf.

²³⁷ Le nove basi sulle quali l'Alleanza poteva fare affidamento nel Mediterraneo erano quelle collocate in Algeria (Mers-El-Kebir [French]); in Libia (Wheelus [US]; Idriss, El Adem [US and UK]; Gibilterra [UK]; le installazioni militari maltesi [NATO and UK]; Akrotiri and Dhekalia (Both UK) Cyprus. Interessante come il rapport affermasse che «*Facilities formerly utilised in North Africa for execution of ASW and protection of shipping lanes will have to be re-established in Sardinia, Sicily, Spain and/or the Balearic Islands*».

²³⁸ A Report by the Military Committee to the North Atlantic Council, Appraisal of the Situation to the Middle East, North Africa and the Mediterranean Areas, 31 March 1966, in *NAO*, in 03 - Military Committee, Military Committee Memoranda (MCM) Series, 1966, MCM-0041-1966, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/d/0/c/d0c10bad7ed92cb6005728a796b7b84ec9bc612139aacd121a779976da7509ae/MCM-0041-1966_ENG_PDP.pdf.

²³⁹ Ernst Ferber (Director Military Committee), Memorandum for the members of the Military Committee, NATO Strategy, 3 January 1967, MCWM-2-67, in *NAO*, 03 - Military Committee, Military Committee Working Memorandum

2.6 La Guerra dei Sei Giorni e la Primavera di Praga: l'attivazione della 'on call' Force NATO nel Mediterraneo come reazione al pericolo sovietico nel bacino

I motivi di apprensione crebbero in seguito allo scoppio della Guerra dei Sei Giorni (5-10 giugno) quale ulteriore drammatico capitolo del conflitto arabo-israeliano tra Israele da un lato, ed Egitto, Siria e Giordania dall'altro, tra il giugno ed il luglio 1967. In seguito a tale avvenimento, a luglio si registrarono 70 unità navali sovietiche – tra quelle di superficie e subacquee – che costituì il picco massimo in assoluto mai raggiunto²⁴⁰.

Questi avvenimenti indussero l'Alleanza a riflettere con maggiore urgenza e priorità sulla propria postura nella regione e sui rischi che da quest'ultima potevano porsi per il Fianco Sud. Nella riunione dei ministri degli Esteri NATO svoltasi il 13 giugno in Lussemburgo pochi giorni dopo il cessate il fuoco (9 giugno), Brosio, nel suo discorso d'apertura, esprimeva soddisfazione circa il fatto che nell'ultimo lustro non si fossero verificate crisi eclatanti in Europa, ma che invece quanto stava accadendo in Medio Oriente imponeva a tutti di restare vigili. Ribadì come l'impegno futuro della NATO sarebbe stato quello di continuare a garantire «*a just and stable peace in Europe. And when I say Europe, I mean Northern, Central and Southern Europe, including the Mediterranean area*»²⁴¹. Dalle parole di Brosio, emerge una interpretazione estensiva della sicurezza europea.

Una necessità, quella di guardare a Sud-Est, ribadita anche dal paragrafo 14 del '*Rapporto Harmel*', ossia quell'«esercizio» interno all'organizzazione finalizzato a «*studiare i futuri compiti che l'Alleanza ha di fronte, e le procedure per adempierli allo scopo di rafforzare l'Alleanza quale fattore di durevole pace*»²⁴² presentato dal ministro degli Esteri belga che diede il suo nome allo studio, al Consiglio Atlantico del 13 dicembre 1967²⁴³ nel quale si affermava che «*the present situation in the Mediterranean presents special problems*»; e tra questi, su quello più di tutti gravoso per la pace della regione, ossia il conflitto arabo-israeliano, la NATO precisava come non fosse di propria responsabilità intervenire ma bensì delle Nazioni Unite²⁴⁴.

1967, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/c/2/c/c2c737dd8bb7d556a98e382695e5a81f4784e8f025100684af539ec8d2b1ad2b/MCWM-002-67_ENG_PDP.pdf.

²⁴⁰ WATSON, *op.cit.*, pp.87-88. Sulla Guerra dei Sei Giorni e sul ruolo dell'Unione Sovietica in essa si veda: M. B. OREN, *Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East*, Presidio Press, New York, 2002; M. MONAKOV, *The Soviet Naval Presence in the Mediterranean at the Time of the Six Day War*, pp.144-168, in Y. RO'I, B. MOROZOV (edited by), *The Soviet Union and the June 1967 Six Day War*, Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C., 2008.

²⁴¹ *Address by Mr. Brosio at the opening Session of the Luxembourg Ministerial Meeting*, 13 June 1967, M2(67)2, in NAO, 04 - International Staff / International Secretariat, Public Diplomacy Division / Information Service / Office of Information and Press, NATO Press Releases, 1967, in <http://archives.nato.int/address-by-mr-brosio-at-opening-session-of-luxembourg-ministerial-meeting>.

²⁴² L. S. KAPLAN, *Il 40° anniversario del Rapporto Harmel*, in *Rivista della NATO*, Primavera 2007, in <https://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/italian/history.html>.

²⁴³ *Summary Record of the Meeting of the Council held at the Headquarter*, Brussels, 39 on Wednesday, 13th December 1967 – Review of the International Situation and East-West Relations, in NA, International Secretariat (IS) Documents, Category A – Council, C-R(67)50.

²⁴⁴ NATO Information Service, Brussels, *Harmel Report, Report on the Future Tasks of the Alliance 1968*, p.7, in NAO, 04 - International Staff / International Secretariat, Public Diplomacy Division / Information Service / Office of Information and Press, NATO Publications, NATO Non-Periodical, 1968, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137535/0207_Report_on_the_future_tasks_of_the_Alliance-

In un periodo così delicato, tra agosto e settembre, il MC su impulso della delegazione britannica, propose che il SACEUR desse vita a due studi sullo scenario securitario della regione. Questa iniziativa venne adottata nella riunione del NAC del 6 settembre, che stabilì come il primo studio si dovesse occupare del ruolo di Malta nel sistema difensivo del Mediterraneo e di come l'Alleanza dovesse agire al fine di scongiurare aggressioni esterne contro l'isola; mentre il secondo dovesse riflettere sulla più generale situazione strategica del bacino²⁴⁵. Entrambi gli studi furono presentati in sede atlantica nei primi mesi del 1968.

Il primo sottolineò come l'isola maltese fosse importante come base militare per l'addestramento e le operazioni atlantiche, e che tale importanza sarebbe ancor di più cresciuta qualora l'Alleanza avesse perso le restanti basi presso i paesi non-NATO nel bacino²⁴⁶. L'incremento della presenza navale sovietica acuiva il timore principale che l'Alleanza mostrava di nutrire nei confronti dell'isola, ossia che essa potesse scivolare verso l'orbita di Mosca e che alla fine cedesse alle richieste di concessione all'URSS di alcune installazioni portuali: una prospettiva questa che avrebbe posto «*a considerable threat to the entire southern area of NATO*»²⁴⁷.

Pur alla luce di tali pericoli, lo studio concluse che non si riteneva necessario impiegare ulteriori unità nella difesa dell'isola, sebbene nel prossimo futuro l'Alleanza avrebbe dovuto prodigarsi al fine di mantenere La Valletta nell'orbita atlantica, scongiurando le avance sovietiche²⁴⁸.

Il secondo rapporto iniziò a circolare nel febbraio 1968 e parve confermare soprattutto l'interpretazione maturata in sede di MC e NAC nella seconda metà dell'anno precedente secondo la quale l'accresciuta presenza navale sovietica costituiva «*a vital threat NATO's collective security*»²⁴⁹, non tanto da un punto di vista militare, quanto più per i suoi risvolti

Harmel_Report_1968_BIL.pdf. È opportuno ricordare che l'idea di «*undertake a broad analysis of international developments since the signing of the North Atlantic Treaty in 1949*» venne presentata dal ministro degli Esteri belga Pierre Harmel durante il Meeting dei Ministri degli Esteri NATO nel dicembre 1966. Obiettivo di questa analisi sarebbe stata quella di «*determine the influence of such developments on the Alliance and to identify the tasks which lie before it, in order to strengthen the Alliance as a factor of durable peace*». Sul Rapporto Harmel esiste una ampia e specifica letteratura; in particolare si indicano i lavori di: H. HAFTENDORN, *NATO and the Nuclear Revolution: A Crisis of Credibility 1966-67*, Oxford Scholarship Online: October 2011, in DOI:10.1093/acprof:oso/9780198280033.003.0005; E. HATZIVASSILIOU, *NATO and Western Perceptions of the Soviet Bloc: Alliance Analysis and reporting, 1951-69*, Routledge, London - New York, 2014, Capitolo 4; R. KUPIECKI, *The Harmel Report and Lessons from NATO's Dual-track Policy*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, in *The Polish Quarterly of International Affairs Journal*, n.4, 26/2017, pp. 5-18.

²⁴⁵ *Summary record 296th Meeting of the Military Committee*, 20 December 1967, MC 296-67, in *NAO*, 03 - Military Committee, Record Military Committee Series, 1968, in <http://archives.nato.int/military-committee-meeting-on-wednesday-20-december-1967-at-1000-hours>.

²⁴⁶ SAIU, *La dimensione mediterranea ... cit*, p. 103 e 108.

²⁴⁷ Memorandum from the IMS to MC, Strategic study in the Mediterranean with particular reference to the Security of Malta, 14 February 1967, IMSM-40-68, in *NAO*, 03 - Military Committee, International Military Staff Working Memorandum, 1968, in <http://archives.nato.int/strategic-study-in-the-mediterranean-with-particular-reference-to-the-security-of-malta>.

²⁴⁸ *Military Committee, The Security of Malta against External aggression, (The Malta Study)*, 18 September 1967, CR(67)36, in Memorandum from the IMS to the Secretary General, The Malta Study, 20 March 1968, MCM-15-68, in *NAO*, 03 - Military Committee, Military Committee Memoranda (MCM) Series, 1968, in <http://archives.nato.int/the-malta-study-2>.

²⁴⁹ *Summary record of the meeting of the NAC*, 13 December 1967, C-R(67)50, in *NA*.

politici²⁵⁰. Lo studio, intitolato «*The Threat to NATO in the Mediterranean Area*», pur non tacendo il rinnovato pericolo militare sia dal punto di vista strategico (con la regione che risultava essere entro la portata di oltre duecento IRBM ed MRBM sovietici) sia navale (con Mosca che schierava moderne unità sia di superficie che sottomarine) asseriva con grande chiarezza che «*[the] Soviet military aid and naval presence in the Mediterranean is intended primarily to facilitate the expansion of Soviet influence through the Arab countries and beyond*». L'URSS infatti mirava ad esercitare una pressione politica e psicologica finalizzata a supportare i regimi filosovietici e, da un punto di vista più strettamente militare, ad osservare le manovre navali NATO e ad erodere l'influenza della stessa nella regione²⁵¹, col rischio non remoto per l'Alleanza «*of being outflanked in the Southern Region*»²⁵²²⁵³.

La crescita dell'influenza sovietica nel bacino venne definita «*dramatic*» da uno studio elaborato dalla delegazione NATO degli Stati Uniti – intitolato «*The Mediterranean – A problem for Alliance Security*» – e presentato al Consiglio Atlantico del 28 febbraio 1968. In esso trovava spazio una importante autocritica dello stesso approccio atlantico alla regione, in quanto il fatto stesso che «*the Alliance has no regional policy in the Mediterranean*» ha di fatto favorito la penetrazione sovietica la quale accrescerà e si gioverà della instabilità politica destinata a rimanere «*high during the next several years*»²⁵⁴.

Su questa situazione di accresciuta inquietudine si interrogò il Consiglio Atlantico del 5 aprile 1968. In tale occasione il Segretario Generale Brosio, pur sostenendo che «*it was not in the interests of the Alliance to underestimate this threat, it was even less in its interests to dramatize it, since this might well contribute to the success of the Soviet political activities*», indicò alcune delle azioni che l'Alleanza avrebbe dovuto realizzare al fine di reagire alla nuova condizione venutasi a creare nel Mediterraneo.

Data la natura principalmente politica della minaccia sovietica, la NATO avrebbe dovuto (1) migliorare le proprie relazioni con gli stati arabi in modo da contrastare sia da un punto di vista politico, economico e militare la politica sovietica nella regione; (2) considerare una riorganizzazione delle forze navali ed aeree atlantiche, che prendesse in considerazione di dar vita una «*standing NATO naval force and perhaps also a NATO air force for surveillance purposes*»; ed infine (3) fare chiarezza nei rapporti tra l'Alleanza e Malta.

Particolare rilevanza suscitavano le prime due proposte. Da subito, la Gran Bretagna e l'Italia attraverso i loro rispettivi rappresentanti permanenti presso il Consiglio, ossia Sir Bernard Burrows e C. de Ferrariis Salzano, si dissero concordi con le osservazioni di Brosio,

²⁵⁰ *Summary record of the meeting of the NAC*, 23 November 1967, C-R(67)62, in NA.

²⁵¹ International Military Staff (IMS) to the Executive Secretary, Updated Brief on the threat to NATO in the Mediterranean Area, 7 February 1968, IMSM-55-68, in NAO, 03 - Military Committee, International Military Staff Memorandum, 1968, in <http://archives.nato.int/update-brief-on-the-threat-to-nato-in-the-mediterranean-area>.

²⁵² *Ad Hoc Intelligence Working Group (AHIWG), Soviet Bloc penetration of the Middle East and North Africa and its military significance to NATO*, 4 April 1968, MC255/68, in NAO, 03 - Military Committee, Military Committee Series 1968, in <http://archives.nato.int/soviet-bloc-penetration-of-the-middle-east-and-north-africa-and-its-military-significance-to-nato>.

²⁵³ *The Threat to NATO in the Mediterranean area, SHAPE Brief*, from the Secretary General (Brosio) to the Permanent Representatives of the MC, 15th February 1968, PO/68/98, in NA.

²⁵⁴ *The Mediterranean – A problem for Alliance Security, Working paper prepared by the United States Delegation*, 28 February 1968, in Memorandum from the Executive Secretary of NAC (Coleridge) to the Secretaries of Delegations, 13th March 1968, RDC(68)62, in NA.

sostenendo soprattutto la necessità che s'intrattenessero con i paesi non-NATO rapporti basati più su considerazioni politiche ed economiche che militari. Inoltre, Londra e Roma, precisarono che questi contatti dovessero esplicarsi mediante rapporti bilaterale avviati dai membri NATO interessati piuttosto che seguire formule collettive, in quanto quest'ultima era ritenuta non soltanto poco efficace, ma anche pericolosa in quanto avrebbe potuto esporre l'organizzazione a pretestuose critiche di ingerenza negli affari di paesi terzi²⁵⁵.

Se la via dell'intensificazione dei rapporti con i paesi arabi rivieraschi costituiva la reazione politica della NATO, quella militare era rappresentata dall'idea di costituire una forza navale permanente nel Mediterraneo sull'esperienza della STANAVFORLANT²⁵⁶, con compiti di sorveglianza e reazione rapida in occasione di crisi. Prefigurata per la prima volta dunque dal Segretario Generale, l'idea di dar vita ad una *Standing Naval Force Mediterranean* (STANAVFORMED) venne rilanciata ufficialmente e con convinzione dal MC il 9 aprile, che richiese al SACEUR di studiare la fattibilità ed i dettagli della stessa.

La risposta di Lemnizer giunse il 10 maggio al MC ed essa nel momento in cui riconosceva che la costituzione di una forza navale internazionale risultava essere una valida soluzione, giudicava la stessa «*not feasible at this time in the Southern Region*» in quanto le forze attualmente schierate riuscivano a malapena a soddisfare i requisiti minimi per le operazioni a loro assegnate, e dunque esse non potevano essere impegnate in una simile forza permanente²⁵⁷. In realtà, l'impossibilità di procedere lungo tale percorso derivava dalla freddezza con la quale lo stesso era stato accolto dai paesi membri, che nutrivano seri dubbi sulla natura stessa del provvedimento e si mostrarono restii a destinare ad esso proprie unità e sostenerne il costo finanziario.

Nella successiva riunione del MC del 15 maggio, questi elementi di perplessità emersero con maggiore evidenza. Grecia e Turchia dichiararono infatti di non avere sufficienti risorse logistiche; la Gran Bretagna asserì che questa iniziativa era contraria alla sua decisione di riduzione di forze nel bacino; gli Stati Uniti affermarono che nessuna unità della Sesta sarebbe stata distaccata nella *on call* e che nessuna altra unità americana sarebbe stata a questa destinata; infine l'Italia non si disse della necessità del carattere permanente della forza, in quanto le minacce nel Mediterraneo erano differenti da quelle dell'Atlantico e dunque non si poteva mutuare pedissequamente la formula della STANAVFORLANT.

La riflessione italiana pareva costituire «*the main objection*» a tale idea, ossia «*the "standing" or "permanent" nature*» del dispositivo. Infatti, una forza permanente avrebbe implicato un costo ed un impegno politico troppo elevato che i paesi NATO non erano disposti ad affrontare. Dinnanzi a tale constatazione, in seno al MC si recuperò un suggerimento avanzato dal SACEUR ma sino a quel momento rimasto sullo sfondo, ossia quello di dar vita ad una «*on*

²⁵⁵ *Summary record of a meeting of the Council*, 5th April 1968, C-R(68)17, in NA.

²⁵⁶ Sulla STANAVFORLANT, ideata nel 1966, approvata dal NAC nel dicembre 1967, ed operativa dal gennaio 1968 si veda NATO Information Service, *STANAVFORLANT*, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137697/0319_STANAVFORLANT-WELCOME_ABOARD_ENG.pdf; e SOKOLSKY, *op. cit.*, p. 311.

²⁵⁷ Memorandum from the Military Committee to the Secretary General, Appreciation of the Strategic Situation in the Southern Region of ACE, 10 May 1968, IMSWM-118-68, in NAO, 03 - Military Committee, International Military Staff Working Memorandum, 1968, in <http://archives.nato.int/appreciation-of-the-strategic-situation-in-the-southern-region-of-ace>.

call" naval force», un dispositivo attivabile solamente in date circostanze («*on call*») di emergenza o previamente concordate. Attorno a tale idea si coagulò presto una certa disponibilità dei paesi mediterranei della NATO, che portò il MC – il 30 maggio - a richiedere ufficialmente al SACEUR di studiare una alternativa ad una forza permanente, lavorando ad una ipotesi di una «*on call' Multi-national Naval Force which could be brought together for exercise purposes or in times of tension*»²⁵⁸.

Una chiara decisione politica in favore di questa iniziativa, assieme ad una risposta più generale circa l'accresciuta influenza sovietica nella regione giunse il 24-25 giugno 1968 dal Consiglio Atlantico di Reykjavík dei ministri degli Esteri NATO²⁵⁹. Nel corso della riunione venne discusso ed approvato il rapporto intitolato '*Future Tasks Of The Alliance*' elaborato nel corso dello stesso mese dai rappresentanti nazionali permanenti che in maniera chiara diede conto delle minacce poste dalla presenza sovietica nel Mediterraneo²⁶⁰ e funse da base teorica per l'adozione della decisione con la quale al fine di salvaguardare gli interessi securitari NATO nel Mediterraneo, si procedesse (1) ad un incremento delle esercitazioni nel bacino; (2) all'attivazione permanente del MARAIRMED²⁶¹, e che soprattutto (3) si desse vita ad una «*Allied naval force capable of being assembled on call to serve the purpose of surveillance, demonstrate Allied solidarity and presence and lay the basis for quick and effective counteraction in case of need*»²⁶². Il MC raccolse la direttiva politica del NAC, ed il 18 luglio incaricò il SACEUR ed il CINCSOUTH di dare sostanza alla proposta di on call force²⁶³.

In questa fase di complessa elaborazione, ulteriori timori si stagliarono sulla regione in seguito all'eco dell'intervento militare dei paesi del Patto di Varsavia in Cecoslovacchia nella seconda metà dell'agosto 1968. Seppur geograficamente lontano, si temeva che i paesi del blocco orientale suscettibili di ricevere una simile applicazione della '*Dottrina Breznev*' da

²⁵⁸ *The threat and NATO's capabilities to deal with the threat*, in Memorandum from the Director of the IMS (Lieutenant General, Ezio Pistotti) to the Secretary General, Appreciation of the Strategic situation in the Southern Region of ACE, 30 May 1968, MCM-37-68, in NA.

²⁵⁹ Si veda in merito M. Guderzo, *The United States and the Mediterranean in the 1960s*, in CIMA Working papers, 2008, in <https://flore.unifi.it/retrieve/handle/2158/649950/20424/CIMA-WP-Guderzo-2008-The-United-States-and-the-Mediterranean.pdf>.

²⁶⁰ *Follow-up to the Report on Future Tasks of The Alliance*. Report by the Council in Permanent Session, Part III the Situation in The Mediterranean, 13th June 1968, C-M(68)21, in NA.

²⁶¹ Memorandum from the Acting Director IMS (Vice Admiral M. Lee) to the Secretary General, Measures to be taken in the Mediterranean as agreed at the Ministerial Meeting In Reykjavik, 5 November 1969, IMSWM-309-68, in NAO, 03 - Military Committee, International Military Staff Working Memorandum, 1968, in <http://archives.nato.int/measures-to-be-taken-in-the-mediterranean-as-agreed-at-the-ministerial-meeting-in-reykjavik>.

²⁶² *Final Communique - NAC in Ministerial Session in Reykjavik on 24th and 25th June 1968*, 27 June 1968, in NAO, 04 - International Staff / International Secretariat, Public Diplomacy Division / Information Service / Office of Information and Press, NATO Press Releases, 1968, in <http://archives.nato.int/final-communique-nac-in-ministerial-session-in-reykjavik-on-24th-and-25th-june-1968>. Si veda altresì Decision taken at the Ministerial Meeting in Reykjavik on 24th and 25th June 1968, in Memorandum from the Secretary General (Brosio) to the Permanent Representatives, 5th July 1968, PO/68/373, in NA.

²⁶³ Defence Planning Committee, Summary Record, Meeting 18th July 1968, DPC/R(68)11, in NA. Memorandum from IMS to the MC, On-call Allied Naval Force for the Mediterranean, 16 July 1968, IMSWM-181-68, in NAO, 03 - Military Committee, International Military Staff Working Memorandum, 1968, in <http://archives.nato.int/on-call-allied-naval-force-for-the-mediterranean>. Si veda altresì Memorandum from the Secretary General (Brosio) to the Permanent Representatives, The Situation in the Mediterranean – Defence Planning Aspects, 15th July 1968, PO/68/379, in NA.

parte di Mosca fossero Jugoslavia, Albania e Romania, ossia paesi strategici e con forti interessi nel bacino²⁶⁴. Tale pericolo, sottolineato dall'Italia in sede NATO sin dalla riunione dei rappresentanti permanenti del Consiglio Atlantico del 26 agosto²⁶⁵, emerse con evidenza all'interno dello studio dal titolo '*On Mediterranean Situation*', commissionato dal MC al DPC nel quale si sottolineava che i recenti fatti accaduti in Cecoslovacchia lasciavano intendere la possibilità che l'URSS desse luogo ad ulteriori simili attacchi a sorpresa, e sebbene non venisse instaurata alcuna esplicita correlazione con il Mediterraneo, si raccomandava che l'Alleanza prendesse tutte le necessarie misure per raggiungere una credibile postura difensiva²⁶⁶. Gli eventi cechi, che il *Political Committee* NATO (PC) ritenne avessero avuto un «*destabilising impact on the situation in the Mediterranean*»²⁶⁷ ribadirono, unitamente ad una nuova concentrazione di unità sovietiche nel Mediterraneo agli inizi dell'autunno²⁶⁸, l'urgenza di procedere quanto prima ad una revisione della postura atlantica nel Mediterraneo. La prima concretizzazione delle direttive politiche indicate con la ministeriale di giugno fu la realizzazione dall'11 al 16 novembre dell'imponente esercitazione atlantica aereo-navale nel Mediterraneo chiamata Eden Apple e avrebbe coinvolto più di 50 navi da guerra provenienti da Francia, Grecia, Italia, Regno Unito e Stati Uniti. L'esercitazione annunciata il 31 ottobre dal CINCSOUTH, nella persona dell'ammiraglio della U.S. Navy Horacio Rivero, si svolse sotto il comando del COMNAVSOUTH, ossia l'ammiraglio italiano Luciano Sotgiu, e rappresentò una delle prime operazioni del nuovo comando, focalizzandosi sulle minacce anti-som nel bacino²⁶⁹. Nello stesso periodo, e più precisamente tra la fine di novembre ed il dicembre

²⁶⁴ *Report by the Chairman of the Political Committee at the Senior Level (Jochain Jaenicke), Analysis of the Soviet Threat in Europe and the Mediterranean and its Implications*, 26th March 1969, C-M(69)16, in NA.

²⁶⁵ *Restricted Annex to Summary record of the Council, 26 August 1968, Czechoslovakia*, C-R(68)42, in NA. I timori relativi alla «*uncertainty characterising the present situation derived from the domestic situation in Czechoslovakia [...] the apparent threat to other Communist countries, the repercussions which military action against Rumania and Yugoslavia could have in the Mediterranean*» vennero ribaditi dal rappresentante Permanente italiano al Consiglio, C. de Ferrariis Salzano anche nella riunione del 2 ottobre 1968. (Summary record of a meeting of the Council, 2nd October 1968, C-R(68)51 Part I, in NA.

²⁶⁶ *IMS, Memorandum on the Status Report - 41st MC/CS Session, Brussels, 28 September 1968*, 20 September 1968, IMSM-413-68, in NAO, 03 - Military Committee, International Military Staff Memorandum, 1968, in <http://archives.nato.int/status-report-41st-session-of-the-mc-cs-brussels-28-september-1968>.

Le preoccupazioni che le conseguenze della soppressione della Primavera di Praga potessero riverberarsi in maniera negativa sul Mediterraneo vennero ribadite in una successiva riunione del MC di ottobre, nella quale si affermava la necessità che la NATO si faccia trovare pronta «*in the event of further Soviet moves in Eastern Europe and the Mediterranean*»²⁶⁶. In *Military Committee Chairman, Political Guidance Required by the NATO Military Authorities in Relation to the Situation in Eastern Europe and the Mediterranean*, 21 October 1968, MCM-085-68, in NAO, 03 - Military Committee International Military Staff Working Memorandum, 1968, in <http://archives.nato.int/political-guidance-required-by-the-nato-military-authorities-in-relation-to-the-situation-in-eastern-europe-and-the-mediterranean>.

²⁶⁷ *Political Committee, Recommendation I on the Mediterranean and the Middle East*, in Memorandum from the Secretary General (Brosio) to the Permanent Representatives, 10th February 1969, PO/69/55, in NA.

²⁶⁸ *Survey of the Main Developments in the Mediterranean Area since the Ministerial Meeting of Reykjavik*, in Memorandum from the Secretary General (Brosio), to the Permanent Representatives, 7th November 1968, PO/68/581, in NA.

²⁶⁹ *Memorandum from the IMS (to the MC, Press Release for Exercise EDEN APPLE 1968*, 10 October 1968, IMSWM-289-68, in NAO, 03 - Military Committee, International Military Staff Working Memorandum, 1968, in NAO, in <http://archives.nato.int/press-release-foe-exercise-eden-apple-1968>.

1968, vennero discussi all'interno del MC e del NAC in sessione permanente²⁷⁰ i primi risultati degli studi del CINCSOUTH e del SACEUR in merito all'attivazione della on call force²⁷¹.

Nella riunione del MC del 13 dicembre si iniziò a comprendere meglio la fisionomia di tale dispositivo. A causa delle titubanze iniziali che la maggioranza dei paesi membri mostrarono verso lo stesso, la on call force si sarebbe composta inizialmente di «*a small force of destroyer type ships [...] called up primarily for exercises and other peacetime tasks in the Mediterranean in those areas in which it would operate in times of tension*». La dotazione iniziale del dispositivo sarebbe stata di non meno di sei unità messe a disposizione da Grecia, Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Turchia, che comunicarono al Segretario Generale la loro volontà a rendere disponibili delle navi di superficie con buone capacità ASW e di alcuni incrociatori dotati di sonar di profondità ed elicotteri imbarcati²⁷².

Il ruolo di tale forza sarebbe stato quello di «*demonstrate the solidarity of NATO nations, to contribute to the overall politico-military deterrent in the Mediterranean and to carry out NATO operations within its capabilities*. Inoltre, si ammetteva che il dispositivo venisse attivato in tempo di pace per dar vita a delle esercitazioni o come forza di reazione rapida da dispiegare in caso di crisi. Pertanto, la on call force nasceva con tre compiti principali: quello di svolgere «*training exercises with the object of reaching a high standard of readiness at unit and force level*»; quello di realizzare delle *goodwill visits*²⁷³ - ossia delle visite di unità navali alleate presso porti amici e di paesi terzi non-NATO nel bacino «*as a symbol of NATO solidarity and unity*» -; ed infine, quello di interpretare un «*deterrent role*» in caso di crisi, attivandosi rapidamente e dimostrando la presenza navale atlantica nella regione.

A completamento di ciò, si precisava altresì che la on call sarebbe stata posta sotto comando del SACEUR, il quale avrebbe proceduto a sua volta a designare «*an appropriate subordinate commander*». Per la sua attivazione, il dispositivo avrebbe dapprima richiesto l'approvazione da parte del DPC, e successivamente, in virtù di tale mandato, il SACEUR sarebbe stato incaricato di negoziarne l'attivazione con i singoli paesi interessati; ad ogni modo, il MC raccomandava «*to establishing the force at an early date*», indicando per il gennaio successivo la prima data utile per riunire il DPC²⁷⁴.

²⁷⁰ Summary record of a meeting of the Council, 15th November 1968, C-R(68)61, in NA.

²⁷¹ Summary record 352nd Meeting of the Military Committee, 9 December 1968, MC-352-68-PERM, in NAO, in 03 - Military Committee, Record Military Committee Series, 1968, in http://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/e/b/6/eb6bce05ae9b6f0f10683d2b06b7cf87f6f6e24514f25e4dccb43529c50c6179/RECORD-MC-352-68_PERM_ENG_PDP.pdf.

²⁷² Progress Report on contingency Planning for the external reinforcement of the Flanks, in Memorandum from the IMS (Vice Director of the IMS - Vice Admiral. J.M. Lee) to the SACEUR, Draft Progress Report on Contingency Planning for the External Reinforcement of the Flanks, 11 December 1968, IMSM-546-68, in NAO, in 03 - Military Committee, International Military Staff Memorandum, 1968, in <http://archives.nato.int/draft-progress-report-on-contingency-planning-for-the-external-reinforcement-of-the-flanks>.

²⁷³ Soprattutto gli Stati Uniti caldeggiarono la realizzazione di tali port visits al fine di «*demonstrate the Alliance interest and presence in this areas*». (Summary Record of a meeting of the Council, 16th October 1968, C-R(68)53, in NA.

²⁷⁴ Draft Memorandum from the MC to the Secretary General, A Concept for an "On-Call" Allied Naval Force for the Mediterranean, in Memorandum from the IMS (Vice Director of the IMS - Vice Admiral. J.M. Lee) to the Members of the Military Committee, IMSWM-355-68, 18 December 1968, in NAO, in 03 - Military Committee, International Military Staff Working Memorandum, 1968, in <http://archives.nato.int/a-concept-for-an-on-call-allied-naval-force-in-the-mediterranean>.

Tale previsione fu rispettata, ed il 16 gennaio 1969 il DPC si riunì a Bruxelles nella sua composizione ministeriale e «*approved in principle the concept of an On-Call Allied Naval Force for the Mediterranean, subject to further consideration, by the Defence Planning Committee in Permanent Session*»²⁷⁵.

Questo risultato, pur rappresentando un passaggio fondamentale, non concludeva l'ancora lungo e complesso percorso verso l'istituzione definitiva della *on-call force*. Occorreva ora che il DPC desse mandato al SACEUR di avviare i contatti formali con i paesi membri partecipanti a tale forza. Questo passaggio però non fu immediato, anche a causa dell'insorgere di due irrisolte questioni – una di carattere sostanziale e l'altra formale. La prima riguardava a chi spettasse il comando di tale dispositivo in scenari di tensione e crisi²⁷⁶; mentre la seconda era relativa alla denominazione ufficiale da attribuirsi al dispositivo. Quest'ultimo aspetto fu di più rapida soluzione. Il 6 febbraio il MC decise che fosse opportuno incaricare il SACEUR «*to suggest a more appropriate name than "on-call" for the force*». Lemnitzer fece pervenire la sua risposta il 5 aprile, sostenendo che le parole «*on-call*» dovessero essere mantenute nel nome, dal momento che era ritenuto necessario scongiurare qualsiasi riferimento, anche nel titolo ufficiale, che desse l'impressione di un dispositivo permanente, e suggerì che ci si riferisse al dispositivo definendolo come '*Naval On-Call Force Mediterranean*' (NAVOCFORMED)²⁷⁷. La precisazione per la quale la denominazione dovesse far salva la natura non permanente del dispositivo era indicativa di come si volesse scongiurare qualsiasi prospettiva di una forza fissa e stabile. Nella successiva riunione del MC del 17 aprile la linea del SACEUR venne adottata, con la particolare soddisfazione dell'Italia. Il nuovo rappresentante permanente presso tale organo - l'ex direttore dell'IMC, il Tenente Generale Ezio Pistotti – si complimentò con Andrew Goodpaster e rivendicò il ruolo avuto dal suo paese nel raggiungimento di questo risultato, che si era speso affinché la denominazione facesse salva «*the word "Mediterranean" rather than "Southern Region"*» al fine di rendere maggiormente identificabile l'area operativa²⁷⁸.

Nel frattempo, però non si registrarono passi in avanti sulla questione relativa a chi spettasse il comando delle operazioni militare della NAVOCFORMED in caso di crisi, e non nella mera routine della sua attivazione in tempi di pace a fini di esercitazione. Ancora agli inizi di maggio

²⁷⁵ *Summary record of the DPC Meeting (Ministerial Session)*, 16th January 1969, DPC/R(69)3, in *NA*. Si veda altresì *Decisions of the Defence Planning Committee in Ministerial Session on 16th January 1969*, DPC/D(69)4, in *NA*; e Memorandum from the Director of IMS (Lieutenant General E. Pistotti) to the Members of the Military Committee, 21 January 1969, IMSM-44-69, in *NAO*, 03 - Military Committee, International Military Staff Memorandum, 1969, in <http://archives.nato.int/decisions-and-follow-up-actions-from-43rd-mc-cs-meeting-part-2-and-dpc-ministerial-meeting>.

²⁷⁶ Memorandum from the Secretary General (Brosio) to the Permanent Representatives, On-Call Allied Naval Force for the Mediterranean, 14th January 1969, PO/68/24, in *NA*.

²⁷⁷ Memorandum from the Director of IMS (Lieutenant Gen. N.G. Palaiologopoulos) to the Members of the Military Committee, Proposed New Title for the On-Call Allied Naval Force for the Mediterranean 11 April 1969, IMSWM-74-69, in *NAO*, 03 - Military Committee, International Military Staff Working Memorandum, 1969, in <http://archives.nato.int/proposed-new-title-for-the-on-call-allied-naval-force-for-the-mediterranean>.

²⁷⁸ Summary Record, 14th Meeting of the Military Committee in 1969, 17 April 1969, MC-14-69, in *NAO*, in 03 - Military Committee, Record Military Committee Series, 1969, in <http://archives.nato.int/military-committee-meeting-on-thursday-17-april-1969-at-14340-hours>.

«it was not possible to find a compromise solution to this problem»²⁷⁹. Pur permanendo tale criticità non secondaria, il SACEUR consigliò che l'iter per l'approvazione della *on-call* non si arrestasse, suggerimento questo recepito dai rappresentanti permanenti nazionali nelle successive riunioni del MC.

Si giunse così alla riunione del DPC del 28 maggio 1969, nella quale i ministri della Difesa NATO approvarono «*the establishment of a naval on-call force for the Mediterranean and requested the NATO Military Authorities to prepare a programme including exercises and port calls*»²⁸⁰. In particolare, nel comunicato finale il DPC richiedeva che «*the Military Committee to instruct SACEUR to proceed, in negotiation with nations concerned, to establish a 'Naval On-Call Force Mediterranean' (NAVOCFORMED)*»²⁸¹.

Andava a concludersi così positivamente la tribolata fase della costituzione della *on-call* force, sebbene permanessero non secondari punti oscuri, su tutti quello relativo alla titolarità delle operazioni in tempo di guerra; un dossier questo che sarebbe spettato al nuovo SACEUR, il generale dello U.S. Army Andrew Goodpaster²⁸² risolvere.

Se questa era dunque la risposta militare che l'Alleanza diede all'accresciuta penetrazione sovietica nel Mediterraneo, la NATO avvertì, nel corso del 1969, l'esigenza di fornirne una anche di tipo politico. Infatti, al tradizionale motivo d'inquietudine rappresentato dalla «*Soviet penetration of the area*» che, nella valutazione che di essa ne fece in aprile l'*Ad Hoc Intelligence Working Group* (AHIWG) sarebbe stata prossima «*to expand and deepen considerably during the period to 1973, unless the policies of Western Governments are successful in countering Soviet influence*»²⁸³, nell'autunno dello stesso anno nuovi elementi parvero minare ulteriormente la stabilità regionale. Tra questi, le ancora poco decifrabili conseguenze che il colpo di stato in Libia che ebbe luogo ai primi di settembre e che aveva portato alla deposizione di re Idris I e alla presa del potere da parte dei militari guidati dal colonnello Mu'ammar Gheddafi²⁸⁴, avrebbe avuto per la sicurezza del fianco sud dell'Alleanza; e l'impatto

²⁷⁹ Memorandum from the Director of IMS (Lieutenant Gen. N.G. Palaiologopoulos) to the Members of the Military Committee, Naval On-Call Force Mediterranean (NAVOCFORMED), 13 May 1969, IMSWM-106-69, in *NAO*, in 03 - Military Committee, International Military Staff Working Memorandum, 1969, in <http://archives.nato.int/naval-on-call-force-mediterranean-3>.

²⁸⁰ *Final Communique*, DPC in Ministerial Session 28th May 1969, Press Release M3(69)1, 28th May 1969, in *NAO*, in 04 - International Staff / International Secretariat, Public Diplomacy Division / Information Service / Office of Information and Press, NATO Press Releases, 1969, in <http://archives.nato.int/final-communique-dpc-in-ministerial-session-28th-may-1969>.

²⁸¹ *Summary record of a meeting of the Defence Planning Committee (Ministerial Session)*, 28th May 1969, DPC/R(69)9, in *NA*.

²⁸² C. R. NELSON, *The Life and Work of General Andrew J. Goodpaster: Best Practices in National Security Affairs*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2016, p. 215 e capitolo *Tredici*.

²⁸³ *Soviet Bloc penetration of the Middle East, North Africa and Mediterranean and its Military significance to NATO*, in Memorandum from the Director of IMS (Lieutenant Gen. N.G. Palaiologopoulos) to the Members of the Military Committee, 1 April 1969, MC 255/69, in *NAO*, in 03 - Military Committee, Military Committee Series, 1969, in <http://archives.nato.int/soviet-bloc-penetration-of-the-middle-east-and-north-africa-and-its-military-significance-to-nato-4>.

²⁸⁴ A. VARVELLI, *L'Italia e l'ascesa di Gheddafi: la cacciata degli italiani, le armi e il petrolio, 1969-1974*, Dalai Editore, Milano, 2009.

che avrebbe avuto l'annuncio fatto dagli Stati Uniti agli inizi di ottobre, di voler ridurre di tre miliardi di dollari le proprie spese per la difesa²⁸⁵.

Nonostante la NATO avesse iniziato a seguire gli sviluppi in Libia sin dalla data in cui ebbe luogo la presa di potere del Colonnello, incaricando l'IMS di avviare (lo stesso 1° settembre) uno studio che seguisse le vicende libiche, nei mesi immediatamente successivi le strutture atlantiche fecero fatica a comprendere le reali conseguenze di tale avvenimento. Infatti, sebbene «*the coup in Libya apparently has not changed significantly the Mediterranean and Middle East balance of power for the time being*»²⁸⁶ Brosio in novembre puntualizzava che «*the full implications for Western interests are, as yet, uncertain and thus difficult to assess*». Ad ogni modo, la sensazione era quella per cui lo sviluppo in corso costituiva un ulteriore indebolimento politico e militare dell'influenza occidentale nella regione, rispetto al quale l'Unione Sovietica ne avrebbe potuto facilmente trarre guadagno. Il percepito arretramento occidentale era simboleggiato dai primi - negativi - segnali che gli Stati Uniti ricevettero dalla Libia in merito alla base aerea di Wheelus, la cui concessione non sarebbe stata rinnovata una volta giunta al termine di quella in vigore nel 1971²⁸⁷.

Stessa percezione negativa sulla postura atlantica - in generale e non solo nel Mediterraneo - lo ebbe il ricordato annuncio degli Stati Uniti. Sebbene fossero state fornite rassicurazioni che questi non sarebbero andati a detrimento della «*combat strength in Europe and the Mediterranean*», i timori rimasero immutati, specie per il bacino «*where the US forces are indispensable*» come candidamente affermato dal Presidente del MC, l'ammiraglio britannico Sir Nigel Henderson nel corso della ministeriale del DPC del 3 dicembre²⁸⁸.

A queste inquietudini andò con il sommarsi l'emergere di una differente interpretazione della minaccia sovietica tra i membri NATO. La costante fluttuazione della composizione della Quinta Eskadra - passata dall'annoverare 41 unità a giugno, 71 a settembre quale diretta conseguenza degli eventi in Cecoslovacchia, per poi diminuire nuovamente ed attestarsi sulle 30 unità sul finire di novembre - unita alla convinzione che un ostacolo all'influenza di Mosca nella regione sarebbe stato lo stesso nazionalismo arabo, spinse alcuni paesi - come Francia, Belgio e Canada - a dissentire dai toni allarmistici utilizzati²⁸⁹.

Per fare chiarezza su uno scenario securitario in continua evoluzione, il Consiglio Atlantico del 4-5 dicembre richiese che il NAC in sessione permanente procedesse «*to pursue with the*

²⁸⁵ *President Nixon Revises Johnson Fiscal 1970 Budget; Cuts Spending to \$192.9 Billion for \$5.8-Billion Surplus*, in <https://library.cqpress.com/cqalmanac/document.php?id=cqal69-871-26652-1245865>.

²⁸⁶ *IMS Study, The military implications in the Mediterranean and Middle East as caused by the Libyan coup*, in Memorandum from the Acting Director of IMS (Lieutenant Gen. T.R. Milton) to the Members of the MC, IMSM-471-69, 18 September 1969, in *NAO*, in 03 - Military Committee, International Military Staff Memorandum, 1969, in <http://archives.nato.int/the-military-implications-in-the-mediterranean-and-middle-east-as-a-result-of-the-libyan-coup-on-1-september-1969>.

²⁸⁷ *Survey of the main developments in the Mediterranean area since the Ministerial meeting of Washington*, in Memorandum from the Secretary General (Brosio) to the Permanent Representatives, 27th November 1969, PO/69/531 (Revised), in *NA*.

²⁸⁸ *Statement made by the Chairman of the Military Committee to the DPC in Ministerial Session*, 3rd December 1969, in Memorandum from the Secretary of IMS (Brigadier C.E. Page) to the MC; SACEUR, SACLANT, CINCHAN, 5 December 1969, IMSM-638-69, in *NAO*, in 03 - Military Committee, International Military Staff Memorandum, 1969, in <http://archives.nato.int/statement-by-chairman-military-committee-at-dpc-ministerial-session>.

²⁸⁹ Quali quelli esposti dallo stesso Henderson circa le minacce pendenti sulla regione. (in *Summary record of Meeting of the Council*, 18th and 19th November 1969, C-R(69)52, in *NA*).

*greatest attention its examination of the situation in the Mediterranean and to report to Ministers at their Spring Meeting»*²⁹⁰. Ricependo un'indicazione formulata dall'Assemblea WEU a partire dal 1967, il Consiglio andava in questo modo a istituzionalizzare una prassi sino ad allora 'on-call', ossia la periodica elaborazione di studi ad hoc sul Mediterraneo (*report situations*), sulla scorta del rapporto [il CM(68)21 Part III] discusso dal NAC di Reykjavík del giugno 1968.

La ricostruzione dei due capitoli precedente ha mostrato come il Mediterraneo sia stato dunque percepito nel corso dei primi due decenni dall'Alleanza in senso certamente periferico rispetto al teatro prioritario rappresentato dall'Europa continentale, ma riconoscendo ad esso una centralità strategica che non poteva essere taciuta, pur in presenza di una problematicità e complessità intrinseca che contribuirono alla sua secondarietà in ambito atlantico.

Passando dall'essere escluso durante le fasi negoziali a divenire il teatro del primo allargamento del Patto Atlantico, sin dall'inizio degli anni Cinquanta il bacino fu inteso dalla NATO in termini essenzialmente militari, ossia il cui controllo da parte occidentale sarebbe stato decisivo per conseguire una più efficace sicurezza del *Southern Flank* e componente necessaria nel contenimento dell'Unione Sovietica. Accanto a questi aspetti di rilevanza strategico-militare, convivevano non secondari elementi di problematicità, che contribuirono a confinare la regione in un piano secondario delle riflessioni atlantiche.

Queste caratteristiche – ossia interpretazione in termini militari della regione; problematicità e secondarietà della stessa – accompagneranno le discussioni atlantiche in merito al Mediterraneo anche nel decennio successivo, denotando una continuità nelle riflessioni atlantiche nel segno di una perifericità generale.

²⁹⁰ *Final Communique*, NAC Meeting in Ministerial Session in Brussels, 4th And 5th December 1969, M4(69)2, in *NAO*, in 04 - International Staff / International Secretariat, Public Diplomacy Division / Information Service / Office of Information and Press, 1969, in <http://archives.nato.int/final-communique-nac-meeting-in-ministerial-session-in-brussels-4th-and-5th-december-1969>. Si veda altresì Summary record of the Council Meeting (Ministerial Session), 4th December 1969, C-R(69)55 Part 1, in *NA*.

Capitolo III

Il Mediterraneo e la bella addormentata d'Europa.

Le riflessioni dell'Assemblea Parlamentare della Western European Union (WEU): 1955-1969

3.1 Alle origini della WEU: dal Patto di Bruxelles al lungo sonno operativo

Tra le organizzazioni regionali multilaterali impegnate a garantire la sicurezza in Europa e che, pur in un anonimato operativo quasi del tutto assoluto solo a tratti illuminato dalla storiografia, la *Western European Union (WEU)*, istituita con il trattato di Parigi il 23 ottobre 1954, si occupò ripetutamente di avanzare e proporre delle riflessioni sullo scenario securitario mediterraneo.

L'Unione Europea Occidentale (UEO) venne siglata dagli originari firmatari del Patto di Bruxelles del 17 marzo 1948 (Gran Bretagna, Francia e i paesi del Benelux) con l'aggiunta di altri due paesi europei, ossia la Repubblica Federale di Germania e Italia²⁹¹. Le origini di tale alleanza si collocano direttamente nella fase più drammatica dello stentato processo europeo di integrazione nel campo della sicurezza e della difesa, all'indomani della bocciatura, il 30 agosto 1954, da parte del Parlamento francese dell'adozione del Trattato sulla Comunità Europea di Difesa (CED). Fallito il grande disegno federalista di costituire un esercito europeo guidato da un comune ministro della Difesa proprio per l'alta dose di federalismo che il progetto possedeva che risultò invisibile alla Francia, madrina e matrigna ultima dello stesso, i motivi che avevano spinto sin dal 1950 l'opportunità che i paesi europei approfondissero la propria cooperazione anche nel campo militare rimanevano in attesa di una urgente risposta. Tra questi, quello della necessità di procedere ad un riarmo della Germania, sostenuto dagli Stati Uniti ed anche dalla Francia di Mendès France, ma che sarebbe dovuto avvenire necessariamente entro un quadro europeo.

In questo quadro, nella prima metà del settembre 1954 la Gran Bretagna assunse l'iniziativa e, attraverso il proprio ministro degli Esteri Anthony Eden, delineò una soluzione che muoveva da una riscoperta del Patto di Bruxelles del marzo 1948 ed intorno ad esso cercava di tratteggiare i contorni di una nuova forma di difesa europea, che annoverasse la stessa Gran

²⁹¹ Sul patto di Bruxelles si veda E. FURSDON, *The European Defence Community: A History*, Macmillan, London, 1980; A. VARSORI, *Il Patto di Bruxelles 1948: Tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Bonacci Editore, Roma, 1999; O. BARIÈ, *L'Alleanza occidentale: nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Il Mulino, Bologna, 1988. Sulla nascita della WEU si veda: ROHAN, cit; G. MAMMARELLA, *Storia d'Europa dal 1945 a oggi*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999; M. BUCCARELLI, *La politica di sicurezza europea negli anni Ottanta: la 'riattivazione' dell'Unione Europea Occidentale*, pp. 265-284, cit; E. CALANDRI, *Il Mediterraneo e la difesa dell'Occidente, 1947-1956: eredità imperiali e logiche di guerra fredda*, Manent, 1997; M.E. CAVALLARO, *La Nascita Dell'Unione Europea Occidentale: Una Parentesi o Un Passo in Avanti Nel Processo Di Costruzione Europea?* in *Ventesimo Secolo*, vol. 6, no. 14, 2007, pp. 17-44, in JSTOR, in www.jstor.org/stable/23719510. G. WYN REES, *The Western European Union at The Crossroads: Between Trans-atlantic solidarity and European integration*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1998. E. R. PAPA, *Storia dell'unificazione europea, Le origini e la crisi di un progetto rivoluzionario*, Bompiani, Firenze, 2017; B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna, 2001, paragrafo 9, capitolo primo; G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea: 1926-2013*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2015, capitolo terzo.

Bretagna (esclusa dalla CED), coinvolgesse Germania e Italia (escluse dal novero originario del Patto di Bruxelles) così da permettere il riarmo e l'ingresso nel Patto Atlantico della prima, prefigurando una forma associativa però assai meno federalista rispetto alla CED. Eden avanzò l'ipotesi di convocare una conferenza a Londra per il 27 settembre tra i paesi dell'ex-trattato CED più Stati Uniti e Canada per discutere del presente scenario. Un significativo assenso alla linea britannica giunse dallo stesso Mendès France che, nel corso della sua prolusione il 20 dello stesso mese al Consiglio d'Europa, accettò che Londra facesse parte di tale rinnovato disegno securitario europeo, ma soprattutto che questo non contenesse tratti sovranazionali così accentuati²⁹².

Alla Conferenza di Londra si raggiunse l'assenso sui punti citati e circa l'istituzione di una *Agenzia per il Controllo degli Armamenti*, che avrebbe annualmente fissato il tetto massimo di effettivi e di materiale bellico a disposizione di ciascun stato partecipante di questo nuovo framework, il cui progetto fu inviato per una approvazione la più rapida possibile da parte dei parlamenti nazionali. Si guardò certamente con apprensione a Parigi, che approvò il testo, ora pronto per la firma ufficiale. A tale scopo, i paesi di quello che venne prima definito il 'Trattato di Bruxelles allargato', ossia Gran Bretagna, Francia, Benelux, Germania e Italia, s'incontrano nuovamente a Londra il 23 ottobre per dar vita all'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) con lo scopo di «*strengthening peace and security and of promoting unity*»²⁹³.

Sin dalla sua istituzione, essa apparì più un *escamotage* istituzionale per rendere possibile la decisione politica del riarmo della Germania e del suo ingresso nel Patto Atlantico, piuttosto che il convinto strumento multilaterale attraverso il quale poter compiere passi decisivi nell'integrazione europea nel campo della difesa e della sicurezza. Inoltre, nonostante apparisse quale soluzione minoritaria di ciò che non fu possibile, e presto adombrata dalla ben più strutturata Alleanza Atlantica, la *Western European Union* nacque con una propria struttura istituzionale interna, costituita di organi e comitati specifici.

Lo stesso trattato istitutivo prevedeva - agli articoli VIII e IX - che si istituisse anzitutto un '*Consiglio*', al fine di poter dare esecuzione al trattato stesso. Presto denominato *Council of Western European Union*, esso era formato dai ministri degli Esteri e della Difesa dei paesi membri, rappresentando l'organo esecutivo dell'organizzazione: si riuniva regolarmente una volta l'anno (solamente a partire dal 1984, in seguito al rilancio del WEU, passò a due riunioni all'anno), ma le sue decisioni non avevano peso vincolante, ma solamente di indirizzo politico sui temi della sicurezza europea. Inoltre, il Consiglio e poteva essere convocato in qualsiasi momento da ciascuna delle parti contraenti in caso di percepite minacce alla pace.

Al fine di consentire la continuità dei lavori, il Consiglio nominò dei Rappresentanti Permanenti provenienti da ciascun stato. In questa composizione, il Consiglio Permanente si riuniva ogni settimana ed era presieduto dal *Segretario Generale del WEU*, il quale veniva eletto dal Consiglio e che esercitava una figura di indirizzo politico e di rappresentanza dell'Unione, oltre ad essere capo del Segretariato, organo quest'ultimo di supporto al Segretario con+ funzioni amministrative.

²⁹² MAMMARELLA, cit; A. DUCE, *Storia della politica internazionale (1917-1957) Dalla Rivoluzione d'ottobre ai Trattati di Roma*, Edizioni Studium, Roma, 2009, pp. 433-436

²⁹³ *Article VIII of the Modified Brussels Treaty*, in <http://www.weu.int/>.

Il secondo maggiore organo collegiale all'interno della WEU era l'*Assemblée*, anch'essa prevista dal trattato (articolo IX) e formata dai rappresentanti nazionali (parlamentari) dei paesi partecipanti presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. In base ai poteri ad essa accordati dal trattato, l'Assemblea - che presto iniziò a fregiarsi dell'aggettivo *Parlamentare* - si riuniva in seduta plenaria due volte l'anno e aveva il compito di ricevere il rapporto annuale preparato dal Consiglio circa le attività realizzate da quest'ultimo, ma ben più interessante si rivelò essere la sua azione di iniziativa politica, alimentata di volta in volta da uno o più stati, e che si esplicava nella elaborazione di report periodici e raccomandazioni da sottoporre all'attenzione del Consiglio su molteplici aspetti della sicurezza europea.

Incaricati operativamente di dare seguito a ciò erano i Comitati ed i gruppi di lavoro formati dagli stessi parlamentari²⁹⁴. Tra questi, un ruolo di rilievo lo ebbero sin dalle prime fasi il '*Committee on Defence Questions and Armaments*' e il '*Committee on General Affairs*'. Questi comitati erano incaricati talvolta dal Consiglio, talvolta dalla stessa Assemblea, ad elaborare rapporti d'analisi e raccomandazioni sui principali aspetti della sicurezza europea, generalmente per aree geografiche (esempio: Europa Centrale; Mediterraneo; deterrenza nucleare, ecc).

Individuato l'oggetto di studio, dopo la necessaria fase d'istruttoria interna, ciascun comitato era tenuto ad approvare al suo interno - con voto di maggioranza semplice - e successivamente a presentare l'esito delle sue riflessioni all'Assemblea per il tramite di un *Rapporteur*, nominato tra i parlamentari componenti il comitato stesso. La fase di dibattito risultava cruciale in quanto sovente il rapporto e le raccomandazioni erano oggetto di revisione, prima di essere adottati dall'Assemblea in seduta plenaria - ancora mediante voto a maggioranza semplice - e inviati all'attenzione del Consiglio, il quale era a sua volta obbligato a fornire una risposta scritta all'Assemblea sul merito delle sollecitazioni ricevute; qualora fossero state ritenute meritevoli, il Consiglio poteva adottare le raccomandazioni ad esso pervenute dall'Assemblea e su di queste ricamare iniziative e posizioni ufficiali la condotta della WEU, che tuttavia potevano essere adottate solamente all'unanimità dei suoi membri²⁹⁵.

3.2 L'emergere dell'attenzione verso il Mediterraneo (1955-1961)

Alla pur rapida istituzione del WEU seguì presto un difficile avvio operativo. Infatti, a partire già dalla seconda metà degli anni Cinquanta, l'Unione entrò in una sorta di letargo operativo che durò circa trent'anni, sino al suo rilancio nella metà degli anni Ottanta. Le ragioni di tale offuscamento furono molteplici e complesse. Anzitutto, la WEU si portò dietro gli stessi limiti che avevano decretato il fallimento della CED e le incertezze che aleggiavano intorno al processo di integrazione europea.

Più in generale si possono delineare tre ordini di cause all'origine della scarsa effettività dell'organizzazione e che la condussero ad divenire una sorta di forum dormiente, inefficace

²⁹⁴ CVCE, *The statutory bodies of WEU*, <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/72d9869d-ff72-493e-a0e3-bedb3e671faa/f3e0b990-132f-4ecf-90e9-9208cb385b2f>.

²⁹⁵ Sulla struttura organizzativa della WEU si rimanda soprattutto alle opere citate di ROHAN e BLOED, rispettivamente ai capitoli I (pp. 1-62).

nella capacità di agire operativamente. Per prima vi fu l'interpretazione che i paesi europei diedero a essa, intesa quale sfogo delle frustrazioni nazionali sui temi della politica estera e di difesa europei registrate in sede atlantica. In questo senso, ciò impedì sovente che si potesse tracciare una linea politica comune tra i paesi membri, e l'organizzazione europea venne presto percepita quale consesso secondario, di ripiego rispetto alla NATO.

Inoltre, gli Stati Uniti, all'indomani del tramonto della CED sostenitori del sistema di difesa sostitutivo che si stava approntando, non tardarono poi in una seconda fase – una volta cioè realizzato il reinserimento della Germania Occidentale nello stesso - ad osteggiarlo, temendo che tale forum, dal quale erano esclusi, potesse diventare concorrenziale rispetto a quello NATO. A questa sottesa competizione con il forum atlantico dalla quale sin da ora sarebbe stato destinato ad uscirne perdente, la WEU infine, scontò il configurarsi più come consesso di consultazione piuttosto che come autonoma organizzazione in grado di mettere in atto progetti sui temi della difesa e della sicurezza indipendenti.

Nonostante questi non secondari motivi di criticità che funsero da causa e prelude alla lunga fase di oblio operativo della WEU, i suoi organi e strutture continuarono il loro regolare lavoro, pur interrogandosi su quali risultati concreti le loro attività potessero realizzare.

In questo senso, non s'interruppe il lavoro dell'Assemblea Parlamentare per quanto riguardò l'elaborazione dei rapporti periodici sulla sicurezza europea, denominati '*State of European Security*'. Incaricato di dar vita a tali riflessioni fu il '*Committee on Defence Questions and Armaments*' che fu insignito di tale compito a partire dalla terza dell'Assemblea WEU del maggio 1957. I primi rapporti sullo scenario securitario elaborati tra il 1957 ed il 1960, ebbero per oggetto questioni attinenti all'uso politico e militare della forza nucleare in Europa²⁹⁶. Presto però emerse la necessità di una riflessione più puntuale sulla sicurezza europea, che si soffermasse sulle diverse aree che la componevano. Questa attenzione per gli aspetti regionali della sicurezza europea emerse con il rapporto dell'ottobre 1960, rivolto alle dinamiche specifiche dell'Europa centrale.

Nell'ambito di una analisi delle principali aree delle quali si componeva la sicurezza in Europa, si avvertì l'esigenza di rivolgere lo sguardo anche a sud del continente, e quindi alle dinamiche mediterranee. Sulla base di tale interpretazione composita dello scenario securitario, il 29 aprile 1961, l'Assemblea discusse e adottò il primo rapporto rivolto alla sicurezza nel Mediterraneo, elaborato dal *Committee on Defence Questions and Armaments* e curato dal

²⁹⁶ Qui di seguito si riportano le titolature dei primi rapporti sulla sicurezza europea elaborate dall'Assemblea WEU: Il primo rapporto venne presentato il 21 settembre 1957: *State of European Security: report by Mr Fens rapporteur* (Preventative role of tactical nuclear weapons; preventative role of strategic nuclear weapons); il secondo venne presentato il 2 giugno 1958 (*Present State of European Security: Report by Mr Fens, rapporteur* (capability of massive nuclear retaliation; capability of defending Western Europe against Land Attack; Internal defence and police forces); il terzo l'8 dicembre 1958 (*State of European Security: report by Mr Mulley, rapporteur* (organisation of tactical formations; the control and availability of nuclear weapons in tactical support; standardisation of weapons and equipment for ease of logistic support in the field; the preparedness of the German forces; level of forces in the Central Europe Command and the present size of national contributions); il quarto il 20 maggio 1959 (*State of European Security: report submitted by Mr Mulley, rapporteur* (the overall strategic position of the West; naval forces; the state of preparedness in the combat zone); in HAEU, in *Fonds Inventory: WEU Assembly*, in <https://archives.eui.eu/en/fonds/194161?item=WEU>.

parlamentare olandese Frans J. Goedhart²⁹⁷, in qualità di *Rapporteur*²⁹⁸. La struttura di questi rapporti era piuttosto rigida, essenzialmente composta da due parti qualificanti. La prima, denominata *Explanatory Memorandum*, ossia lo studio vero e proprio, il quale risultava essere organizzato in un numero variabile di sezioni specifiche. Una seconda parte che conteneva la *Draft Recommendation*, ossia un novero di raccomandazioni – basate sul contenuto ed i risultati del rapporto – che il Comitato proponeva all'Assemblea e, qualora adotta da quest'ultima, sarebbero state sottoposte all'attenzione del Consiglio.

Giungendo al merito del rapporto, quest'ultimo muoveva dal tradizionale assunto secondo cui quella mediterranea era una «*key area in the whole European Security*», e che lo scenario del bacino fosse profondamente mutato negli ultimi quindici anni, al punto da non potere più dirsi un *lago occidentale*. Inoltre, anche il WEU conveniva che la causa della perdita dell'egemonia occidentale nella regione fosse imputabile all'azione dell'Unione Sovietica che intendeva conseguire tre principali obiettivi, ossia l'eliminazione delle capacità nucleari dell'Alleanza Atlantica; il controllo degli Stretti; l'occupazione dell'Europa Meridionale.

La minaccia rappresentata da Mosca nel bacino era percepita sia da un punto di vista militare che politico. Rispetto al primo, sin dalla seconda metà degli anni Cinquanta, l'URSS aveva cercato di ritagliarsi «*a side door into the Mediterranean*», soprattutto nell'area balcanica, esercitando pressioni politiche soprattutto su Albania e Jugoslavia. Quelle su Tirana si erano rivelate piuttosto efficaci e l'URSS aveva notoriamente ottenuto dal governo albanese l'utilizzo della base di Valona, decisiva per l'appoggio ai sottomarini sovietici, ma anche per interdire l'accesso al Mar Adriatico ai convogli occidentali chiudendo lo Stretto di Otranto, e disporre così di un'area di lancio per *short-range missiles* verso l'Europa meridionale²⁹⁹.

I timori militari erano acuiti dalla possibilità che Mosca distaccasse dalla sua Flotta del Mar Nero una squadra navale permanente nel Mediterraneo; una prospettiva questa che se fosse stata realizzata avrebbe reso ancor più evidente la minaccia militare - e funto da sostegno a quella politica - sovietica nella regione. Pur non avendo l'URSS un diretto accesso ai mari caldi, si guardavano con crescente apprensione le stime relative alle unità assegnate alla Flotta del Mar Nero, che in base ai dati occidentali della metà degli anni Cinquanta comprendevano 65 sottomarini e 6 incrociatori, 60 cacciatorpediniere e 500 altri navigli di supporto, ossia circa la metà dell'interna Flotta sovietica di superficie.

Con particolare preoccupazione era valutata la componente subacquea dal momento che i sottomarini sovietici avrebbero potuto eludere i controlli degli stretti turchi e quelli della rocca di Gibilterra e penetrare nel bacino. Allo stesso modo, suscitò non secondario timore la potenzialità dell'aviazione navale sovietica, sebbene un impedimento non di poco rilievo fosse

²⁹⁷ Sulla figura di F.J. Goedhart si veda M. de KEIZER, *Frans Goedhart, journalist en politicus (1904-1990): een biografie*, Uitgeverij Bert Bakker, 2012.

²⁹⁸ *State of European Security*, Report submitted on behalf of the *Committee on Defence Questions and Armaments*, by Mr. Goedhart, Rapporteur, 29 April 1961, Doc 201, pp.104-126, in *Historical Archives of the European Union* (d'ora in Avanti *HAEU*), Corporate Bodies-Non-EU Organizations, *Assembly of Western European Union* (WEU) fund, WEU-01.01 Sessions 1957 - 1962, WEU-11_009.

²⁹⁹ Specie per i *Sea-to-Ground Ballistic Missiles* quali il *Komet I* (100 miglia, 160 km di gittata) ed il *Golem* (400 miglia 640 km).

rappresentato dalla mancanza di una base d'appoggio permanente nel Mediterraneo, che ne avrebbe limitato la natura delle operazioni.

Alla minaccia navale sovietica i paesi occidentali contrapponevano prevalentemente la Sesta Flotta americana, che nel 1961 schierava 50 unità – tra quelle di superficie e subacquee - e 200 aerei. Inoltre, La Sesta Flotta aveva di recente dimostrato la sua funzione di deterrente e di forza d'intervento rapido in occasione della crisi libanese nel 1958 quando, nella seconda metà di luglio, completò con successo lo sbarco di 5.000 marines in Libano, in seguito alla richiesta di soccorso da parte di del presidente libanese, il cristiano maronita Camille Chamoun³⁰⁰.

Sebbene sull'efficacia della flotta statunitense si nutrissero dunque ben poche perplessità, lo stesso non poté dirsi per i dispositivi militari nazionali di Italia, Grecia e Turchia, affetti da obsolescenza e da un livello operativo valutato come non sufficiente. Inoltre, il fallimento, nel giugno 1960 in seguito alla crisi tra Atene ed Ankara in merito alla vicenda di Cipro, dell'esperimento multilaterale regionale rappresentato dal Patto Balcanico promosso dalla Jugoslavia di Tito nel 1954 in seguito alle tensioni tra Belgrado e Mosca nel 1953, che annoverava oltre al paese balcanico i tre membri mediterranei dell'Alleanza, costituiva un ulteriore motivo di debolezza per la proiezione occidentale nel mediterraneo orientale³⁰¹.

Se dunque la WEU si mostrava in sintonia con le riflessioni atlantiche non tacendo sul pericolo militare rappresentato dall'URSS, il rapporto si soffermò e asserì con chiarezza che «*the main threat in the Mediterranean area is not military, [...] but the "subversion" of any Arab country*», dunque mostrando una sensibilità differente rispetto all'analisi NATO.

Infatti, nelle pressioni politiche esercitate da Mosca sui paesi arabi della sponda sud, che assunsero la forma dell'elargizione di aiuti militari ed economici, si scorgeva la minaccia principale per la sicurezza nel Mediterraneo. In questo senso, l'eventuale attivazione di una squadra navale sovietica permanente, avrebbe rafforzato tale influenza politica, finalizzata ad accrescere il ruolo dell'Unione Sovietica e ad attrarre i paesi arabi rivieraschi nell'orbita orientale. Di ciò, i paesi europei erano «*aware of the danger of communist subversion outflanking the NATO defence in this area*» operata attraverso una azione politica da parte di Mosca.

Inoltre, l'influenza sovietica nella regione era altresì facilitata dal grave stato di arretratezza economica nel quale versavano questi paesi. Tra i molteplici aspetti che incidevano sulla fragilità socioeconomica di questi ultimi, il rapporto del WEU esprimeva particolare preoccupazione per l'impetuosa crescita demografica recentemente registrata. Nella quasi totalità degli stati, circa la metà della popolazione era al di sotto dei 25 anni d'età e, data l'asfittica condizione delle economie dei paesi, questo trend demografico si sarebbe tradotto in una insostenibile domanda di lavoro alla quale non sarebbe stata possibile dare soddisfazione. Il risultato ultimo di ciò sarebbe stato quello di indebolire ulteriormente la già fragile tenuta politica-istituzionale degli stati, rendendoli ancor più sensibili alle avance

³⁰⁰ Sulla crisi in Libano (15 luglio – 25 ottobre 1958), si veda: D. Little, *His Finest Hour? Eisenhower, Lebanon, and the 1958 Middle East Crisis*, in *Diplomatic History*, vol. 20, no. 1, 1996, pp. 27-54. JSTOR, www.jstor.org/stable/24913444.

³⁰¹ Sul Patto Balcanico e la sua crisi si veda: G. CAROLI, *L'Italia e il Patto balcanico, 1951-1955. Una sfida diplomatica tra Nato e Mediterraneo*, Franco Angeli, Milano, 2011.

politiche di Mosca e, qualora anche uno di questi paesi fosse stato ricompreso nella sfera sovietica, tale esito sarebbe stato «*a tremendous victory*» per il blocco comunista.

In presenza di un composito scenario securitario mediterraneo che poneva sfide trasversali sia di natura militare che politica, le raccomandazioni che il Comitato elaborò rappresentarono una commistione di suggerimenti pratici e di più profonde riflessioni strategiche. Tra i primi, si esortava la NATO a unificare il comando delle unità navali nel Mediterraneo («*there have never been valid arguments on the grounds of military efficiency*»); e si esortava la Francia a retrocedere dalla sua decisione del 1959 di ritirare la sua flotta dal dispositivo integrato atlantico in caso di guerra.

Accanto a raccomandazioni di tipo militare, se ne affiancarono delle altre di natura più propriamente politica: l'Assemblea invitava i paesi europei a dare vita ad una «*common foreign policy and [...] a concerted economic policy towards the non-member countries of the Mediterranean basin*». In particolare, da un lato si voleva richiamare i paesi occidentali a mostrarsi uniti e «*act together in full harmony*» all'indomani dei fatti di Suez, dal momento che «*a breakdown in Western unity is the prime purpose of Soviet policy*»; e dall'altro, si intendeva così delineare una strategia atta a scongiurare l'influenza sovietica nella regione. Questa prevedeva che i paesi occidentali dessero vita a programmi di assistenza e sviluppo economico in favore dei paesi della sponda sud, al fine di dare vita ad un «*long-term economic development*» per questi ultimi: una prospettiva questa che avrebbe rimosso uno dei terreni fertili della predicazione sovietica nella regione. In questo modo inoltre, si sarebbe altresì dimostrato ai paesi arabi mediterranei che gli interessi occidentali non sono confliggenti con i loro³⁰².

3.3 La seconda metà degli anni Sessanta: il deterioramento dello scenario securitario e la crescita dell'attenzione per il bacino

Nel corso della seconda metà degli anni Sessanta, lo scenario securitario mediterraneo andò incontro ad un progressivo deterioramento. Parevano dunque avere fondamento quelle critiche mosse alla *distensione*, rea di non aver effettivamente estirpato le tensioni bipolari nell'Europa centrale e continentale, ma di averle solo trasposte nelle aree ad esse periferiche, come il Mediterraneo. Numerosi furono i segnali in questo senso: il permanere del conflitto tra Grecia e Turchia in relazione a Cipro; il senso di incertezza strategica in seguito alla decisione degli Stati Uniti di rimuovere i missili Jupiter in Italia e Turchia nel 1963, il ritiro della Francia dai comandi integrati NATO nel 1966 che vanificò il re-dispiegamento della propria flotta nel bacino del 1963, e soprattutto il riaccendersi del conflitto arabo-israeliano con la Guerra dei Sei Giorni ed il conseguente e già citato rafforzamento della presenza militare navale sovietica nel Mediterraneo. Soprattutto questi ultimi aspetti incisero negativamente rispetto alla stabilità regionale acuendo i timori dei paesi occidentali³⁰³.

³⁰² *State of European Security*, Report, cit, pp. 125-6.

³⁰³ M. MONAKOV, *The Soviet Naval presence in the Mediterranean at the time of the Six Days War*, pp. 144-171, cit.

Sulla scorta di questi fatti, anche la WEU iniziò a tributare maggiore interesse alla regione, che portò all'elaborazione, nel dicembre 1967, del secondo rapporto sulla sicurezza nel Mediterraneo che venne elaborato sempre all'interno del *Committee on Defence*, con Goedhart confermato nel suo ruolo di *Rapporteur*³⁰⁴.

Le ragioni alla base di nuovamente concentrare l'attenzione dell'organizzazione sulla regione furono esplicitate nella prima parte di questo lungo documento. Laddove la situazione nel 1961 vedeva il bacino configurarsi ancora come un «*Western lake*»; nella seconda metà degli anni Sessanta «*the danger of the Soviet Union outflanking the NATO defence system by "indirect" strategy of subversion*» rappresentava un pericolo concreto. Pertanto, in un quadro in cui «*the whole situation in the Mediterranean has been transformed*», il monopolio occidentale della regione risultava essere posto severamente a repentaglio dalla «*substitution of the Soviet political influence for that of the West in the Arab world, accompanied by the war between Israel and the Egypt*».

A ciò si sommarono altresì ulteriori motivi di tensione interna alla compagine degli occidentali che contribuirono ad acuire l'incertezza e ad indebolire l'influenza occidentale nell'area quali il colpo di stato in Grecia nell'aprile del 1967 che mise al potere il regime militare dei Colonelli; il perdurare dello scontro tra greci e turchi in merito alla questione di Cipro; ed il definitivo annuncio del disimpegno britannico nel Mediterraneo a seguito dell'indipendenza di Malta nel 1964, che poneva non secondari interrogativi per la presenza occidentale – militare e politica – nel Mediterraneo, in relazione alla perdita delle strategiche basi -britanniche e NATO – dell'isola.

Nello studio del 1967, la WEU ribadì la rilevanza del Mediterraneo quale «*the world's greatest maritime corridor*», ove transitavano più di 2600 convogli commerciali navali al giorno, vitali per l'economia e l'approvvigionamento logistico ed energetico dell'Europa. L'unico modo per esercitare il controllo sulla regione e garantirne la sua sicurezza era quello di «*dominating the Mediterranean sea lines*» ed i punti d'accesso³⁰⁵. Nonostante anche in questo secondo rapporto fosse prevalente l'interpretazione militare data alle sfide regionali, esso mise in luce i risvolti politici delle stesse, legandoli alla variabile sovietica.

In quest'ottica, a livello regionale generale, il reale vincitore della Guerra dei Sei Giorni era l'Unione Sovietica che aveva «*enormously strengthened its political and military influence in the area*». Inoltre, il pur contraddittorio rapporto tra Mosca ed il Cairo aveva fatto sì che nei sei mesi successivi al conflitto la squadra navale sovietica fosse cresciuta (sino ad attestarsi a 47 unità di superficie e un numero di sottomarini superiore ai 5 in costante pattugliamento nel Mediterraneo orientale) che aveva riaperto il pericolo che l'Unione Sovietica fosse realmente in grado in un futuro non tanto prossimo di trasformare «*the Western lake into a political Red Sea*»³⁰⁶.

Il carattere sicuramente più innovativo della riflessione WEU sul Mediterraneo fu la conferma di una attenzione specifica – seppur ancora residuale - alla situazione economica, politica e

³⁰⁴ *Explanatory Memorandum* (submitted by Mr. Goedhart, Rapporteur), D. 431, 4 December 1967, pp. 204-229, in *HAEU*, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.02 Sessions 1963 – 1967, WEU-24_014.

³⁰⁵ *Ivi*, p. 205

³⁰⁶ *Ivi*, pp. 201-13.

sociale dei paesi della sponda sud del Mediterraneo, definita «*far more critical*» rispetto a quella descritta nel 1961. Destava preoccupazione il fatto che «*the Arab population are growing at an explosive rate*», dinamica che esercitava una pressione insostenibile per le già asfittiche strutture economiche e produttive dei paesi maghrebini. Queste condizioni creavano il terreno fertile affinché potesse attecchire una pervasiva propaganda comunista, a vantaggio degli interessi dell'URSS nella regione. Nell'ambito di tale riflessione, lo stesso Goedhart si lasciava andare ad una personale considerazione politica quando si diceva «*firmly convinced that it is only when poverty has been eradicated from this area that "security" can be genuinely established*»³⁰⁷.

Nelle conclusioni, il rapporto si lasciava andare ad una critica sugli esiti contraddittori della Distensione, che emergerà in maniera più manifesta in seno alla CSCE (si veda *Capitolo Quarto*). Infatti, si asseriva come laddove sul fronte continentale «*the relationship between the Alliance and the East European Communist States has been "frozen" [...] in the Mediterranean region it has been, and is, changing fast*», al punto che i paesi occidentali – ammoniva il rapporto – farebbero bene a temere una azione sovietica «*in the Mediterranean area than in the Central Europe*».

In questo scenario «*what action should the members countries of WEU try to develop?*» Ribadendo che «*the problem of Mediterranean security is not so much military one as a political one*», i paesi occidentali avrebbero dovuto agire al fine di dimostrare ai «*friendly countries in the area*» che questi sarebbero stati aiutati nel loro sviluppo e protetti da eventuali tentativi di sovversione esterna perpetuata sia politicamente che militarmente.

Per rendere tali garanzie effettive, la WEU suggeriva un pacchetto di azioni militari e l'adozione di politiche economiche e per lo sviluppo rivolte ai paesi della sponda sud.

In prima istanza, occorreva potenziare il dispositivo militare occidentale nel bacino, attraverso una modernizzazione ed efficientamento delle flotte nazionali di Italia, Grecia e Turchia. Allo stesso modo occorreva lavorare ad una ricomposizione della solidarietà occidentale ed atlantica, favorendo una soluzione della disputa tra Grecia e Turchia su Cipro che stava dilaniando l'Alleanza e la stabilità del *Southern Flank*, ed esercitando delle pressioni sulla Gran Bretagna affinché retrocedesse dalla decisione di disimpegnarsi dal bacino e che «*the British Government will review this policy and consider building up, once again, the strength of its Mediterranean fleet*» definita - allo stato attuale - trascurabile. Al fine di razionalizzare il rafforzamento della postura militare occidentale nella regione, la WEU suggerì che venisse al più presto costituito in sede atlantica «*a special Mediterranean Committee [...] to inform and advice the NAC on the evolution of political and military events in this area*».

L'ultima parte del rapporto, procedeva alla disamina degli squilibri e le contraddizioni economiche in capo ai paesi della sponda sud, ostativi al conseguimento di una effettiva sicurezza e *back door* per l'accrescimento dell'influenza sovietica nella regione. Si affermava infatti che «*while the great majority of the peoples who inhabit the southern littoral of the*

³⁰⁷ *Explanatory Memorandum* (submitted by Mr. Goedhart, Rapporteur), D. 431, 4 December 1967, p.215, in *HAEU, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.02 Sessions 1963 - 1967, WEU-24_014*.

Mediterranean continue to live in poverty, the Mediterranean region will never be politically or militarily secure». Al fine di porre rimedio a ciò, il rapporto invitava i paesi WEU, ma anche gli Stati Uniti a guardare «*on their experience on the Marshall Plan and the European Coal and Steel Community*» al fine di stimolare e sostenere quei necessari mutamenti economici e sociali necessari per lo sviluppo della regione, rispetto ai quali la WEU si candidava a sovrintendere a tali progetti. Il coordinamento era un passaggio fondamentale dal momento che si riscontrava una totale assenza di strutture euromediterranee atte a implementare un vagheggiato '*Piano Marshall per il Mediterraneo*'³⁰⁸.

A tal fine, si auspicava la creazione di una «*Mediterranean Development Organization*», modellata sull'esperienza della CECA che avrebbe visto la compresenza sia dei paesi donatori che di quelli destinatari degli aiuti, ispirata dall'obiettivo di incoraggiare gli stati della sponda sud «*to overcome their traditional enmities in order to work together to develop their economic potentialities jointly*». Inoltre, tale organo avrebbe dovuto indicare ed elaborare specifici progetti di sviluppo, tra cui quelli nel settore agricolo, industriale e per la gestione delle risorse idriche.

Eppure, un prerequisito a ciò sarebbe stato quello per cui si sarebbe dovuto registrare «*a political settlement between Israel and the Arab countries*». Si riproponeva dunque l'ostacolo ad ogni duratura prospettiva di pace e di sviluppo per la regione rappresentato dal conflitto arabo-israeliano.

La prospettiva di accedere ad una linea di credito e di sviluppo sarebbe potuta essere impiegata quale leva politica da parte degli occidentali per convincere da un lato i paesi arabi dell'inopportunità di caldeggiare la linea dello scontro con Israele (quali Algeria, Egitto e Siria) minacciando una esclusione degli stessi dagli aiuti; e dall'altro per convincere i paesi della sponda sud più moderati (Marocco, Libano, Libia, Tunisia e anche la Giordania) ad impegnarsi nella risoluzione del conflitto arabo-israeliano promettendo loro un sostegno per il loro sviluppo³⁰⁹.

3.4 Le divergenze tra i paesi membri sul Mediterraneo

Il rapporto venne presentato il 4 dicembre 1967. Rispetto a quello del 1961, la documentazione si presenta essere assai più completa, restituendo anche i verbali delle discussioni assembleari relative alla seduta plenaria durante la quale il rapporto fu discusso, e che consente di apprezzare meglio le diverse sensibilità dei paesi in merito³¹⁰.

³⁰⁸ Idea alla quale avevano alluso gli stessi italiani già con il cosiddetto '*Piano Pella*' avanzato alla fine degli anni Cinquanta. In merito si veda: Mammarella-Cacace, *op. cit.*, p. 211; B. Bagnato, *La Pira, de Gaulle e il primo Colloquio mediterraneo di Firenze*, pp. 104-5, in https://www.storiadifirenze.org/pdf_ex_eprints/45-Bagnato.pdf; G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea: (1926-2003)*, Editori Laterza, Roma - Bari, 2009, p. 120.

³⁰⁹ *Explanatory Memorandum* (submitted by Mr. Goedhart, Rapporteur), D. 431, 4 December 1967, cit, pp. 226-229,

³¹⁰ *Official Report of the Debate*, Seventh Sitting, Monday, 4 December 1967, *Defence of the Mediterranean and the NATO southern flank*, pp. 44-69, in *HAEU*, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.02 Sessions 1963 - 1967, WEU-24_014.

A presiedere la riunione fu il parlamentare italiano Badini Confalonieri, ed essa fu aperta dall'intervento introduttivo di Goedhart, che fornì una breve sintesi del rapporto concludendola con una constatazione piuttosto amara, ossia che era noto come «*by experience virtually no recommendation adopted by usis accepted by the Council of Ministers [of the WEU]*». L'amarezza del parlamentare olandese scaturiva da quanto accaduto poche ore prima in seno al Committee, ossia dal fallimento di una sua personale iniziativa presentata la mattina di quello stesso giorno in seno al *Committee*, ossia il progetto di una '*draft Resolution*' che, basandosi sugli aspetti più innovativi e coraggiosi del rapporto – in particolare l'idea di un piano di sviluppo per la regione euromediterranea -, proponesse raccomandazioni dal contenuto politico più rilevante. Sebbene la documentazione non tenga traccia del testo del draft, si ha tuttavia testimonianza di questa breve e fallimentare iniziativa. Goedhart ricordò infatti nella sua prolusione di come il documento sia stato oggetto di «*long discussion*» e, pur ricevendo «*many amendments*», alla fine esso «*did not get a distinct majority*» ricevendo 7 voti a favore, 1 contrario e 7 astensioni, decretandone il fallimento dell'iniziativa. Nelle considerazioni del *Rapporteur*, tale deprecabile esito rappresentò non solo una occasione perduta per il bacino, ma anche per la stessa WEU di presentare al Consiglio finalmente un corpus di raccomandazioni innovative e dal contenuto politico rispetto a quelle tradizionali giudicate «*vague and evasive*»³¹¹.

Per comprendere le cause del fallimento dell'iniziativa di Goedhart, l'analisi degli interventi che seguirono risulta essere esplicativa. Il primo a prendere la parola fu il parlamentare francese Beauguitte che asserì di essere stato egli stesso il principale oppositore al *draft*. Tralasciando i motivi procedurali di tale opposizione³¹², quest'ultima si fondava sulla presenza all'interno del documento di numerosi attacchi rivolti alla Francia. Ad esempio, esso sosteneva che le recenti azioni di Parigi avevano aumentato l'incertezza nel Mediterraneo. Il ritiro delle forze francesi dalle strutture integrate NATO nel 1966; la possibilità che nel 1969 Parigi potesse ritirarsi dall'Alleanza; i dubbi circa l'applicazione dell'articolo 5 a difesa degli alleati; ed infine il ritiro dallo strategico porto algerino di Mers-el-Kébir nel febbraio 1968, furono definiti dal *draft* elementi lesivi della stabilità regionale. Il parlamentare francese rispose puntualmente a ciascuna questione, sostenendo anzitutto che non era in discussione la partecipazione della Francia alla NATO, così come il rispetto da parte francese dell'articolo 3 del trattato di Parigi circa le garanzie di sostegno ad un membro WEU in caso di attacco esterno. In merito all'evacuazione della base algerina, Beauguitte annoverò ragioni di carattere militare, politico e tecnico, in base alle quali l'avamposto non rientrava più nelle priorità strategiche francesi senza che questo però inficiasse nelle operazioni della Francia nel bacino³¹³.

In profondo disaccordo rispetto alla posizione francese sul *draft*, fu il rappresentante italiano, il democristiano Giuseppe Bettiol, che non solo deprecò lo scarso risultato raggiunto dall'Assemblea con le raccomandazioni che invocavano l'avvio di una «*common policy in the*

³¹¹ Ivi, pp. 49-52.

³¹² Beauguitte sollevò irregolarità procedurali tra l'originaria formulazione del draft e la 'nuova' versione presentata la stessa mattina del 4 dicembre da Goedhart: una discrepanza nel testo e nei toni che rendeva impossibile adottare il draft.

³¹³ Ivi, pp.53-57.

Mediterranean», ma si lanciò nella nota critica verso la *Distensione*. Nello specifico, il parlamentare italiano asserì che l'Italia, tra tutti i paesi NATO, era uno dei più minacciati dalla nuova situazione emersa nel Mediterraneo, con quest'ultimo definito «*an essentially European sea*» che negli ultimi anni era andato incontro ad un deterioramento securitario ora ben visibile. Infatti, laddove era stato raggiunto un certo grado di sicurezza nell'Europa Centrale, nel bacino «*distressing and disquieting factors has arisen*». Secondo il punto di vista italiano, di questo stato di cose erano responsabili gli stessi paesi occidentali perché «*we accepted the policy of détente uncritically*» non riuscendo al contempo a sviluppare una politica europea verso il Mediterraneo. Ciò ha altresì accresciuto il timore che possano sorgere conflitti locali a causa del contemporaneo aumento della penetrazione sovietica e progressiva erosione dell'influenza occidentale nella regione.

Per sovvertire tale situazione, l'Italia propose che i paesi europei si facessero interpreti di una azione convinta nel bacino che avesse due direttrici: la prima quella per cui era assolutamente essenziale che proseguisse la garanzia militare rappresentata dalla Sesta Flotta americana quale deterrente strategico e militare; e la seconda, che si affrontasse il tema della povertà e delle sue conseguenze per la sicurezza nei paesi della sponda sud, promuovendo «*a kind of Marshall Plan for the undeveloped Arab countries*». La posizione italiana, inserita nel solco neo-atlantico, manifestava dunque una certa insoddisfazione per come i temi mediterranei erano affrontati in sede WEU, e mostrava di sostenere le più ampie finalità del rapporto.

Infatti, in maniera del tutto speculare a Goedhart, anche Battiol definì le raccomandazioni qui pattuite «*purely formal and rhetorical*» manifestando una certa insoddisfazione nel constatare che «*our Ministers do not appear to wish to dwell on the political situation in the Mediterranean*»³¹⁴.

Rispetto alle posizioni antitetiche di Francia ed Italia, così come emerso in sede di *Committee*, anche il dibattito assembleare tese a prediligere una posizione mediana tra le due, verso la quale andò a convergere la maggioranza stessa dei parlamentari i quali, pur mostrando di condividendo i presupposti teorici del *draft* non ritennero opportuno spingersi sino al punto di approvarlo, prediligendo che si optasse per delle raccomandazioni politicamente meno pregnanti il cui contenuto non generasse inutili tensioni tra i paesi membri o impegnasse quest'ultimi in progettualità dal peso economico importante e verso le quali non vi era una volontà manifesta.

Esempio qualificante di tale linea mediana fu la posizione assunta dalla Gran Bretagna la quale, attraverso il parlamentare Dodds-Parker, mostrò di condividere molti degli aspetti messi in evidenza dal *draft*. Tra questi, i dubbi circa le garanzie ribadite dalla Francia; il deterioramento dello scenario securitario regionale; e soprattutto convenendo sull'opportunità che «*there should be a Mediterranean development Organization*»³¹⁵.

Eppure, a chiusura del suo intervento, Dodds-Parker tenne a precisare che le sue parole non erano da intendersi quale voto favorevole circa l'adozione *draft*. Sulla stessa posizione si allineò altresì il deputato della Repubblica Federale di Germania Lenze che, riferendosi al

³¹⁴ Ivi, pp. 58-60.

³¹⁵ Ivi, pp. 60-63.

asserì come «*it is certainly debatable whether this of that proposal is feasible within a short time; but the idea behind these proposals is a good one*»³¹⁶.

Il dibattito parlamentare convenne a questo punto sulla proposta di adottare un *draft* alternativo a quello originariamente presentato dal parlamentare olandese, che riprendendo le originarie raccomandazioni del rapporto presentava un contenuto politico ampiamente e sapientemente annacquato preparato sulla base di una bozza preparata dal parlamentare tedesco Draegar. Questo documento incontrò la netta contrarietà dello stesso Frans Goedhart il quale ebbe a dire che così come configurato, questa versione del provvedimento risultava essere «*completely superfluous*» dal momento che replicava il contenuto del rapporto che si presentava al Consiglio³¹⁷.

La vicenda del *draft Resolution* fu indicativa di quanto complessa risultasse essere la discussione in merito al Mediterraneo, che terminò con l'adozione, durante la tredicesima sessione dell'Assemblea, del rapporto e delle raccomandazioni originarie ma non del *draft* aggiuntivo, che il 5 dicembre furono inviate al Consiglio.

Le otto raccomandazioni alla fine adottate, vennero definite da Goedhart «*without concrete substance*», e si presentarono composite e riassumibili entro due ambiti principali: quello militare e quello politico. Del primo faceva parte la raccomandazione che prefigurava la creazione di un «*international body*» sotto l'egida delle Nazioni Unite che garantisse il rispetto della Convenzione di Costantinopoli del 1888 circa il libero passaggio attraverso il Canale di Suez; quella che suggeriva di aggiornare la Convenzione di Montreux così da renderla «*in line with naval and armaments development*» al fine di renderla più limitante nei confronti delle nuove unità militari sovietiche che per caratteristiche tecniche riuscivano sempre più spesso ad eludere i vincoli della convenzione.

Tra quelle dal contenuto più politico, la più significativa risultò essere la raccomandazione che proponeva che «*a Mediterranean Development Organization should be created through which the United States and the industrialised countries of Western Europe would contribute economic and technical aid to those countries of the Mediterranean area which are prepared to use aid on economic development and not on military adventures or inflammatory propaganda*»³¹⁸.

Rispetto a tali raccomandazioni, il Consiglio WEU rispose all'Assemblea il 15 maggio 1968 inverando le perplessità dei parlamentari. Su tutte le osservazioni proposte vennero sollevate impraticabilità tecniche o politiche che ne inficiavano la loro concreta realizzazione. Il Consiglio ritenne che non vi fossero, ad esempio, i margini politici e pratici per dare alla Convenzione di Costantinopoli una garanzia internazionale; così come venne rigettato l'adeguamento di quella di Montreux, in quanto tale compito esulava l'area di competenza dell'organizzazione presupponendo il coinvolgimento di paesi non WEU. Uno sconfinamento oltre la propria competenza fu riscontrato circa un coinvolgimento dell'organizzazione in

³¹⁶ *Official Report of the Debate*, Eighth Sitting, Monday, 4 December 1967, *Defence of the Mediterranean and the NATO southern flank*, p.77, in *HAEU*, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.02 Sessions 1963 - 1967, WEU-24_014.

³¹⁷ *Ivi*, p. 84.

³¹⁸ *Recommendation 160 on the defence of the Mediterranean and the NATO southern flank*, D. 488, pp. 205-6, in *HAEU*, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 - 1973, WEU-25_014-15-10-1968.

relazione al conflitto mediorientale, verso il quale il Consiglio - come la NATO - riteneva non fosse opportuno esercitare un'azione diretta demandando la questione, a livello multilaterale, alle Nazioni Unite.

Venne respinta altresì la raccomandazione che si proponeva di dar vita ad un registro internazionale delle vendite ed acquisti di armamenti nella regione, osservando che «*there seems little prospect, in the present world situation, of an agreement of this sort being reached*». Allo stesso modo fu bocciata la strategia che mirava a realizzare una politica energetica comunitaria mediante la *International Industry Advisory Board*: piuttosto che percorrere tale progetto il Consiglio suggerì che i paesi europei si impegnassero nel miglioramento dello stoccaggio delle riserve, in una diversificazione delle fonti di approvvigionamento e sviluppando delle vie di trasporto flessibili per scongiurare nuove crisi.

Accolte con riserve tecniche e politiche furono le osservazioni riguardanti una presa di posizione della NATO sulla crisi in Grecia - rispetto alla quale l'Alleanza si sarebbe dovuta limitare ad un generico auspicio alla pace, al fine di non violare il principio della non interferenza negli affari interni di uno stato -; e quella circa gli aiuti economici a Malta, rispetto ai quali la Gran Bretagna aveva già provveduto ad elargire un finanziamento diretto, l'Italia aveva offerto il proprio, e la Comunità Europea stava studiando misure in tal senso.

Infine, in merito alla raccomandazione più significativa ed innovativa, ovvero quella relativa alla creazione di una organizzazione per lo sviluppo nel Mediterraneo, il Consiglio rispose che «*is not solely the concern of the seven member States of WEU. The general problem of economic aid to certain countries, should be studied by all interested States*»³¹⁹. Infatti, così come l'idea era stata presentata al Consiglio, risultava di facile rigetto da parte di quest'ultimo, non facendo menzione dei paesi destinatari di tali aiuti, ma solamente di quelli donatori. Eppure, l'idea originaria contenuta nel rapporto risultava essere ben differente rispetto al testo finale della raccomandazione prevedendo una partecipazione di tutti gli attori all'organizzazione. Il fatto che il testo inviato al Consiglio non contenesse una così evidente precisazione, lasciava adito alle perplessità di Goedhart, che si fosse elaborata una mozione volutamente debole e così da poter essere agevolmente rigettata dal Consiglio, alla luce del disaccordo emerso in sede assembleare.

Nonostante il rapporto fosse stato elaborato quasi in maniera coeva al *surge* navale sovietico, esso mostrò di possedere - come il richiamo alla cooperazione economica con i paesi della sponda sud - una visione della sicurezza mediterranea non totalmente appiattita ai soli motivi di inquietudine militare. Tuttavia, tale ampiezza di vedute fu presto abbandonata da lì ad appena un anno, in seguito a nuovi avvenimenti che accrebbero il pericolo militare sovietico nella regione, contribuendo a relegare in secondo piano quei motivi di instabilità autoctoni e strutturali della regione destinati a riproporsi nei decenni successivi.

³¹⁹ *Reply of the Council to Recommendation 160 on the defence of the Mediterranean and the NATO southern flank*, D. 488, pp. 203-4, in *HAEU*, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 - 1973, WEU-25_014-15-10-1968.

3.5 La lettura della WEU dello scenario mediterraneo di fine anni Sessanta

Se già il rapporto del 1967 aveva registrato un aumento della percezione relativa alla minaccia militare rappresentato dall'accresciuta presenza sovietica nel Mediterraneo, l'anno seguente un evento in particolare contribuì a far sì che tale pericolo apparisse vieppiù immediato. Seppur geograficamente lontano, l'intervento delle truppe del Patto di Varsavia in Cecoslovacchia nell'agosto 1968, quale applicazione della Dottrina Breznev, ossia del concetto di sovranità limitata in base alla quale Mosca si arroccava il diritto di ripristinare, anche *manu militari*, l'ortodossia comunista nell'Europa orientale, fece temere che repliche analoghe potessero aver luogo nei confronti di paesi quali soprattutto Jugoslavia, Albania e Romania, anche attraverso un'azione diretta da parte della flotta sovietica³²⁰.

La correlazione tra i fatti cechi e la nuova interpretazione data alla presenza navale sovietica nel Mediterraneo, emerse per la prima volta in sede NATO nell'autunno 1968 e presto giunse anche in quella WEU, ove sul finire dello stesso anno, si diede disposizione di elaborare un nuovo rapporto sulla sicurezza del bacino ad appena due anni dal precedente. Stavolta, però fu lo stesso Consiglio a dare mandato di realizzare due distinti rapporti; il primo incaricando il solito *Committee on Defence* richiedendo che si analizzasse in dettaglio la natura della minaccia militare sovietica; mentre il secondo fu affidato al *General Affairs Committee*, che avrebbe dovuto occuparsi di valutare gli aspetti politici della minaccia sovietica.

Il terzo rapporto sulla sicurezza del Mediterraneo, il primo dei tre in totale che verranno elaborati nel corso del 1969, venne assegnato agli stessi estensori, ossia al *Committee on Defence Questions and Armaments* e al parlamentare olandese Frans Goedhart, che lo presentò il 16 gennaio 1969³²¹. La prima parte del rapporto è particolarmente interessante, in quanto in essa il parlamentare olandese ebbe modo di replicare alle risposte ufficiali date dal Consiglio alle raccomandazioni del rapporto precedente, ossia quello del dicembre 1967. Goedhart constatò con amarezza che nonostante «*the security of the Mediterranean [...] is a question of crucial importance to NATO, WEU and the West*», l'organo consiliare non mostrò nei fatti di condividere tale senso di centralità, considerando gli equilibri del bacino «*of little significance or urgency*» come se fosse «*indifferent to the whole problem*». Allo stesso modo, venne giudicato in maniera negativa l'aver di fatto respinto la quasi totalità delle raccomandazioni sottoposte, lamentando, in particolar modo, la *ratio* adotta per tali bocciature, ossia il fatto che esse si riferissero a questioni che esulavano la competenza della WEU. Goedhart denunciò tale interpretazione restrittiva del Trattato di Parigi, che pareva corrispondere ad una visione politica miope, attraverso la quale il Consiglio stava «*abdicating the political role given to it by the modified Brussels Treaty and it showing itself to be politically neuter*»³²².

³²⁰ Sulla Dottrina Breznev si veda M. J. OUIOMET, *The Rise and Fall of the Brezhnev Doctrine in Soviet Foreign Policy*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 2003.

³²¹ Lista dei membri del Committee che presero parte alle votazioni: Edwards (UK-Presidente), Goedhart, G. Vedovato (Ita -Vice), Bourgoin, (Beaguitte), Berkhan, Deljorge, Digby, Draeger, De Keulenier, Legaret, Lemmrich, Lenze, M. Lancellotti, Momersteeg, Nothomb, Geelkerken, Lord St. Helens, MM. Schaus, De Montesquie, Sourdille, Rutschke, Williams.

³²² *Explanatory Memorandum*, p. 120, in *Security in the Mediterranean and the Middle East*, Report submitted on behalf of the *Committee on Defence Questions and Armaments*, by Mr. Goedhart, Rapporteur, 16 January 1969, Doc

La riflessione securitaria offerta dal rapporto, rispetto ai due precedenti, diede una maggiore preminenza agli aspetti militari della minaccia sovietica, mostrando di relegare in secondo piano quegli aspetti di inquietudine e criticità autoctoni della regione che erano stati in maniera preventiva messi in evidenza nel pur recente passato. In maniera piuttosto straniante, si asserì che «*the Soviet penetration of the Mediterranean is a military problem as much as a political one*» come «*it is now clearly recognised within NATO*». La causa del repentino cambiamento fu l'eco dei fatti cechi nell'agosto 1968 con l'intervento dei carri armati del Patto di Varsavia – ordinato da Mosca – per sopprimere definitivamente i timori che, il partito comunista ceco, in seguito alla Primavera di Praga guidato da Alexander Dubček³²³.

L'aumento dell'attività navale sovietica – in termini di aumento del numero di esercitazioni e di unità dispiegate – fu percepito con timore nel novembre 1968 nel corso del Consiglio Atlantico di Bruxelles, durante il quale fu lo stesso Brosio a dare adito al timore che la flotta sovietica potesse essere utilizzato in futuro quale strumento di applicazione della Dottrina Breznev nel bacino³²⁴. Inoltre, nell'ottobre 1968, la flotta sovietica nel Mediterraneo giunse a schierare circa 50 tra unità di superficie e subacquee³²⁵, ed aveva esteso la sua area di operazioni moltiplicando le *port calls* non solo presso i porti siriani ed egiziani, ma anche presso quelli algerini, marocchini (Isola di Alboran), tunisini (la Galite, Golfo di Hammamet), spagnoli (Baleari e Rota), greci (Citera), maltesi (Hurd Bank) e ciprioti (Levantine). Coerentemente con ciò, era altresì aumentata la vendita di armi ed il supporto tecnico sovietico ai paesi arabi. Questo accresciuto protagonismo nella regione si accompagnava ai ben noti proclami sovietici che cercavano di costruire l'immagine di una Unione Sovietica interessata ad esercitare un ruolo di peacekeeping nel bacino³²⁶, promuovere l'istituzione di una *nuclear-free-zone* nel Mediterraneo³²⁷, e gli inviti affinché gli Stati Uniti ritirassero la Sesta Flotta³²⁸.

Pur tratteggiando uno scenario che vedeva un aumento della minaccia militare sovietica, il rapporto pareva non drammatizzare. Infatti, pur riconoscendo che «*NATO was slow to react to the growing presence of the Soviet navy in the Mediterranean*» al momento la Sesta Flotta e le stesse flotte nazionali dei paesi alleati risultavano essere più che sufficienti per rispondere ad ogni azione messa in atto dai sovietici. In questo senso, una garanzia maggiore era

462, in *HAEU*, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 – 1973, WEU-26_005.

³²³ Sulla vicenda Cecoslovacca si veda A. GRAZIOSI, *L'URSS dal trionfo al degrado. Storia dell'Unione Sovietica 1945-1991*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 344-356.

³²⁴ NATO online Library, *North Atlantic Council, Brussels, 15th-16th Nov. 1968, Final Communiqué*, Chairman: Mr. M. Brosio, in <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c681115a.htm>.

³²⁵ Secondo le stime del Committee WEU, nell'ottobre 1968 la squadra sovietica nel Mediterraneo si componeva di: la portaelicotteri 'Moskva', 2 incrociatori, 7 cacciatorpediniere, altre 5 di scorta, 3 dragamine, 4 mezzi da sbarco capaci complessivamente di trasportare 1200 uomini, tra 40 e 50 mezzi corazzati anfibi, 20 navi da supporto ausiliario (tra cui tankers e 10 navi spia), e 10 o 12 sottomarini, tra cui uno equipaggiato con missili nucleari.

³²⁶ Articolo di Izvestia dell'11 novembre 1968.

³²⁷ Dichiarazione di Karlov Vary, 24 aprile 1967.

³²⁸ Dichiarazione del Vice Ammiraglio Nikolai Smirnov 12 November 1968, in United States of America, *Congressional Record, Proceedings and debates of the 91st Congress, First Session, Vol. 115-Part 9, May 5, 1969 to May 14, 1969*, United States Government Printing Office, Washington, 1969, p. 11583.

rappresentata dall'attivazione nel novembre 1968, a seguito della decisione presa dal NATO *Defence Political Committee* (DPC), di dar vita al *Maritime Air Forces Mediterranean Command* (MARAIMED)³²⁹, ossia a quel sottocomando subordinato al COMNAVSOUTH deputato di dirigere tutte le operazioni di sorveglianza aerea nel Mediterraneo³³⁰.

In chiusura, il rapporto esortò affinché «*the West must not be hypnotised by the Soviet activity in the Mediterranean*» in quanto l'Unione Sovietica stava dando corso ad una politica espansiva sui mari ben più generale, in particolare nell'Oceano Indiano e nel Golfo Persico. Perciò, augurandosi che sia il NAC che il Consiglio WEU «*will [...] take effective action in view of the Soviet build-up in the Mediterranean*» suggeriva allo stesso la necessità di continuare a monitorare la strategia navale sovietica nella regione.

Inoltre, nelle stesse conclusioni si scorge il tentativo – parzialmente riuscito – di deviare dal mandato ricevuto cercando di non espungere *in toto* quelle riflessioni di carattere politico sui problemi regionali che di fatto avevano sino ad ora incontrato nel rapporto una trattazione pressoché nulla.

Ad esempio, finalizzato a ciò, fu l'invito che la NATO si dotasse di uno *special Mediterranean committee* che potesse riferire al NAC le evoluzioni militari e politiche del bacino; che occorresse un monitoraggio della vendita di armi nella regione e soprattutto che l'Occidente si impegnasse a corrispondere maggiori aiuti economici per favorire lo sviluppo dei paesi della sponda sud del bacino.

Una buona sintesi della riflessione generale offerta dal rapporto è rappresentata dalle raccomandazioni ad esso allegate, le quali risultarono essere una commistione tra nuove specifiche proposte atte a fronteggiare la minaccia militare sovietica quivi percepita con allarmismo; e la riproposizione di suggestioni già esplicitate nei precedenti rapporti. Tra le prime, figurava una misura atta a rispondere alle continue *port call visits* sovietiche con altrettante «*friendly visits*» da parte delle Marine degli stati europei al fine di ribadire il carattere non allineato dei paesi terzi oggetto di tali visite, contribuendo così a non sovvertire l'equilibrio nel bacino a danno del blocco occidentale. Su questo aspetto, il rapporto parlava in maniera assai diretta, sottolineando l'esigenza e l'urgenza di «*showing the flag*» nei porti arabi al fine di prevenire una eccessiva influenza sovietica presso gli stessi. Altra misura sostanzialmente nuova era quella che invitava i paesi WEU membri della NATO a partecipare attivamente alle operazioni di sorveglianza e pattugliamento marittimo aereo nell'ambito MARAIMED, la cui attivazione fu accelerata all'indomani degli eventi cechi³³¹.

Così come stabilito dal Consiglio WEU, una analisi più politica della penetrazione sovietica nel Mediterraneo parve emergere dal secondo rapporto, la cui stesura venne affidata al '*General*

³²⁹ Memorandum from the Acting Director IMS (Vice-Adm. J.M. Lee) to the Chief of French Military Mission to the MC, *Activation of Marairmed*, 31 July 1968, MCM-59-68, in *NAO*, in 03 - Military Committee, Military Committee Memoranda (MCM) Series, 1968, in <http://archives.nato.int/activation-of-marairmed>.

³³⁰ J. J. Sokolsky, *Anglo-American Maritime Strategy in the Era of Flexible Response, 1960-80*, p. 311, cit.

³³¹ *Draft Recommendation*, p. 119, in *Security in the Mediterranean and the Middle East*, Report submitted on behalf of the *Committee on Defence Questions and Armaments*, by Mr. Goedhart, Rapporteur, 16 January 1969, Doc 462, in *HAEU*, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 – 1973, WEU-26_005.

Affairs Committee, che nominò il parlamentare britannico Eldon Griffiths – esponente del partito Conservatore – in qualità di *Rapporteur*.

Lo studio, intitolato *'Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean'*, venne presentato in sede assembleare circa un mese dopo quello di Goedhart, ossia il 19 febbraio 1969, e adottato lo stesso giorno con dodici voti a favore, nessuno contrario e due astensioni³³². Tuttavia, esso risultò essere piuttosto asettico proprio dal punto di vista politico, limitandosi a fornire un aggiornamento sulla situazione politica interna dei paesi della regione. Tali limiti furono imputati dallo stesso Griffiths alla situazione di «*overall uncertainty [...] and fluidity in the Middle East*» ove «*a new United States Administration [is] taking fresh initiative for peace, with a four power conference due shortly to take place at the United Nations*», che hanno fatto sì che non si potesse offrire niente di più che una rassegna dello *status quo* regionale³³³.

Pur gravato da tali limiti, le raccomandazioni offrirono anche in questo caso interessanti spunti di riflessione politica. La sicurezza nel Mediterraneo era minacciata anche da altri aspetti che andavano crescendo in maniera carsica, all'ombra della ben nota e più visibile minaccia sovietica, quali ad esempio la fragilità politica ed istituzionale dei paesi rivieraschi, una progressiva corsa agli armamenti, e dal perdurare dell'irrisolto conflitto arabo-israeliano. Pertanto, le raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare invitavano i paesi WEU a tributare anzitutto una maggiore attenzione alla regione inserendo regolarmente il tema del Mediterraneo in tutti i loro incontri ufficiali ed adottando una politica comune sul Medio Oriente ed il Nord Africa. Si suggeriva altresì di intrattenere più stretti legami con la Jugoslavia – tra i paesi considerati a più diretto rischio di un intervento sovietico sulla falsa riga del tragico esempio praghese – e che gli stessi si impegnassero con tutte le loro risorse per contribuire ad una risoluzione del conflitto tra arabi e israeliani.

In sede WEU si ribadiva la constatazione per cui l'instabilità mediterranea era alimentata anche dalle fratture interne alla compagine occidentale: da qui i richiami affinché si cercasse una ricomposizione delle tensioni tra Grecia e Turchia in merito a Cipro e si perseguisse la strada per una associazione di Malta alla NATO.

Infine, significative furono le ultime due raccomandazioni. La prima invitava i paesi europei a migliorare i loro rapporti di cooperazione economica, tecnica e culturale con i paesi mediterranei; mentre la seconda ambiva a realizzare «*a Mediterranean planning group*» che studiasse la fattibilità di una «*European task force*», che in stretto rapporto con la NATO e la Sesta Flotta «*would establish a European identity in the Mediterranean basin*»³³⁴. Una formula

³³² Membri del General Affairs Committee che parteciparono all'approvazione del rapporto: Blumenfeld (Presidente), Peel, Van der Stoel, Bos, Housiaux, Edelman, Lord Gladwyn, Kahn-Achermann, Kirk, Destremau, Leymen, Vitter, Geelkerken, Shirley Summerskill, Van Hoeylandt.

³³³ *Explanatory Memorandum*, p. 114-170, in *Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, submitted on behalf of the General Affairs Committee, by Mr. Griffiths, Rapporteur, 19 February 1969, Doc 463, in *HAEU, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 - 1973, WEU-26_006*.

³³⁴ *Draft Recommendation*, p. 143, in *Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, submitted on behalf of the *General Affairs Committee*, by Mr. Griffiths, Rapporteur, 19 February 1969, Doc 463, in *HAEU, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 - 1973, WEU-26_006*.

estremamente vaga e non specificata, ma che presagiva la volontà – forse l'ambizione – di rimarcare una particolare influenza europea verso il bacino.

Data la complementarietà dei due rapporti, le raccomandazioni prodotte da entrambi furono riunite in un unico testo (*Recommendation 177*) che venne adottato dall'Assemblea, insieme agli stessi rapporti, il 20 febbraio 1969 durante la seconda parte della quattordicesima sessione ordinaria per essere poi inviate al Consiglio in quella stessa data³³⁵.

Quest'ultimo si espresse in merito alle stesse il 30 maggio 1969 confermando la tradizionale freddezza con la quale era solito recepire tali istanze. Anzitutto desistette dal rispondere punto su punto alle dodici raccomandazioni totali, producendo una risposta generale condensata in appena mezza pagina. Questa esordiva affermando che rispetto alla sicurezza nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, il Consiglio ricordava all'Assemblea che, posizioni simili a quelle suggerite, erano già state adottate in sede NATO dal NAC nel novembre 1968 e che, dunque, si aspettava di scorgere risultati da tali pregresse iniziative.

Relativamente alle altre «*suggestions*», l'organo esecutivo della WEU precisava che «*some are covered by a policy which has already been implemented; other call for detailed study by appropriate military and political agencies, particularly NATO, which are keeping a close watch on developments in the area*»³³⁶.

Pertanto, le raccomandazioni furono percepite dal Consiglio in maniera distaccata, come scarsamente innovative se non addirittura quali controproducenti doppioni di iniziative già in essere in ambito atlantico, comunitario o in sede di Nazioni Unite. Ancora una volta, la riflessione mediterranea dell'Assemblea WEU finiva così per arenarsi dinanzi al Consiglio, che mostrò di non cogliere nemmeno le valutazioni più politiche in essa contenuta.

Questa ulteriore implicita bocciatura delle raccomandazioni prodotte dall'Assemblea, non scoraggiò la WEU che nell'estate del 1969 dall'elaborare intitolato '*Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*', elaborato dal *General Affairs Committee* e da Griffiths, presentato il 2 giugno 1969³³⁷. Esso intese «*to devote the present report to the eastern part of the Mediterranean basin and above all to the problem of the Middle East which has been a source of increasing concern for international peace during recent months*»³³⁸.

Tenuto conto di ciò, il rapporto approfondiva la situazione in Medio Oriente e la stasi che al momento stava vivendo il processo di pace avviato presso le Nazioni Unite³³⁹. Ben poca

³³⁵ *Recommendation 177*, pp.144-5, in *Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, submitted on behalf of the *General Affairs Committee*, by Mr. Griffiths, Rapporteur, 19 February 1969, Doc 463, in *HAEU*, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 – 1973, WEU-27_010.

³³⁶ *Reply of the Council to Recommendation 177*, p.146, Ivi.

³³⁷ Il rapporto prima di essere discusso in sede assembleare fu approvato dal *General Affairs Committee* con 14 voti a favore, nessuno contrario e due astenuti.

³³⁸ *Draft Recommendation*, p.162, in *Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, submitted on behalf of the *General Affairs Committee*, by Mr. Griffiths, Rapporteur, 2nd June 1969, Doc 480, in *HAEU*, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 – 1973, WEU-27_012.

³³⁹ *Explanatory Memorandum*, pp. 163-172, in *Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, submitted on behalf of the *General Affairs Committee*, by Mr. Griffiths, Rapporteur, 2nd June 1969, Doc 480, in *HAEU*, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 – 1973, WEU-27_012.

attenzione – quasi nulla – fu tributata alle altre questioni più generali del bacino; delle cinque raccomandazioni elaborate sulla base del rapporto, solamente la prima vi si riferiva in maniera diretta al Mediterraneo, esprimendo la soddisfazione dell'Assemblea per l'attivazione della «*“on call” naval squadron*», attivata appena il mese prima³⁴⁰.

Nel periodo tra la presentazione del rapporto e la sua adozione avvenuta il 18 giugno nel corso della prima parte della quindicesima riunione ordinaria, un diretto riferimento alla regione fu fatto dall'Italia attraverso le parole ancora una volta di Giuseppe Bettiol, che denunciò il pericolo che, ponendo ancora una volta al centro la minaccia sovietica nei suoi termini sia militari che politici, denunciò il pericolo che il Mediterraneo potesse divenire «*a neutral lake*», affermando – più specificatamente rispetto al conflitto arabo-israeliano che «*WEU [...] must be present in this conflict*»³⁴¹.

Sebbene l'assenza nell'ultimo rapporto sul Mediterraneo degli anni Sessanta contenesse solamente sporadici riferimenti alla situazione strategica generale dello stesso, si spiegasse con la necessità procedurale di comprendere in quel torno di tempo i contorni della minaccia sovietica nell'area orientale del bacino, permaneva la sensazione – contemporaneamente ravvisata in ambito atlantico – che lo sguardo dei paesi occidentali si stesse posando, anche in sede WEU, verso le dinamiche mediorientali, relegando in secondo piano quegli aspetti di potenziale inquietudine regionale che l'Unione aveva pur percepito con anticipo.

³⁴⁰ *Recommendation 185 on the Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, p. 2nd June 1969, Doc 494, in *HAEU*, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 – 1973, WEU-28_009. Sulla vicenda dell'attivazione della '*Naval on call force*' si rimanda a relativo paragrafo di questo lavoro.

³⁴¹ *Official Report of the Debate*, Fourth Sitting, Wednesday, 18th June 1969, *Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, pp.140-1, in *HAEU*, Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 – 1973, WEU-26_005.

Capitolo IV

I cruciali anni Settanta e il Mediterraneo nei fora multilaterali regionali di sicurezza: NATO, WEU e la CSCE

4.1 NATO e Mediterraneo negli anni Settanta: dai richiami per un impegno collettivo al tramonto della minaccia navale sovietica

Le previsioni NAC circa l'avvio di studi specifici sul Mediterraneo, furono concretizzate a partire dalla primavera del 1970. Il 17 aprile infatti, venne presentato, e successivamente approvato in sede di Consiglio Permanente NATO il primo *Report on the Situation in the Mediterranean* elaborato dall'*Ad Hoc Group on the Mediterranean* (AHGM), composto da esperti nazionali con funzioni tecniche, che di fatto non parlavano a nome del paese che rappresentavano. L'AHGM era stato attivato in seguito alle vicende del luglio 1967 sull'esperienza del gruppo di lavoro '*on the Middle East*', e la stessa esperienza degli ad hoc groups si basava sulla tradizione dei *Regional Experts Working Groups* istituiti in seguito alla pubblicazione del Rapporto dei Tre Saggi del 1956, quali specifici strumenti di riflessione sulle aree NATO³⁴².

Ciò che il Consiglio chiese all'*Ad Hoc Group* fu quello di elaborare uno studio che desse conto delle principali minacce alla sicurezza del bacino. Tuttavia, il risultato fu quello di una analisi prioritariamente incentrata sulla minaccia maggiormente avvertita dall'Alleanza nella regione, ossia quella della presenza militare sovietica. Questa specifica attenzione per il ricorrente pericolo rappresentato dall'Unione Sovietica rispondeva alle sollecitazioni che giunsero dagli Stati Uniti che accordarono il loro assenso alla costituzione del gruppo ad hoc scorgendo in esso uno strumento attraverso il quale osservare in maniera specifica la squadra navale sovietica.

Sin da questo momento, il rapporto che era tenuto ad elaborare l'AHGM presentò una struttura bloccata e ben definita, che venne mantenuta in tutte le successive edizioni. Essa prevedeva così che venisse presentato dapprima il quadro militare, politico ed economico della regione e successivamente di ciascuno stato della sponda Sud, per poi riservare nelle conclusioni una riflessione generale sulla sicurezza della regione.

Così inteso, il rapporto dell'aprile 1970 identificò in quello sovietico il pericolo maggiore per l'Alleanza dato in particolare dalla composizione della Quinta Eskadra o *Soviet Mediterranean Squadron* (SOVMEDRON)³⁴³. In questo senso, l'analisi era in linea con le precedenti osservazioni formulate dall'IMS il 13 marzo che avevano messo in evidenza come «*the pendulum of military power has been swinging increasingly in favor of the Soviets for the past*

³⁴² Margeston (United Kingdom Delegation to NATO, d'ora in Avanti UKDEL NATO) to Powell (Near East and North Africa Department, d'ora in Avanti NENAD), *NATO Ad Hoc Group on the Mediterranean*, 19 January 1978, in *The National Archives* (d'ora in Avanti TNA), *NATO Ad Hoc Group on the Mediterranean*, 1978, in FCO 93/1340.

³⁴³ G.H. MCCORMICK, *The Soviet presence in the Mediterranean*, October 1987, in the RAND Corporation, in <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P7388.pdf>; BORZONI, *Dalle origini alla 'Primavera araba'* ... cit, p. 234.

two years»³⁴⁴. Nonostante ciò, i tratti della sfida posta dai sovietici non rappresentava «*an unmanageable threat*»³⁴⁵ per l'Alleanza, in quanto l'influenza di Mosca nella regione era stata propiziata dalle incertezze delle politiche occidentali nel bacino e poteva essere contrastata con una politica più efficace da parte degli stessi. Pur incontrando la soddisfazione generale dei rappresentanti permanenti, nel corso della discussione per l'approvazione del rapporto, i paesi NATO parvero dissentire sulle modalità attraverso le quali rispondere al pericolo sovietico.

Emersero sostanzialmente due distinte interpretazioni destinate a mantenersi valide, e per certi versi inconciliabili, per gran parte dell'anno in corso. La prima, sostenuta soprattutto dall'Italia, prefigurava che l'Alleanza dovesse dar prova di un maggiore impegno politico e di più ampio respiro nella regione che, riconoscendo il principio della indivisibilità della sicurezza europea, ne desse una sua applicazione occupandosi anche degli altri problemi del Mediterraneo, e non solamente dei suoi aspetti militari, ad iniziare da una rinnovata azione da parte dei paesi atlantici nella risoluzione del conflitto arabo-israeliano. Questi termini furono ribaditi con particolare chiarezza dal rappresentante italiano permanente presso il Consiglio Atlantico C. Gasparini nella riunione del 29 aprile.

La seconda interpretazione, della quale se ne fecero promotori gli Stati Uniti, più limitata nello scopo, ma maggiormente confacente alle caratteristiche e compiti dell'Alleanza, ribadiva la priorità che la NATO avrebbe dovuto dare alla minaccia sovietica. Pertanto, nell'ambito di applicazione della Dottrina Nixon che rispetto al bacino considerava necessario anzitutto un maggiore contributo da parte degli alleati e prioritari gli sviluppi mediorientali³⁴⁶, Washington si fece assertrice della necessità di un maggiore sforzo da parte di tutti gli alleati nella regione, che passasse attraverso un potenziamento della postura militare atlantica³⁴⁷.

Una prima concreta applicazione di quest'ultima linea la si ebbe il 27 aprile 1970, quando il nuovo SACEUR, il Generale americano Andrew Goodpaster, decise di attivare per la prima volta la NAVOCFORMED, che venne impegnata per un periodo complessivo di tredici giorni in delle esercitazioni e *port visits*, guidata da un comandante italiano direttamente³⁴⁸.

La scelta circa la postura che la NATO avrebbe dovuto assumere nel bacino fu demandata alla imminente riunione ministeriale del Consiglio Atlantico che si sarebbe svolta a Roma a fine maggio; eppure, già dai lavori preparatori per tale appuntamento, la seconda linea emersa nel dibattito per l'approvazione del primo rapporto dell'*Ad Hoc Group* parve affermarsi sulla prima, complice anche una decisiva azione da parte della delegazione statunitense che codificò in un ristretto e chiaro novero di raccomandazioni militari da sottoporre al Consiglio,

³⁴⁴ *A study of the threat posed by Soviet expansion in the Mediterranean area*, in Memorandum from the Director of IMS (Lieutenant Gen. N.G. Palaiologopoulos) to the Assistant Secretary General for Political Affairs, International Staff, Situation in the Mediterranean, IMSW-114-70, 13 March 1970, in NA.

³⁴⁵ *Report on the Situation in the Mediterranean (signed by Brosio), Follow-up on paragraph 6 of the Final Communique following the meeting of the Council in Ministerial Session of December 1969*, 19th May 1970, C-M(70)12 (Final), in NA.

³⁴⁶ E. CALANDRI, *The United States, the EEC and the Mediterranean: Rivalry or Complementarity?* p. 42, in E. CALANDRI, D. CAVIGLIA, A. VARSORI (a cura di), *Détente in Cold War Europe: Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, I.B. Tauris, London-New York, 2012.

³⁴⁷ *Summary record of the Meeting of the Council*, 29th April 1970, C-R(70)21, in NA, in Council Records (C-R).

³⁴⁸ *SACEUR's Statement at the 46th MC/CS Session on the Naval On-Call Force Mediterranean*, in *ivi*.

come si sarebbe dovuto articolare il futuro impegno dell'Alleanza nel Mediterraneo³⁴⁹. Quest'ultimo sarebbe passato attraverso una maggiore partecipazione e contribuzione collettiva – finanziaria e operativa – per la difesa della regione da parte di tutti i paesi membri – ivi compresi quelli tradizionalmente distanti e meno sensibili agli affari della regione quali i membri nordici – che avrebbero dovuto prendere parte in maniera più sostanziale alle esercitazioni, alle operazioni ASW, alle *port call visits* nel bacino ed alla stessa on-call force. Inoltre, si ribadiva la possibilità di dare vita ad un NATO *Mediterranean Weapons Training Center*, idea questa cara a Washington e che venne proposta dal Segretario della Difesa Melvin Laird nel dicembre 1969, ma che sino ad allora non aveva avuto seguito³⁵⁰.

Il Consiglio Atlantico dei ministri degli Esteri di Roma del 26-27 maggio 1970 sposò sostanzialmente la linea indicata dagli Stati Uniti e rappresentò un passaggio importante per comprendere l'interpretazione ed il coinvolgimento della NATO nel Mediterraneo. Il paragrafo 5 del Comunicato Finale, ribadiva una generica necessità di mantenere elevata l'attenzione atlantica nella regione, la quale veniva declinata entro due modi: da un lato mediante un rafforzamento della postura militare e di difesa atlantica nel bacino, e dall'altro, mediante l'istituzionalizzazione definitiva della procedura di elaborazione di rapporti specifici ad esso dedicati, che avrebbero dovuto essere portati periodicamente all'attenzione del Consiglio³⁵¹.

Risultò dunque sconfitta la linea che mirava ad un maggiore impegno dell'Alleanza che trascendesse i compiti di difesa militare dello stesso; e sconfitta fu dunque la posizione italiana, seppur reiterata con convinzione nella ministeriale di Roma dal ministro degli Esteri Moro, che pure aveva registrato una inaspettata sponda dal suo omologo della Germania Occidentale Walter Scheel, il quale sottolineò di come fosse di «*indisputable significance*» la necessità che i paesi europei rivolgersero attenzione anche ai problemi economici e di sviluppo della regione³⁵².

Pertanto, alla fine degli anni Settanta, la NATO continuava a leggere lo scenario securitario del bacino entro una interpretazione prevalentemente militare, che si basava sulla necessità di un contenimento operativo di Mosca che sarebbe dovuto passare attraverso un maggiore contributo – finanziario, tecnico e politico – da parte di tutti i membri.

Questa linea fu invisata ai paesi atlantici mediterranei quali Grecia, Turchia e alla stessa Italia, non tanto poiché poneva in secondo piano gli altri aspetti di inquietudine interna della regione non direttamente riconducibili al pericolo sovietico, ma poiché si temeva che si potesse essere dinanzi ad un imminente disimpegno dell'alleato statunitense: una eventualità questa con dirette e gravi conseguenze per la sicurezza nazionale degli stessi alleati. Al fine di scongiurare siffatta eventualità, tra l'estate e l'autunno del 1970, Atene, Ankara e Roma si

³⁴⁹ *Summary record of the Meeting of the Council*, 6th May 1970, C-R(70)23, in NA, in Council Records (C-R).

³⁵⁰ Memorandum from the Secretary General (Brosio) to the Permanent Representatives, Follow-up on paragraph 6 of the Final Communiqué following the meeting of the Council in Ministerial Session of December 1969, 8th May 1970, PO/70/228, in Private Office (PO) of the Secretary General, in NA.

³⁵¹ *Final Communiqué - NAC Meeting In Ministerial Session in Rome*, 26-27 May 1970, in NAO, in 04 - International Staff / International Secretariat, Public Diplomacy Division / Information Service / Office of Information and Press, NATO Press Releases, 1970, in <http://archives.nato.int/final-communique-nac-meeting-in-ministerial-session-in-rome-26-27-may-1970;isad>.

³⁵² *Summary record of the Meeting of the Council at the Palazzo dei Congressi, Roma*, 26th May 1970, C-R(70)28 Part I, in NA.

prodigarono al fine di presentare il Mediterraneo quale area di rilevanza fondamentale per l'Alleanza, mettendo in luce i numerosi aspetti che non potevano rischiare di essere marginalizzati.

Tra questi, il crescente nazionalismo arabo – ricondotto dall'Alleanza a prodotto diretto del conflitto arabo-israeliano – venne interpretato quale fattore destabilizzante che avrebbe potuto essere sfruttato con relativa facilità dall'Unione Sovietica per accrescere la propria penetrazione nella regione³⁵³, resa ora ancor più minacciosa dall'incremento ed efficientamento della Flotta del Mar Nero e dall'aumento degli aiuti – economici e militari – sovietici ai paesi arabi³⁵⁴. A tal proposito, grande preoccupazione suscitò la vendita da parte dei sovietici al Cairo dei missili terra-aria SA2 e SA3, ossia la stessa tipologia d'arma (S-75 *Dvinà* nella denominazione originale) che nel maggio 1960 abbatté l'aereo spia U-2 pilotato dal maggiore dell'USAF Gary Powers³⁵⁵. In aggiunta a questi fattori, agli inizi di autunno, ulteriori elementi acuirono la crescente sensazione di instabilità ed incertezza. Tra questi, la morte di Nasser alla fine di settembre e la rapida successione che portò alla presidenza il suo vice, Anwar al-Sadat, resero poco decifrabili quelle che sarebbero state le azioni future dell'Egitto. Con altrettanto sospetto e preoccupazione si guardava al comportamento della Libia di Gheddafi, soprattutto dopo la cacciata, avvenuta in estate, della comunità italiana dal paese e gli ammiccamenti verso Mosca³⁵⁶.

A corollario di ciò, si riproponeva anche lo stallo della oramai annosa vicenda del rapporto tra la NATO e Malta, con il negoziato tra britannici e maltesi in merito l'utilizzo futuro delle installazioni militari in una fase di stallo³⁵⁷. Una sintesi efficace di uno scenario mediterraneo definito sempre più come «*fluid and complex*» - sebbene dai toni fin troppo allarmistici -, la formulò l'Italia che, in una riunione del MC di giugno sostenne che l'URSS, consapevole di suindicati elementi di inquietudine interna al bacino, stesse perseguendo un preciso disegno finalizzato in ultima istanza ad accerchiare il Mediterraneo «*with the aim of separating politically and militarily Asia and Africa from Western Europe*»³⁵⁸.

Tale progressiva instabilità regionale fu condivisa anche dalle conclusioni alle quali giunse il secondo rapporto sul Mediterraneo, elaborato dall'AHGM il 21 ottobre e presentato al Consiglio in sessione permanente durante la riunione del 19-20 novembre 1970. Lo studio, che fu il primo ad adottare un preciso riferimento temporale di sei mesi (giugno-novembre 1969) inaugurò la prassi definitiva della pubblicazione di due report all'anno, e fu preceduto il 2 ottobre dall'analisi sul bacino realizzata ed inviata al Consiglio Permanente da Brosio, che

³⁵³ *Report by the Military Committee on Military significance to NATO of Soviet Bloc penetration of the Middle East, of the North Africa and of related Soviet activities in the Mediterranean*, 3 June 1970, MC 255/70, in NA.

³⁵⁴ *Summary record of the Defence Planning Meeting*, 11 June 1970, DPC/R(70)11 Part III, in NA.

³⁵⁵ *Summary record of the meeting of the Council*, 21st October 1970, C-R(70)52, in NA.

³⁵⁶ A. DEL BOCA, *Gheddafi: Una sfida dal deserto*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2014, Capitoli VI e VII.

³⁵⁷ *Summary record of the meeting of the Council (Ministerial Session)*, Brussels, 3rd December 1970, C-R(70)61 PART I, in NA. L. SAIU, *La dimensione insulare della sicurezza nel Mediterraneo: il caso di Malta*, pp.101 -126, cit.

³⁵⁸ *Statement by the Italian Member at 46th MC/CS Session on Military Evaluation of the Soviet Expansion in the Mediterranean*, in Memorandum from the Director of IMS (Lieutenant Gen. N.G. Palaiologopoulos) to the Executive Secretary of the International Staff, Military Assessment of Soviet Expansion in the Mediterranean Area, 4 June 1970, IMSM-0265-70, in NA.

mostrava così di non rinunciare all'esercizio dei rapporti prodotti dal Segretario Generale³⁵⁹. Il report mise in luce il fatto che, pur permanendo un certo vantaggio, anche militare, a favore degli occidentali, «*in absence of determined offsetting positive measures by the West*», si sarebbe potuto verificare un «*unfavourable change*» nelle relazioni di forza³⁶⁰.

La pressione esercitata dai partner mediterranei, la necessità di non minare la solidarietà atlantica e la volontà di contrastare l'Unione Sovietica nella regione nella quale si registrava «*the most visible expansion*» della stessa come affermato dal Segretario della Difesa Melvin Laird³⁶¹, contribuirono a scongiurare – almeno apparentemente – il timore che il Mediterraneo venisse derubricato dall'agenda della NATO. A fornire la garanzia di ciò e a rassicurare i paesi alleati mediterranei furono gli Stati Uniti, agendo sia sul piano politico che su quello militare. In questo senso, la visita che compì il presidente Nixon nel settembre 1970, la cui tappa in Italia (il 27 settembre) ebbe soprattutto il significato di tranquillizzare l'alleato italiano³⁶² del fatto che gli Stati Uniti avrebbero continuato ad occuparsi della regione. A tali rassicurazioni politiche Washington fece seguire più concrete iniziative di carattere militare, delle quali diede chiara ed ampia descrizione nelle successive riunioni atlantiche a livello ministeriale del DPC (ministri della Difesa e Capi di Stato Maggiore) del Consiglio (ministri degli Esteri) che si svolsero il 2 e 3 dicembre a Bruxelles. In entrambe le occasioni, sia il Segretario della Difesa Melvin Laird che quello di Stato John C. Rogers ribadirono che «*the United States intended, for its part, maintains the necessary forces*» confermando dunque la linea espressa a maggio per la quale gli Stati Uniti non avrebbero abiurato al loro impegno nel bacino, ma ribadirono la necessità di una partecipazione atlantica più condivisa³⁶³. A queste parole venne presto data concretezza poche settimane dopo quando, alla metà di gennaio 1971, gli americani, attraverso il loro rappresentante militare permanente presso il DPC, Robert Ellsworth, annunciarono che avrebbero destinato altre sei unità di superficie alla Sesta Flotta³⁶⁴, un gesto che ebbe il significato di fornire visibili rassicurazioni a Roma – ancorché si fece obbligo che «*no public release*» venisse dato alle nuove imbarcazioni distaccate - circa la prosecuzione dell'impegno americano nel bacino³⁶⁵. Nell'ambito della garanzia del ruolo degli Stati Uniti quali garanti della sicurezza nel Mediterraneo rientrò l'accordo tra Stati Uniti ed

³⁵⁹ *Survey of main developments in the Mediterranean area since the Ministerial meeting in Rome, May 1970*, in cover note from the Secretary General (Brosio) to the Permanent Representatives, *The developing situation in the Mediterranean*, 2nd October, 1970, PO/70/460, in NA. Tale prassi sarà tuttavia interrotta da lì a poco con la presa di servizio, nel novembre 1971, del nuovo Segretario Generale, l'olandese Joseph Luns.

³⁶⁰ *Report on the Situation in the Mediterranean June-November 1970*, 24th November 1970, C-M(70)58 (Revised), in NA.

³⁶¹ *Summary record of the meeting of the Defence Planning Committee (Ministerial Defence Session)*, 28th May 1971, p.7, DPC/R(71)10 Part II, in NA.

³⁶² R. B. SEMPLE JR, *Nixon, in Rome, Pledges A Mediterranean Presence, Sept. 28, 1970*, in *The New York Times*, in *The New York Times digital Archives*, in <https://www.nytimes.com/1970/09/28/archives/nixon-in-rome-pledges-a-mediterranean-presence-nixon-pledges.html>.

³⁶³ *Summary record of the Meeting of the Defence Planning Committee*, 2nd December 1970, DPC/R(70)24 PART2, in NA.

³⁶⁴ Si trattava di 3 cacciatorpediniere di scorta, una di supporto, e di due pattugliatori costieri.

³⁶⁵ *Increased United States presence in the Mediterranean*, in *Summary record of the meeting of Defence Planning Committee*, 12th February 1971, DPC/R(71)3, in NA.

Italia conclusa dal governo Andreotti nell'estate 1972 con la concessione alla US Navy della base della Maddalena per i sottomarini nucleari³⁶⁶.

Il quadro dell'impegno americano nella regione assunse anche tratti più generali e collettivi. Nel dicembre 1971, venne modernizzata la deterrenza nucleare nel Mediterraneo, con la decisione - annunciata da Laird durante la ministeriale del DPC - di radiare i missili *Polaris* imbarcati nei tre sottomarini operanti nel bacino, e di sostituirli con un sistema d'arma più avanzato quale i *Poseidon*³⁶⁷.

Infine, nel tentativo di spingere i paesi NATO ad un impegno più efficace e condiviso, sin dalla primavera del 1971, gli Stati Uniti sostennero la possibilità che la *on-call force* potesse essere attivata anche per «*unscheduled activities*»³⁶⁸, quali la conduzione di operazioni di sorveglianza della Squadra sovietica, ma soprattutto riesumarono l'idea di dar vita ad una *Standing Naval Force on the Mediterranean* (STANAVFORMED), quale strumento permanente specie in chiave antisovietica³⁶⁹.

4.1.1. Le sfide securitarie mediterranee per l'Alleanza

Fu in questa situazione che si verificarono due avvenimenti che ebbero un forte impatto nelle scelte atlantiche future rispetto alla regione.

Il primo fu la recrudescenza armata del conflitto arabo-israeliano con lo scoppio il 6 ottobre 1973 della cosiddetta guerra dello Yom Kippur, che vide l'attacco a sorpresa dall'Egitto di Sadat allo stato di Israele.

In merito alla crescente tensione nell'area mediorientale la NATO intese avviare una riflessione teorica i cui primi risultati furono inseriti all'interno del rapporto dell'AHGM sul Mediterraneo presentato al Consiglio nel maggio 1973, nel quale si affermava che sebbene «*it is difficult to believe that Sadat will embark on a military adventure [...] the chance of Egyptian military action cannot be excluded*». Sebbene l'Alleanza rimanesse lontana ed esterna al conflitto ribadendo come esso fosse «*out of the area Treaty*» - con buona pace delle pressioni italiane che anche in sede atlantica spingevano per un coinvolgimento maggiore dei paesi NATO nelle questioni mediorientali -, la vicenda ebbe la conseguenza di certificare una tendenza già palesatasi in precedenza, ovvero sia l'emergere prioritario della questione mediorientale tra quelle mediterranee per l'Alleanza, con il risultato di oscurare gli altri

³⁶⁶ L. SAIU, *Basi e strutture militari degli Stati Uniti in Italia... cit.* E. CALANDRI, *Il Mediterraneo nella politica estera italiana*, p. 368, in A. GIOVAGNOLI, S. PONS (a cura di) *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta: Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2003. Si vedano altresì, MAMMARELLA, CACACE, *op.cit.*, p. 228; e M. FRANCO, *C'era una volta Andreotti. Ritratto di un uomo, di un'epoca e di un Paese*, Solferino, Milano, 2019, p. 121.

³⁶⁷ *Summary record of the Meeting of the Defence Planning Committee (Ministerial Session)*, 8th December 1971, DPC/R(71)31 Part II, in NA.

³⁶⁸ *Defence Planning Committee, Political Directive for Unscheduled Activities of the Naval On-Call Force for the Mediterranean*, 19th May 1971, DPC/D(71)11 (Revised), in NA. Per «*unscheduled activities*» si intendevano tutte quelle attività che esulavano le tre condizioni ammesse per l'attivazione della forza, ossia dare dimostrazione della solidarietà atlantica; mandare un messaggio di deterrenza nei confronti dei paesi del Patto Varsavia; ed infine, quello di dar corso a esercitazioni per accrescere il livello di efficienza delle unità NATO.

³⁶⁹ *Report by the Defence Planning Committee in Permanent Session, Measures to counter Soviet Expansion in the Mediterranean*, 6th December 1972, DPC/D(72)33, in NA.

aspetti di inquietudine della regione, quali il crescente divario economico e sociale tra nord e sud, del fondamentalismo religioso e dell'andamento demografico³⁷⁰.

Il secondo aspetto che influì in maniera radicale sull'interpretazione atlantica del bacino negli anni Settanta fu il progressivo tramonto della minaccia navale sovietica, specie a seguito al definitivo deteriorarsi del rapporto – tradizionalmente altalenante e contraddittorio – tra Egitto ed Unione Sovietica, che ebbe come risultato finale la perdita da parte di quest'ultima del diritto di utilizzo delle preziose basi d'appoggio egiziane per la SOVMEDRON.

A tale esito, propiziato dal riorientamento strategico avviato da Sadat inteso a riportare l'Egitto tra le fila degli occidentali, si giunse attraverso tappe di avvicinamento cruciali e ben descritte dalla storiografia, rispetto alle quali la NATO mostrò di avere una attenta e puntuale conoscenza³⁷¹. Un punto di svolta fu la decisione del presidente egiziano il 18 luglio 1972 – dunque appena un anno dopo la firma del Trattato di Cooperazione ed Amicizia con Mosca del maggio 1971³⁷² – di espellere i circa 20.000 consiglieri militari sovietici dal paese come ritorsione per gli aiuti, giudicati insufficienti, corrisposti dall'Unione Sovietica al Cairo, e per il mancato sostegno politico alla causa araba contro Israele. In particolare, la decisione fu inevitabile all'indomani del fallimento della visita effettuata agli inizi di luglio dal primo ministro egiziano Sedki al Cremlino, che pose un ultimatum tanto perentorio quanto inefficace in merito all'ottenimento di maggiori aiuti economici e militari ed un acclarato sostegno politico contro Israele³⁷³. L'espulsione dei tecnici sovietici fu un severo colpo per l'URSS sotto molteplici aspetti. Militarmente, essa privò la Quinta Eskadra del supporto aereo garantito dal personale sovietico nelle basi egiziane; ma il danno maggiore per Mosca fu di tipo politico, in quanto incrinò severamente la propria influenza nella regione.

Ciò costituì il preludio alla definitiva rottura tra il Cairo e Mosca, poi consumatasi nella primavera del 1976 nel momento in cui Sadat annunciò il 14 marzo la volontà di abrogare il trattato di Amicizia e Collaborazione che comportò, a partire dal 15 aprile, il termine dell'utilizzo da parte sovietica delle infrastrutture portuali egiziane, incluse quelle del porto di Alessandria³⁷⁴, strategicamente le più rilevanti del bacino. L'Unione Sovietica reagì con la costruzione di piattaforme galleggianti temporanee in acque internazionali che fungevano da punti d'appoggio per riparazione e rifornimento delle sue unità³⁷⁵ e, al contempo, aumentando

³⁷⁰ L. RICCARDI, *L'internazionalismo difficile: la "diplomazia" del PCI e il Medio Oriente dalla crisi petrolifera alla caduta del muro di Berlino (1973-1989)*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2013.

³⁷¹ *Report by the Council in Permanent Session (the Secretary General J. Luns), Report on the Situation in the Mediterranean (December 1971 – April 1972)*, 15th May 1972, C-M(72)30 (Revised), in NA.

³⁷² A. KREUTZ, *Russia in the Middle East: Friend Or Foe?* Praeger Security International, Westport-London, 2007, p.113.

³⁷³ *Report by the Council, The Situation in the Mediterranean (May - October 1972)*, 28th November 1972, C-M(72)56 (Revised), in NA.

³⁷⁴ WATSON, *op. cit.*, pp. 124-5.

³⁷⁵ I punti di ancoraggio galleggianti in acque internazionali erano collocati presso: Alboran Basin. The Gulf of Bomba. Hammamet. Sollum. Kithera. Crete (Zakros and Gavdos). Yonston Bank (Aegean Sea). Astypalea and Limnos (seasonable). Cape Gata and Cape Andreas (off Cyprus) [in *Report by the Military Committee on the Military Significance to NATO of Warsaw Pact influence, penetration and military presence in the Middle East, North Africa, and the Mediterranean*, 23 June 1978, MC-255-78, in NA.

l'insistenza delle proprie richieste nei confronti dei paesi arabi affinché questi ultimi acconsentissero all'utilizzo di *port facilities* al SOVMEDRON³⁷⁶.

Quanto accaduto parve confermare l'opportunità di proseguire la linea d'intervento ora adottata dall'Alleanza, rivolgendo, da un lato, una generale e costante attenzione teorica al bacino attraverso «*the excellent tradition on reports on the Mediterranean*», come asserito dal rappresentante permanente degli USA al Consiglio Mr. E.J. Streater; e dall'altro, configurando il proprio impegno in un senso prevalentemente di tipo militare³⁷⁷.

Sebbene pesantemente indebolita infatti, la squadra navale sovietica continuava ad essere percepita come la principale minaccia diretta alla sicurezza del *Southern Flank*, alla quale si aggiunse il rinnovato, ed ora sempre più centrale, pericolo che l'URSS potesse ottenere dai paesi arabi *facilities* nella regione³⁷⁸.

Eppure, l'evoluzione degli eventi nella metà degli anni Settanta contribuì al radicamento di una tendenza già delineatasi all'inizio del decennio, ossia il progressivo arretramento del Mediterraneo nelle priorità strategiche della NATO, nel momento in cui la minaccia sovietica, pur viva, pareva essere contenuta.

A condividere tale derubricazione del bacino fu soprattutto la Gran Bretagna la quale sostenne a partire già sin dalla ministeriale del Consiglio del dicembre 1970, attraverso le parole dell'allora ministro degli Esteri Sir Alec Douglas-Home, che la minaccia navale sovietica si stesse spostando dal Mediterraneo alle «*adjacent areas*», quali il Golfo Persico e l'Oceano Indiano³⁷⁹. Pertanto, i britannici convenivano sulla necessità che l'Alleanza monitorasse la presenza sovietica anche in queste aree, spingendosi sino a proporre dei pattugliamenti navali ed aerei congiunti in aree esterne al bacino³⁸⁰, specie all'indomani della riapertura del Canale di Suez nel 1975, un fattore questo che avrebbe favorito una più rapida ed efficace ridispiegamento delle unità sovietiche dal bacino verso le aree ad esso limitrofe³⁸¹.

Sebbene le riflessioni strategiche britanniche non diedero luogo a dispiegamenti operativi, esse furono rivelatrici di una interpretazione larvata in sede atlantica per la quale, complice la Distensione in Europa e la delocalizzazione del pericolo sovietico verso aree sino a quel momento secondarie e periferiche della guerra fredda (si pensi alla rinnovata penetrazione dell'Unione Sovietica in Africa), il Mediterraneo scivolava lentamente verso una perifericità

³⁷⁶ M.W. Powles (United Kingdom Delegation to NATO d'ora in Avanti UKDEL NATO) to F.W. Wheeler (Near East and North Africa Department, d'ora in Avanti NENAD), *Report on the situation in the Mediterranean from December 1976 to April 1977*, C-M(77)23, 3 May 1977, in *TNA, in Nato ad hoc group on Mediterranean, 1977*, FCO 93/976. Si veda altresì *Report on the Situation in the Mediterranean (May – November 1977)*, 3rd November 1977, C-M(77)77, in NA.

³⁷⁷ *Summary record of the meeting of the Council (Permanent Representatives Session)*, 27th April 1977, C-R(77)20, in NA.

³⁷⁸ *Report on the Situation in the Mediterranean (December 1977 – April 1978)*, 13rd April 1978, C-M(78)30, in NA.

³⁷⁹ *Summary record of the meeting of the Council (Ministerial Session)*, Brussels, 3rd December 1970, C-R(70)61 PART I, in NA.

³⁸⁰ *Summary record of the meeting of the Defence Planning Committee (Ministerial Defence Session)*, 28th May 1971, p.7, DPC/R(71)10 Part II, in NA.

³⁸¹ *Report by the Military Committee on military significance to NATO of Soviet Bloc penetration of the Middle East and North Africa, and of related Soviet activities in the Mediterranean*, 5th June 1972, MC 255/72 (Final), in NA. Si veda altresì *Report by the Political Committee on the implications of the reopening of the Suez Canal*, 22nd November 1978, C-M(78)66 (Final), in NA.

strategica per l'Alleanza, dalla quale difficilmente se ne sarebbe scostato e che contribuiva all'interpretazione monotematica da parte della NATO del quadro securitario mediterraneo.

4.1.2. Sostenitori e detrattori: aspirazioni e limiti dell'azione mediterranea atlantica alla fine degli anni Settanta

Ribadirono la loro contrarietà a tale riduttivo impegno nel Mediterraneo, e ancora una volta si opposero a tale implicito declassamento della rilevanza del bacino per la NATO, i paesi atlantici mediterranei, che nuovamente guardarono all'Italia. Pur in presenza di una situazione politica interna difficile e fragile caratterizzata da un elevato numero di esecutivi che si succedettero in un turno di tempo piuttosto breve, la politica mediterranea di Roma all'interno dell'Alleanza si mantenne coerente, garantita - sino al 1976 - dall'azione di Aldo Moro, e nella fase finale del decennio da quella di Mariano Rumor e Arnaldo Forlani. Attraverso tali interpreti, gli italiani ribadirono dapprima la loro «*special responsibility*» nella regione³⁸² agendo affinché non scemasse l'attenzione dell'Alleanza nel bacino, e si prodigarono per vedere riconosciuto l'assunto per cui «*peace and security were indivisible*»³⁸³, ed il principio per cui non si potesse realizzare una «*secure peace in Europe without peace in the Mediterranean*»³⁸⁴. In particolare, i paesi mediterranei ribadirono in sede atlantica la nota e tradizionale critica alla distensione esposta in altri consessi multilaterali regionali - quali la WEU e la CSCE - rea di conseguire risultati non conseguenti tra quelli positivi visibili nell'Europa continentale, e quelli nulli e talvolta negativi rinvenibili nel bacino³⁸⁵. Era dunque necessario tendere ad una «*world-wide détente*» come asserito da Forlani nel corso della ministeriale NAC del dicembre 1978, e tale bisogno si faceva particolarmente evidente nel Mediterraneo ove «*on trouve associes les deux problèmes essentiels des rapports Est-Ouest et des rapports Nord-Sud, problèmes qui concernent respectivement les niveaux de sécurité dans les rapports entre les Etats et les processus de développement économique et social*».³⁸⁶ Sebbene il richiamo ad una distensione globale apparisse utopico, assai più calato nel quadro securitaria della fine anni Settanta era l'osservazione secondo la quale il bacino era il principale punto di intersezione dello scontro bipolare Est-Ovest e del divario crescente nello sviluppo economico e sociale tra Nord e Sud³⁸⁷.

Eppure, così come vani furono le pressioni britanniche per un allargamento *out-of-area* dell'area di competenza NATO, altrettanto disattesi furono i richiami italiani "*out-of-mission*"

³⁸² *Summary record of the meeting of the Council (Ministerial Session)*, 13th December 1974, C-R(74)60, in NA. Si veda altresì *Summary record of the meeting of the Defence Planning Committee (Ministerial Defence Session)*, 28th May 1971, p.7, DPC/R(71)10 Part II, in NA.

³⁸³ *Summary record of the meeting of the Council (Ministerial Session)*, Brussels, 3rd December 1970, C-R(70)61 PART II, in NA.

³⁸⁴ *Summary record of a meeting of the Council (Ministerial Session)*, Brussels, 7th December 1972, C-R(72)60 Part I, in NA.

³⁸⁵ *Summary record of the meeting of the North Atlantic Council (Ministerial Session)*, Bonn, 30th May 1972, C-R(72)25 Part II, in NA.

³⁸⁶ *Verbatim Record of the Meeting of North Atlantic Council*, 7th December 1978, C-VR(78)47 Part I, in NA.

³⁸⁷ *Summary record of the meeting of the Council (Ministerial Session)*, 7th December 1978, C-R(78)47, Part I in NA.

dell'Alleanza per una interpretazione estensiva del concetto di sicurezza che considerasse anche altri aspetti oltre a quelli puramente militari.

Sul finire del decennio, l'impegno dell'Alleanza nel Mediterraneo apparì per certi versi appannato in entrambe le sue due componenti. Da un punto di vista militare non si fecero progressi in merito all'attivazione di una forza navale permanente nel Mediterraneo (STANAVFORMED) a causa di «*national reservations*» sollevate dagli stessi paesi mediterranei,³⁸⁸ i quali posero financo il problema su chi dovesse gravare il costo del carburante per le unità impegnate nella forza³⁸⁹. Le resistenze di Grecia, Turchia e della stessa Italia derivavano più dalla volontà di scongiurare un ulteriore impegno collettivo, che sarebbe stato gravoso in termini di risorse finanziarie, tecniche ed umane a livello nazionale, in una fase delicata per gli stessi di ammodernamento del comparto difesa.

Tra l'impossibilità, ora come nel 1968, di attivare uno strumento permanente, e la necessità di dar vita ad un monitoraggio più puntuale delle attività del SOVMEDRON, la soluzione possibile fu quella di ricorrere all'attivazione sempre più frequente della NAVOCFORMED per *unscheduled activities*, adattandolo cioè a operazioni di sorveglianza delle unità sovietiche³⁹⁰.

Infine, a partire dall'autunno 1977, pesanti critiche furono mosse da alcuni membri alla stessa prassi dei *situation report* sul Mediterraneo, che rappresentava l'altro caposaldo della specifica attenzione riservata dall'Alleanza al bacino. Sebbene a livello ufficiale la procedura venisse ribadita da tutti i comunicati finali delle ministeriali NAC, e dunque continuasse a ricevere l'imprimatur dall'organo principale, tale modalità iniziò ad attrarsi una schiera di convinti detrattori. Tra i primi e più convinti figurarono i britannici, la cui delegazione alla NATO iniziò a manifestare un crescente disagio rispetto ad uno strumento di cui risultava difficile comprendere a quale «*practical purpose it serves*», dal momento che già l'*Ad Hoc Group on the Maghreb* era incaricato di fornire all'Alleanza una panoramica politica ed economica della regione.

In particolare risultarono essere due i punti attorno ai quali si concentrò la critica britannica. Il primo era il rischio di un *overlapping* negli studi atlantici sul Mediterraneo – opinione questa condivisa successivamente anche dal rappresentante permanente della Francia al Consiglio J. Tiné – che portava ad inutili ripetizioni, sconfinamenti nell'area di competenza di altri *expert working groups* (EWG) come quello sul Medio Oriente e a delle conclusioni troppo generali come quelle apparse nei rapporti degli ultimi anni³⁹¹.

Il secondo aspetto di critica era relativo alla scarsa attenzione che i paesi membri, ivi inclusi quelli mediterranei, parevano tributare all'elaborazione stessa degli studi. Nelle note inviate il dal *Near East and North Africa Department* (NENAD) britannico al Foreign and Commonwealth Office (FCO), si ricordò più volte come per l'elaborazione del rapporto del

³⁸⁸ *Report by the Defence Planning Committee in Permanent Session, Measures to counter Soviet Expansion in the Mediterranean*, 6th December 1972, DPC/D(72)33, in NA.

³⁸⁹ Memorandum from the Director of the IMS (Lt. Gen. J.H.S. Read) to the Chairman of the Military Budget Committee, Formation of Standing Naval Force Mediterranean, 28 September 1973, IMSM-418-73, in NA.

³⁹⁰ Note by the Director of the IMS (Lt Gen G. Schmuckle) to the Secretary General, *Unscheduled Surveillance Operation by NAVOCFORMED*, 4 October 1976, MCM-71-76, in NA.

³⁹¹ *Summary record of the meeting of the Council (Ministerial Session)*, 28th November 1979, C-R(79)37, Part I in NA.

novembre 1977 soltanto tre paesi (Gran Bretagna, Francia e Olanda, con quest'ultima che espresse il presidente) avessero inviato dei propri rappresentanti per i lavori dell'*Ad Hoc Group on Mediterranean*³⁹². Sebbene i toni più accesi di tali critiche derivassero probabilmente dal timore che le conclusioni di un organo di lavoro atlantico potessero non essere in linea con quelle dell'ufficio britannico deputato agli affari nordafricani e mediorientali, essi evidenziavano un problema di fondo dello strumento dei rapporti. Le perplessità britanniche e francesi, pur manifestate in seno al Consiglio permanente, non conseguirono esiti immediati, anche a causa della difesa dell'esercizio dei rapporti da parte degli Stati Uniti, i quali sostennero, attraverso il loro rappresentante W. Tapley Bennett, che «*some duplication seemed inevitable*». Washington infatti pareva essere disposta ad ammettere una certa ripetitività negli esiti dell'organo purché questo continuasse nella sua prioritaria attività di monitorare la presenza navale e l'influenza sovietica nel bacino³⁹³. Ecco pertanto che la NATO ribadiva il suo impegno limitato e selettivo nel Mediterraneo, rifuggendo da azioni che si discostassero dal fornire una garanzia militare dei punti d'accesso, delle linee di comunicazione e del *Southern Flank* in chiave antisovietica. Questo atteggiamento elaborava l'immagine di un bacino letto con gli occhiali della guerra fredda, i quali però mostravano già da ora i loro limiti nell'identificare larvati elementi di criticità interna non riconducibili al pericolo sovietico, e che la NATO non riuscì a far rilevare nel corso dei suoi dibattiti.

4.2. La WEU e il Mediterraneo negli anni Settanta: i primi richiami per una politica mediterranea europea ed una maggiore attenzione a Sud

Laddove in ambito atlantico la rilevanza del bacino parve decrescere, l'attenzione dell'Assemblea WEU verso il Mediterraneo sembrò al contrario aumentare agli inizi degli anni Settanta, principalmente proseguendo nell'elaborazione di rapporti specifici. Ciò fu testimoniato dallo studio elaborato dal *General Affairs Committee*, e curato, in qualità di *Rapporteur*, dal parlamentare francese Pierre-Charles Krieg, esponente dell'ala gollista della *European Democratic Union* (U.D.R) intitolato '*Europe and the Mediterranean*' e presentato all'Assemblea il 23 maggio 1972.

L'aspetto più interessante dell'analisi proposta fu il tentativo di riflettere sul fatto se fosse opportuno che gli stati europei si dotassero di una politica mediterranea comune e quali dovessero essere i tratti della medesima.

Tale cruciale interrogativo pareva stagliarsi in una fase assai delicata quale quella di allora sia per gli equilibri internazionali sia per il processo d'integrazione europea. Rispetto al primo, venivano ribaditi i ben noti motivi che giustificavano la centralità del bacino, ai quali si aggiungeva la constatazione che il Mediterraneo rappresentasse sempre più «*the meeting*

³⁹² C.D. Powell (NENAD) to J.W.D Margeston (UKDEL NATO), *Council Discussion of the Report of the Ad Hoc Group on the Mediterranean: 23 November, 18 November 1977*, in TNA, in *Nato ad hoc group on Mediterranean, 1977*, FCO 93/976.

³⁹³ *Summary record of the meeting of the Council (Ministerial Session)*, 21st May 1979, C-R(79)20, in NA.

point between the industrialized area and the immense mass of underdeveloped territories», e pertanto i paesi europei erano chiamati a tenere in considerazione tale aspetto.

Per quanto riguardava il processo d'integrazione europea, ci si trovava in un periodo in cui la Comunità Europea si apprestava a sperimentare il suo primo allargamento, con la fase terminale dei negoziati che di là a sette mesi dalla presentazione del rapporto, avrebbero visto l'ingresso di Danimarca, Irlanda e Regno Unito³⁹⁴. L'edificio comunitario pareva mostrare una più marcata vocazione continentale, nella quale il centro di gravità risultava sempre più spostarsi verso l'Europa Nord-Occidentale³⁹⁵. In questo quadro, cosa ne sarebbe stato dell'Europa meridionale e del Mediterraneo: la comunità europea allargata avrebbe proseguito a guardare a nord e tendenzialmente a est, oppure avrebbe posato lo sguardo verso i problemi che provenivano da sud. Il rapporto suggeriva chiaramente che i paesi WEU, al di là delle valutazioni strategiche generali della Comunità, adottassero una politica comune verso il Mediterraneo, rispetto la quale la WEU si candidava ad ospitarne le riflessioni teoriche di gestazione e la successiva fase di implementazione. In ciò era evidente un tentativo, neppure così tanto sotteso, di rilanciare attraverso una azione nel bacino la stessa Unione che ancora risulta essere assorta nella sua ibernazione operativa.

Posto ciò, il rapporto delineò anche i due pilastri sui quali avrebbe dovuto poggiare la politica mediterranea europea. Il primo sarebbe stato quello del rispetto del principio di non interferenza negli affari interni degli Stati, ed in quello dell'integrità territoriale degli stessi. Il secondo, sarebbe stato quello della cooperazione con i paesi della sponda sud nel campo soprattutto economico, alla luce dei problemi allo sviluppo dei quali si era a conoscenza. Mostrando di avere una percezione abbastanza corretta delle sfide interne dei singoli paesi, il rapporto si soffermò, ad esempio, sulla dinamica demografica espansiva di questi, che continuava a rappresentare una spada di Damocle sulle capacità di assorbimento interne di ciascun mercato del lavoro. Esemplificativo in questo senso era il caso dell'Algeria, ove si stimava vi fossero 600.000 lavoratori in esubero. Una simile politica mediterranea avrebbe inoltre accresciuto il ruolo stesso dell'Europa quale attore autonomo nella regione, elevandola dal quello di comprimario degli Stati Uniti³⁹⁶.

Non v'è dubbio che quella appena definita apparisse anche agli occhi dei parlamentari WEU una politica tanto coraggiosa quanto poco concretizzabile, almeno in quella contingenza storica. Sebbene il rapporto venisse adottato e con essa un ristretto novero di raccomandazioni – che si esaurirono però in un blando richiamo alla cooperazione tra le due sponde del Mediterraneo, ad una riduzione degli armamenti, ed al superamento dei conflitti

³⁹⁴ CVCE, *The United Kingdom's accession to the EC*, in [https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/dd10d6bf-e14d-40b5-9ee6-37f978c87a01/3cf54bc7-03f0-4306-9f25-316d508d0c38#:~:targetText=In%20the%20United%20Kingdom%2C%20the,Kingdom%20signed%20the%20Accession%20Treaty.](https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/dd10d6bf-e14d-40b5-9ee6-37f978c87a01/3cf54bc7-03f0-4306-9f25-316d508d0c38#:~:targetText=In%20the%20United%20Kingdom%2C%20the,Kingdom%20signed%20the%20Accession%20Treaty.;); E. CALANDRI, M.E. GUASCONI, R. RANIERI, *Storia politica ed economica dell'integrazione dell'Europa. Dal 1945 ad oggi*, Edises, Napoli, 2015 Capitolo Quarto.

³⁹⁵ Sulla delicata fase dell'allargamento della CEE si veda M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il Vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Edizioni Polistampa, Firenze, 2004, capitolo 'V Allargamento', pp. 193-205.

³⁹⁶ Report 'Europe and Mediterranean', by the General Affairs Committee, by Mr. Krieg, Rapporteur, 23rd May 1972, Document 576, in *HAEU*, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 – 1973, WEU-34_012.

regionali³⁹⁷ – le perplessità di fondo rispetto al tema emersero con chiarezza durante il dibattito parlamentare. Tra le critiche più accese furono registrate quelle del deputato italiano, il liberale Augusto Premoli, che definì velleitario il disegno di una politica mediterranea comune come quella tratteggiata da Krieg specie nella contingenza attuale, che presentava una Europa disunita al suo interno e alle prese con non secondari aspetti di criticità relativi ad una unione politica ed economica dai tratti incerti, incapace di proiettare qualsivoglia messaggio democratico e di stabilità verso le aree limitrofe³⁹⁸. Ad ogni modo, il rapporto, così come le raccomandazioni, furono adottati, ma rimasero essenzialmente lettera morta con ben pochi seguiti nell'immediato futuro.

Infatti, i successivi studi della prima metà degli anni Settanta (1973-75) si occuparono principalmente dell'analisi degli avvenimenti politici e militari più diretti, quali lo scoppio della guerra dello Yom Kippur nell'ottobre 1973, ed i fatti che seguirono al colpo di stato a Cipro nel luglio 1974, che portò allo scontro Turchia e Grecia sull'isola.

Rispetto a tali dossier, la WEU si limitò a sottolineare l'impatto diretto e negativo sulla stabilità del Mediterraneo. Circa il riacutizzarsi della tensione in Medio Oriente, l'Unione invitò i paesi europei ad un ulteriore sforzo politico per la pacificazione e risoluzione del conflitto arabo-israeliano manifestando il più ampio supporto alle iniziative poste in essere dalle Nazioni Unite.³⁹⁹ Infine, riguardo alla vicenda cipriota, si esortavano Grecia e Turchia a desistere da ulteriori colpi di mano militare e risolvere le loro divergenze sull'isola mediante negoziati, al fine non solo di ripristinare degne condizioni umanitarie a Cipro, ma anche per non ledere ulteriormente alla solidarietà atlantica già pesantemente minata da tale scontro intestino⁴⁰⁰.

4.2.1. L'allineamento alla NATO sulle aree adiacenti e una maggiore sensibilità alle sfide politiche interne: l'idea di «Eurafrica»

Una prova che dopo la parentesi del 1972 l'attenzione WEU convergesse nuovamente verso una analisi politico-militare tradizionale, allineata per certi versi a quella atlantica e rivolta ai più immediati scenari di crisi e preoccupazione, desistendo da più profonde analisi generali e di lungo periodo, la si ebbe analizzando nel dettaglio gli studi della metà del decennio.

³⁹⁷ *Draft Recommendation on Europe and Mediterranean*, p. 199, in Report 'Europe and Mediterranean', by the General Affairs Committee, by Mr. Krieg, Rapporteur, 23rd May 1972, Document 576, pp. 198-220, in *HAEU*, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 - 1973, WEU-34_012.

³⁹⁸ *Fifth Sitting of WEU Assembly*, 7th June 1972, pp. 146-148, in *HAEU*, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 - 1973, WEU-34_019.

³⁹⁹ Report 'Security and the Mediterranean', by the Defence Questions and Armaments Committee, by Mr. Jung, Rapporteur, 7th November 1973, Document 624, pp. 268-285, in *HAEU*, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.03 Sessions 1968 - 1973, WEU-37_014.

⁴⁰⁰ 'European Security and the situation in Eastern Mediterranean', Report submitted on the behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments, by Mr. Critchley, Chairman and Rapporteur, 14th November 1974, Doc. 651, pp. 251-261, in *HAEU*, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.04 Sessions 1974 - 1979, WEU-39_009.

In particolare, il rapporto presentato il 21 maggio e successivamente discusso e approvato il 19 giugno del 1974 dal *Committee on Defence Questions and Armaments*⁴⁰¹, giunse a indicare nelle raccomandazioni, l'opportunità che i paesi europei schierassero delle unità delle loro marine nell'Oceano Indiano, al fine di garantire il libero accesso e scongiurare un controllo da parte dell'Unione Sovietica – definita oramai una «*world naval power*» - dello stesso⁴⁰². Così come all'interno della NATO, anche in sede WEU i maggiori sostenitori di tale azione furono i britannici, come parvero confermare le parole del parlamentare del Regno Unito, il conservatore Patrick Wall che, mostrando di condividere in pieno l'idea di un dispiegamento la motivò asserendo che «*the Indian Ocean is the most vital area in the world today*», in quanto oggigiorno transitano da quell'area, a causa della seconda chiusura del Canale di Suez che permaneva dal 1967⁴⁰³, circa il 60% dei rifornimenti di petrolio destinati all'Europa⁴⁰⁴. Nonostante l'imprimatur britannico, la raccomandazione non incontrò il consenso del Consiglio che, rendendo note le risposte il 27 novembre 1974 in merito alle raccomandazioni ad esso pervenute, affermò che era impossibile un dispiegamento navale europeo nell'Oceano Indiano in quanto «*outside of the area both of WEU and NATO*»⁴⁰⁵.

Eppure, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, in maniera assai più diretta e franca rispetto alla NATO, all'indomani della cacciata dei consiglieri sovietici dall'Egitto (luglio 1972) e soprattutto dopo l'abrogazione del trattato di amicizia tra il Cairo e Mosca con la conseguente perdita delle infrastrutture portuali di Alessandria (estate 1976), la WEU parve recuperare alcuni dei passaggi di quella riflessione del 1972, ossia a prestare attenzione anche ad altri aspetti non direttamente legati ai pericoli militari di una azione sovietica o al persistere del problema arabo-israeliano. Fattori di tale riflessione furono i paesi europei rivieraschi, soprattutto Francia e Italia, che a più riprese nel corso delle discussioni assembleari degli ultimi mesi del 1976 sostennero come il sino ad allora prioritario pericolo per la regione, ossia quello di tipo militare, stesse scemando rispetto all'emergere di sfide di natura politica ed economica interne alla regione. Fu questo il significato delle parole pronunciate nel corso della quarta e quinta sessione parlamentare della Ventiduesima seduta ordinaria dell'Assemblea WEU dal parlamentare francese Paul Riviere e da quello italiano Giuseppe Vedovato che sostennero, il primo, come «*the challenge with which the eastern bloc*

⁴⁰¹ Report 'Security and the Mediterranean', by the Defence Questions and Armaments Committee, by Mr. Jung, Rapporteur, 21st May 1974, Document 637, pp. 177-202, in HAEU, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.04 Sessions 1974 – 1979, WEU-38_011.

⁴⁰² Revised Draft Recommendation on Security and the Mediterranean, p. 179 in Report 'Security and the Mediterranean', by the Defence Questions and Armaments Committee, by Mr. Jung, Rapporteur, 21st May 1974, Document 637, pp. 177-202, in HAEU, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.04 Sessions 1974 – 1979, WEU-38_011.

⁴⁰³ M. D. DAJANI, *Economic Diplomacy: Embargo Leverage and World Politics*, Routledge, London- New York, 2018, soprattutto il paragrafo intitolato 'A comparative analysis of the 1956 and 1967 Suez Closure', all'interno del cap. II.

⁴⁰⁴ 'Security and the Mediterranean', Presentation of and discussion on the Report of the Committee on Defence Questions and Armaments, Doc. 637, in Fourth Sitting of the Assembly, 19th June 1974, p. 147, in HAEU, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.04 Sessions 1974 – 1979, WEU-38_011.

⁴⁰⁵ Reply of the Council to Recommendation 254, 27th November 1974, in Doc. 652, in HAEU, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.04 Sessions 1974 – 1979, WEU-38_010.

confronts us is not primarily a military challenge», ma «*a political challenge*»⁴⁰⁶; ed il secondo, come il Mediterraneo si configurasse essere una zona di speciale interesse «*in political and economic, even more than in military, terms*»⁴⁰⁷. In questo senso, la risposta sino a quel momento data alle sfide della regione, ossia un rafforzamento delle strutture atlantiche di difesa attraverso pattugliamenti ed esercitazioni più frequenti ed estese, venne definita come «*inadequate*»⁴⁰⁸. Queste riflessioni lasciarono intravedere la presenza, sebbene sottotraccia, di una differente sensibilità securitaria, che tuttavia non fu in grado ancora di emergere restando confinata nell'ombra.

Se dunque non fu possibile adottare una interpretazione di più ampio respiro, vennero quantomeno esplicitati alcuni passaggi necessariamente da compiere per garantire una migliore sicurezza del Mediterraneo; anzitutto che la compagine dei paesi occidentali si ricompattasse superando i gravi motivi di tensione che ne minavano la concordia e la capacità di proiettare stabilità nella regione, quale ad esempio l'irrisolta questione di Cipro che contrapponeva due paesi NATO chiave quali Grecia e Turchia, ed in secondo luogo che la WEU giungesse ad accettare in qualità di paesi membri Spagna e Turchia, che sarebbero risultati cruciali per l'impegno europeo nel bacino⁴⁰⁹.

La prospettiva di una apertura a sud del sistema difensivo europeo fu sostenuta dall'Assemblea attraverso passaggi concreti: ad esempio, ammettendo che alle proprie riunioni ordinarie vi partecipassero – previo invito – dei rappresentanti di Grecia, Turchia, Spagna e Portogallo i quali, nell'ambito di un loro più generale processo di avvicinamento al sistema comunitario, mostrarono di essere interessati altresì allo specifico processo di difesa europea al fine di non risultare «*aliens to the fortunes of Europe*»⁴¹⁰.

Nell'ultima parte del decennio, questa attenzione introspettiva verso un rafforzamento della compagine occidentale nel Mediterraneo, non privò l'Assemblea WEU di dar vita ad una riflessione più ampia sulle sfide regionali volgendo lo sguardo più a Sud. Questa linea, particolarmente sostenuta da Francia e Italia, sancì l'inizio dell'interessamento della WEU verso i problemi dell'Africa, intesi come rilevanti per la sicurezza europea⁴¹¹. Tale consapevolezza fu possibile anche grazie al progressivo affievolirsi stesso del pericolo navale

⁴⁰⁶ *Proceedings of the Twenty-second Ordinary Session, First Part, June 1976, Minutes II, Official Report of Debates, Fourth Sitting, 16th June 1976, p.151, in HAEU, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.04 Sessions 1974 – 1979, WEU-42_023.*

⁴⁰⁷ *Ivi*, pp.158-9.

⁴⁰⁸ *Proceedings of the Twenty-second Ordinary Session, First Part, June 1976, Minutes II, Official Report of Debates, Fifth Sitting, 16th June 1976, p.151, in HAEU, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.04 Sessions 1974 – 1979, WEU-42_024.*

⁴⁰⁹ *'Western Europe's policy towards Mediterranean problems – the Western Mediterranean'*, report submitted on the behalf of the *General Affairs Committee*, by Mr. Mendelson, Rapporteur, 9th May 1977, Doc. 734, pp.72-80, in *HAEU, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.04 Sessions 1974 – 1979, WEU-44_006.*

⁴¹⁰ *Twenty- Second Ordinary Session (Second Part)*, November 1976, IV, Minutes Official Report of Debates, Eight Sitting, 30th November 1976, pp. 76-80, in *HAEU, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.04 Sessions 1974 – 1979, WEU-43_018.*

⁴¹¹ *'Security in the Mediterranean'* Report submitted on the behalf of the *Committee on Defence Questions and Armaments* (Mr. Grant, Rapporteur), 31st May 1978, Doc. 776, pp. 181-215, in *HAEU, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.04 Sessions 1974 – 1979, WEU-46_015.*

sovietico e del suo traslarsi in Africa. L'attenzione della WEU per il continente si concretizzò formalmente con l'elaborazione di un rapporto da parte del *General Affairs Committee* intitolato *'European security and African problems'*, curato dal parlamentare britannico Mr. Muller e presentato all'Assemblea il 3 novembre 1977. Esso invitava i paesi europei a prestare attenzione ai problemi dell'Africa e a dar vita ad una effettiva cooperazione tra i due continenti in quanto una maggiore sicurezza europea nel lungo periodo sarebbe stata possibile solamente se si fosse posto rimedio ai problemi degli stati africani, specie quelli di natura economica e sociale. I contorni di tale necessaria ed auspicata cooperazione avrebbero dovuto ispirarsi al concetto di «*Eurafrica*», intesa non come riproposizione di un legame unidirezionale e di tendenze e pratiche neocoloniali, ma massima «*idea of deep solidarity*» tra i due continenti, che avrebbero dovuto riconoscere l'indissolubilità del loro legame e guardare alle sfide e allo sviluppo futuri in maniera comune⁴¹².

Eppure, nonostante l'alto livello morale ed ideale di tale riflessione, l'interesse dei paesi WEU per il continente africano in questa fase parve essere ispirata a più realistici interessi di carattere strategico-militare. Infatti, in uno scenario nel quale la minaccia sovietica dal bacino pareva spostarsi nelle aree adiacenti del Persico e dell'Indiano e la stessa guerra fredda dall'Europa verso quei contesti periferici, non sfuggiva la rilevanza che andava ad assumere l'Africa, teatro della competizione bipolare nei paesi del Terzo Mondo e scenario chiave per contrastare la nuova ondata di espansionismo sovietico⁴¹³.

Pertanto, sul finire degli anni Settanta, all'interno del WEU e limitatamente ai discorsi sul Mediterraneo, parvero convivere due interpretazioni securitaria. Quella prevalente si confaceva alle riflessioni atlantiche, considerando le sfide della regione prevalentemente attraverso un'ottica militare ed individuando nella minaccia sovietica il pericolo principale. A questa visione però, sembrò esservene un'altra che avanzata dai paesi WEU rivieraschi che, sebbene carsica, scorgeva la presenza di una panoplia di aspetti di inquietudine non identificabili con l'interpretazione principale ed endogeni alla regione euromediterranea. Eppure, la priorità accordata dai paesi WEU all'Europa continentale, al conflitto bipolare e la mancanza di una *Détente nel Mediterraneo* contribuirono a misconoscere tali problemi, che furono registrati e discussi ma ai quali allora non fu data risposta.

⁴¹² *'European security and African problems'*, Report submitted on the behalf of the *General Affairs Committee*, by Mr. Muller, Rapporteur, 3rd November 1977, Doc. 754, pp.1-11, in *HAEU*, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.04 Sessions 1974 - 1979, WEU-45_008.

⁴¹³ Sull'espansione sovietica nel continente africano nel corso degli anni Settanta, specie nel Corno d'Africa, si vedano i contributi di P. B. HENZE, *Getting a Grip on the Horn: The Emergence of the Soviet Presence and Future Prospects*, pp. 150-186 e R. W. COPSON, *The Soviet Union in Africa: An Assessment*, pp 187-208, entrambi in W. LAQUEUR (edited by), *The Pattern of Soviet Conduct in the Third World*, Praeger, New York, 1983.

4.3. La dimensione mediterranea all'interno della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). Dalle origini all'Atto Finale

4.3.1. Un frutto della Distensione? Alle origini dell'idea di una conferenza pan-europea

Lo scenario securitario mediterraneo tra la seconda metà degli anni Sessanta e la prima degli anni Settanta, mostrava chiari segnali di un crescente deterioramento. Questo era imputabile da un lato all'approfondimento dei noti e mai sopiti motivi di frizione regionali – primo fra tutti il conflitto arabo-israeliano che nel giugno 1967 e successivamente nell'ottobre 1973 era riemerso in tutta la sua virulenza e problematicità –, e dall'altro da aspetti più generali, direttamente rapportabili con il nuovo clima di distensione dei rapporti tra le due superpotenze. Attorno a ciò, andava crescendo una percezione non del tutto peregrina ravvisata da un numero crescente di attori della sponda sud del Mediterraneo, circa gli esiti collaterali della *Détente*, la quale se pur pareva essere in grado di promuovere un rilassamento delle tensioni e una ricomposizione dei principali motivi di contrasto tra i due blocchi nell'Europa continentale, non li superava interamente ma pareva traslarli più a sud, nel Mediterraneo appunto, che della Distensione ne era così solo limitatamente beneficiario. Fu in questo periodo infatti, come è stato ricordato, che emerse quella asincronia securitaria tra Europa e Mediterraneo destinata a perdurare ancora a lungo in futuro e foriera di nuove sfide alla sicurezza per entrambe le regioni.

Il tema della sicurezza nel Mediterraneo in relazione con lo scenario continentale nel periodo della Distensione fu una questione complessa e composita che venne affrontata anche dalla *Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE)*, che della distensione ne fu una delle espressioni multilaterali azimutali, sorta ufficialmente il 1 agosto 1975 a Helsinki con l'apposizione della firma da parte dei Capi di Stato e di Governo di 35 paesi partecipanti – tra cui l'Unione Sovietica (che dell'idea di una conferenza pan-europea ne era madrina e che in futuro ne diverrà matrigna), Stati Uniti, Canada e la quasi totalità dei paesi europei ad eccezione dell'Albania – sul *Final Act*, documento costitutivo dell'intero processo.

L'evidenza geografica per la quale circa un quarto di questi risultava essere rivierasco del bacino, e la presenza di ben più profonde riflessioni di carattere politico e strategico, legittimarono, o più correttamente, posero di fatto l'esigenza, che anche di Mediterraneo si occorresse (o si dovesse) parlare all'interno della CSCE⁴¹⁴, che iniziò a muovere i suoi primi passi operativi ufficialmente nell'autunno del 1972, sebbene l'idea alla base della stessa, ossia quella di una conferenza sulla sicurezza paneuropea, fosse antecedente di circa due decenni rispetto alla firma dell'Atto Finale.

Essa infatti fu per la prima volta avanzata dall'Unione Sovietica nella prima metà degli anni Cinquanta⁴¹⁵, quale manifestazione della differente enfasi che la politica estera sovietica assunse in seguito alla morte di Stalin nel marzo 1953, in risposta a quel coacervo di crescenti minacce alla sicurezza e ai propri interessi che Mosca percepiva montare in merito allo scenario europeo. Tra queste, quelle relative all'evoluzione della questione tedesca e gli sforzi

⁴¹⁴ *Background Paper: OSCE relations with Mediterranean Partners for Co-operation*, in <http://www.osce.org/ec/12481?download=true>

⁴¹⁵ A. Romano, *op.cit.*, pp. 187-206.

per dare vita ad un sistema di difesa europeo che vedesse la stessa Germania Federale farne parte, costituivano sviluppi avversi per il Cremlino, che temeva altresì che la sua stessa influenza su Berlino e sull'Europa orientale fosse in pericolo e si stesse progressivamente erodendo.⁴¹⁶

Al fine di scongiurare tali timori, a partire dalla seconda metà del 1953, l'Unione Sovietica iniziò a studiare la fattibilità di una iniziativa diplomatica che oltre ad essa coinvolgesse i paesi europei e che avesse come risultato quello di riconoscere la propria influenza sull'Europa centro-orientale ed il rispetto di quei confini politici emersi nell'immediato dopoguerra. Si delineava così in maniera embrionale lo schema di una conferenza sulla sicurezza pan-europea che nelle intenzioni sovietiche portasse i paesi europei ad un riconoscimento diretto ed esplicito dello status quo continentale.

Il primo distillato di questa iniziativa fu la proposta - presentata il 10 febbraio 1954 dal Ministro degli Esteri sovietico Vjačeslav Molotov durante la Conferenza dei Ministri degli Esteri delle Quattro potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale (USA, URSS, Gran Bretagna e Francia) sulla situazione di Berlino - di siglare un «*General European Treaty on Collective Security in Europe*»⁴¹⁷. Questo patto, dalla durata cinquantennale, avrebbe avuto l'obiettivo di «*ensuring peace and security and of preventing aggression against any state in Europe*».

Secondo le intenzioni dei sovietici, «*all European States*» avrebbero dovuto sottoscrivere il testo dell'accordo, prevedendo altresì che entrambe le Germanie ne facessero parte. In base allo schema originario definito da Mosca, tale framework si sarebbe dovuto configurare come esclusivamente europeo, prefigurando di fatto l'esclusione degli Stati Uniti.⁴¹⁸

La proposta, che tuttavia in questa fase non presentava ancora i tratti di una conferenza,⁴¹⁹ fu da subito bocciata dagli occidentali, essenzialmente per due motivi. In primo luogo, sebbene il carattere squisitamente europeo dell'iniziativa lusingasse i paesi continentali, era del tutto irrealistico che essi potessero firmare un accordo rispetto al quale gli Stati Uniti ne erano esclusi e mostravano non secondarie perplessità⁴²⁰; secondariamente, gli stessi europei

⁴¹⁶ A. VARSORI, F. LEFEBVRE D'OVIDIO, *Introduzione - Il "rilancio europeo" del 1955-1957 nella situazione politica internazionale*, in *Documenti sulla Politica internazionale dell'Italia*, serie A, *Europa occidentale e Unione Europea*, il "rilancio dell'Europa" dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma (2 aprile 1955 - 25 marzo 1957), p. XVII, in [http://www.farnesina.ipzs.it/series/SERIE%20A%20-%20EUROPA%20OCCIDENTALE%20E%20UNIONE%20EUROPEA%20/volumi/Il%20\\$das\\$rilancio%20dell\\$ap os\\$Europa\\$dad\\$dp\\$%20dalla%20Conferenza%20di%20Messina%20ai%20Trattati%20di%20Roma%20\(2%20aprile%201955\\$minus\\$25%20marzo%201957\)?tParam=tematico](http://www.farnesina.ipzs.it/series/SERIE%20A%20-%20EUROPA%20OCCIDENTALE%20E%20UNIONE%20EUROPEA%20/volumi/Il%20dasrilancio%20dell$ap os$Europadaddp$%20dalla%20Conferenza%20di%20Messina%20ai%20Trattati%20di%20Roma%20(2%20aprile%201955$minus$25%20marzo%201957)?tParam=tematico). Si veda altresì V. M. ZUBOK, *A Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2007, Capitolo 4, p. 94 e segg.

⁴¹⁷ ROMANO, *op. cit.*, p. 56.

⁴¹⁸ *Proposal by the Soviet Delegation, General European Treaty on Collective Security in Europe*, Confidential, 10 February 1954, in *The Foreign Relations of the United States*, in *FRUS*, 1952-1954, Volume VII, Part 1, *Germany and Austria*, United States Government Printing Office, Washington, 1986, in <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d517>.

⁴¹⁹ G. BARBERINI, *Sicurezza e Cooperazione da Vancouver a Vladivostock*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 3.

⁴²⁰ GADDIS, *op. cit.*, p. 200. Si veda anche *Memorandum by the Assistant Secretary of State for European Affairs (Merchant) to the Secretary State*, March 31, 1954, *FRUS*, 1952-1954, vol. V, part 1, *Western European Security*, United States Government Printing Office Washington 1983, p.487.

considerarono la proposta sovietica come un tentativo pretestuoso ed endogeno atto a minare il già difficoltoso percorso della Comunità Europea di Difesa (CED)⁴²¹.

Un anno dopo, nel 1955, in occasione del successivo incontro delle quattro potenze, e precisamente nella sessione svoltasi a Ginevra il 20 luglio, Molotov propose una versione rivista della bozza di trattato, che per i sovietici sarebbe dovuto diventare da momento estemporaneo finalizzato ad ottenere un riconoscimento della loro influenza sulla parte orientale dell'Europa, uno strumento regolatore dello scenario securitario europeo, in quanto la sua entrata in vigore avrebbe dovuto sostituire, rendendole obsolete, le esistenti alleanze militari e prefigurando altresì la futura riunificazione della Germania mediante libere elezioni. Tuttavia, anche questa versione rivista fu accolta dagli occidentali con diffidenza e scetticismo, sebbene essa non presentasse più la pregiudiziale relativa all'esclusione degli Stati Uniti, la cui partecipazione era ora ⁴²². Infatti, la natura stessa della proposta sovietica continuava ad essere oltremodo lesiva degli interessi e delle sensibilità dei paesi occidentali sulla stessa questione della Germania, rispetto alla quale la proposta sovietica «*wholly ignored the problem of German unification but contemplated that the two Germanies should be party to the European security treaty and that this relationship would continue for an indefinite period of time*»⁴²³: alla luce di ciò, la proposta sovietica fu nuovamente respinta⁴²⁴.

Falliti così i primi tentativi di ottenere una garanzia circa l'assetto securitario dell'Europa, Mosca non accantonò l'idea di ottenere un simile riconoscimento attraverso un forum multilaterale, ed essa riemerse più volte e con maggiore enfasi circa dieci anni dopo, in un clima internazionale allora differente e più maturo per una tale iniziativa.

Quel clima di distensione nei rapporti tra le due superpotenze, di cui si ebbero primigeni sentori e risultati tangibili nella prima metà degli anni Sessanta, funse da retroterra fertile per la riproposizione ancora una volta da parte dei sovietici dell'idea di una conferenza paneuropea sulla sicurezza, che trovava nella distensione una filiazione diretta come sostenuto dall'ambasciatore sovietico Yuri Vladimirovich Dubinin – direttamente coinvolto sin dalla metà degli anni Sessanta nel progetto e membro di lungo corso nella delegazione sovietica nei principali appuntamenti CSCE – che nel corso di una intervista rilasciata negli anni Duemila definì la Conferenza «*a child of the policy of Détente*»⁴²⁵.

Eppure, la strada che portò a tale complesso esercizio diplomatico fu ancora irta di ostacoli e subì importanti quanto significative modifiche nella struttura e nella *mission* rispetto allo schema originale tratteggiato da Molotov alla metà degli anni Cinquanta. Il placarsi delle turbolenze europee ed internazionali derivanti che avevano avuto i loro picchi nella crisi che portò alla costruzione del muro di Berlino (1958 - 1961) e nella vicenda cubana (ottobre

⁴²¹ GHEBALI, *op.cit.*, pp.3-4.

⁴²² *Proposal of the Soviet Delegation - General European Treaty on Collective Security in Europe*, Geneva, July 20, 1955, *FRUS*, 1952-1954, vol. V, cit., d.251.

⁴²³ *Telegram from the Secretary of State (Dulles) to the Department of State*, Geneva, October 29, 1955, Ivi., d.304.

⁴²⁴ J. FRY, *Helsinki Process: Negotiating Security & Cooperation in Europe*, National Defence University Press, Washington, 1993, p.4.

⁴²⁵ *CSCE Testimonies: Ambassador Yuri Vladimirovich Dubinin*, in *CSCE Testimonies. Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989*, *CSCE Oral History Project* (Edited by OSCE Prague Office Archives), Drucerei Berger, Vienna, 2013, p. 186.

1962)⁴²⁶, fece sì che, giunti nella prima parte degli anni Sessanta, il piano lungamente agognato dal Cremlino poté tornare a palesarsi, presentandosi ora come iniziativa maggiormente condivisa dai *partner* orientali e veicolata da Mosca in maniera bilaterale ad alcuni paesi europei apparentemente più ricettivi quali Francia e Italia.

Pubblicamente l'iniziativa fu riesumata dal ministro degli Esteri polacco Adam Rapacki il 14 dicembre 1964, in occasione del discorso che questi tenne all'apertura dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel quale egli ravvisò la necessità che si desse corso ad una conferenza per affrontare «[the] problem of European security in its entirety», e che avrebbe dovuto essere aperta a tutti i Paesi dell'Europa, «including the Soviet Union and the United States»⁴²⁷. Eppure, a ciò non fu dato corso concreto.

Due anni più tardi, i contorni della proposta riemersero con la cosiddetta «Dichiarazione di Bucarest»⁴²⁸ dell'estate 1966, esito finale della riunione del Comitato Politico dei paesi del Patto di Varsavia riunitosi nella capitale rumena dal 4 al 6 luglio⁴²⁹. Il documento individuava nella cooperazione e nella sicurezza i temi principali attorno ai quali riecheggiava la proposta di indire una conferenza sulla sicurezza in Europa. Venivano infatti indicati alcuni obiettivi e principi-guida da seguire, tra cui l'ottemperanza alle norme generali del diritto internazionale, il diniego dell'uso della forza, il rispetto dell'inviolabilità delle frontiere, l'impegno per lo scioglimento delle alleanze militari, l'impossibilità per la Repubblica Federale di Germania di avere accesso ad armi nucleari, ed infine l'esortazione a riconsiderare i rapporti di quest'ultima con la Repubblica Democratica Tedesca⁴³⁰. Tuttavia, anche questa ennesima reiterazione della prospettiva di conferenza suscitò la generale freddezza delle cancellerie occidentali⁴³¹, oltre ad un piuttosto pervasivo senso di perplessità da parte della stessa Unione Sovietica. Quest'ultimo richiamo al progetto di conferenza fu avanzato dai vertici rumeni che strumentalizzarono di fatto l'iniziativa per renderla strumentale a più diritti fini interni. Bucarest sperava infatti

⁴²⁶ Sulla crisi di Berlino si veda F. KEMPE, *Berlin 1961. Kennedy, Khrushchev, and the most dangerous place on Earth*, The Berkley Publishing Group, New York, 2011. Sulla crisi cubana si veda L. R. GARTHOFF, *Reflections on the Cuban missile crisis*, Brookings institution, Washington D.C., 1989; R. BEGGS, *The Cuban missile crisis*, Longman, Wisconsin, 1971; A. GEORGE, *The Cuban Missile Crisis: The Threshold of Nuclear War*, Routledge, New York - London, 2013.

⁴²⁷ The New York Times Archives, *Conference on European Security Urged by Poland in U.N.*, December 15, 1964, in <https://www.nytimes.com/1964/12/15/archives/conference-on-european-security-urged-by-poland-in-un.html>. Si veda anche: W. JARZĄBEK, *Preserving the Status Quo or Promoting Change: The role of the CSCE in the Perception of the Polish Authorities*, p.145, in O. BANGE, G. NIEDHART (Edited by) *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, Berghan Books, New York Oxford, 2008.

⁴²⁸ *Verbatim Record of the fourth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki on Wednesday, 4 July 1973, at 3:15 p.m., Speech by Mr Macovescu, Romania*, in OSCE Archives, Restricted CSCE/I/PV.4, Helsinki 4 July 1973, in Stage I - Helsinki July 3-7, 1973 Open Sessions Verbatim Records (CSCE - I - PV.1 to CSCE - I - PV.8), Praha, 2000.

⁴²⁹ J. VAN OUDENAREN, *Détente in Europe: The Soviet Union and the West Since 1953*, Duke University Press, Durham London, 1991, p. 319. Si veda altresì Janie LEATHERMAN, *From Cold War to Democratic Peace: Third Parties, Peaceful Change, and the OSCE*, Syracuse University Press, New York, 2003, pp.59-61.

⁴³⁰ Political Consultative Committee (PCC), of the of Warsaw Pact members, Bucharest, 4-6 July 1966, *Declaration on the Strengthening of Peace and Security in Europe*, 5th July 1966, in Parallel History Project on Cooperative Security (PHP), in http://www.php.isn.ethz.ch/kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/PHP/17953/ipublicationdocument_singledocument/44d96a99-18b6-43c4-8508-37b55b0c9e7a/en/Public_Declaration_Security_1966_10.pdf. (Edited by Edited by V. MASTNY, C. NUENLIST, A. LOCHER, and D. SELVAGE, May 2001).

⁴³¹ E. GRECO, *L'Europa senza muri: le sfide della pace fredda*, Franco Angeli, Milano, 1995, p. 13.

attraverso ciò più di congelare i piani di riforma del Patto di Varsavia percepiti come avversi all'interesse rumeno e di alcuni satelliti moscoviti, piuttosto che riporre un sostegno convinto per la realizzazione di tale disegno multilaterale⁴³².

L'inefficacia della strada multilaterale nel proporre l'idea di una conferenza per regolare l'assetto securitario europeo, spinse l'Unione Sovietica a veicolare la stessa nei summit bilaterali con quei paesi europei che più di altri si erano mostrati meno contrari alla stessa, quali la Francia e l'Italia.

Tra Mosca e Parigi il tema era stato oggetto di discussione nel corso delle visite dei rispettivi ministri degli Esteri - Andrey Gromyko e Couve de Murville - nei due paesi nel corso del 1965, e ripreso durante la visita ufficiale compiuta dal presidente francese De Gaulle a Mosca nel giugno del 1966⁴³³. Nonostante questi incontri avessero luogo in un periodo delicato per la Francia gollista e gli Alleati, specie in ambito atlantico lo stesso De Gaulle reagì «*coolly to a similar proposal*», in linea con gli altri alleati nel considerare «*premature*» la proposta sovietica⁴³⁴.

Un risultato pressoché simile fu quello che emerse dalle discussioni italo-sovietiche. Infatti, in occasione della visita di Amintore Fanfani a Mosca nel maggio 1967, il ministro degli Esteri italiano manifestò un certo apprezzamento circa la proposta di conferenza illustratagli dal suo omologo, affermando che se ne sarebbe fatto personalmente carico di presentarla al successivo meeting NATO. Accanto a tale disponibilità, Fanfani non lesinò di rilevare perplessità e di piegare la progettualità agli interessi italiani in essa, ricordando a Gromyko che il quadro della sicurezza non avrebbe potuto ignorare l'area mediterranea⁴³⁵.

L'atteggiamento italiano in questa occasione si iscriveva nella ricordata [si veda p.49] linea *neatlantista*⁴³⁶ e pareva sancire la volontà italiana che anche all'interno della conferenza vi fosse uno spazio - sebbene al momento assai indefinito per forma e contenuti - per il Mediterraneo, e nell'economia del lungo processo che portò alla CSCE si qualificò come una delle prime attestazioni dell'opportunità di ricomprendere i temi del Mediterraneo in tale disegno securitario⁴³⁷. Sebbene non risolutivi, i canali bilaterali percorsi dai sovietici furono

⁴³² A. WENGER, V. MASTNY, *New Perspectives on the origins of the CSCE process*, in A. WENGER, V. MASTNY, C. NUENLIST, *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965-75*, Routledge, London New York, 2008, p.8.

⁴³³ G. J. MARTIN, *General de Gaulle's Cold War: Challenging American Hegemony, 1963-68*, Berghahn Books, New York Oxford, 2013, p. 73. Si veda altresì *CSCE Testimonies: Ambassador Jacques Andréani*, in *CSCE Testimonies, op.cit.*, p. 77.

⁴³⁴ *Memorandum of Conversation*, Olavi Munkki, Ambassador of Finland; Walter J. Stoessel, Jr., Acting Assistant Secretary, EUR; Ross Titus, Finnish Affairs, July 12, 1966, in *FRUS, 1964-1968, Volume XVII, Eastern Europe*, United States Government Printing Office, Washington, 1996, in <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d517>.

⁴³⁵ The New York Times Archives, *Fanfani Meets Gromyko*, 15th May 1967, in <https://www.nytimes.com/1967/05/15/archives/fanfani-meets-gromyko.html>. Si veda anche V. TORNETTA, *Verso l'Europa del 2000: il processo CSCE da Helsinki a Vienna*, Editori Laterza, Roma Bari, 1989, p.90.

⁴³⁶ D. CAVIGLIA, M. CRICCO, *La diplomazia italiana e gli equilibri mediterranei. La politica mediorientale dell'Italia dalla Guerra dei Sei Giorni al conflitto dello Yom Kippur (1967-1973)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, p. 82.

⁴³⁷ L. TOSI, *L'Italia e le Organizzazioni Internazionali: Diplomazia multilaterale nel Novecento*, CEDAM, 1999, p. 173; si veda altresì E. CALANDRI, *Il Mediterraneo nella politica estera italiana*, pp. 365-374 in Agostino GIOVAGNOLI, Silvio PONS, *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta: tra Guerra Fredda e Distensione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.

propedeutici ad una successiva fase di concreta riflessione sulla proposta stessa da parte dei destinatari diretti della stessa, ossia i paesi europei occidentali.

Lo stesso *Rapporto Harmel*, presentato in occasione del Consiglio Atlantico del dicembre 1967, convenne sulla necessità di conseguire un «*stable order in Europe*» mediante un miglioramento delle relazioni con i paesi dell'Europa orientale riconoscendo che «*the evolution of Soviet and East European policies gives ground for hope that those governments may eventually come to recognize the advantages to them of collaborating in working towards a peaceful settlement*».

Al paragrafo dieci, il rapporto insisteva altresì sulla necessità che lo sviluppo dei contatti «*between the countries of Western and Eastern Europe is mainly on a bilateral basis. Certain subjects, of course, require by their very nature a multilateral solution*». Il richiamo alla collaborazione multilaterale veniva reiterato nel paragrafo dodici, che sosteneva con convinzione che «*fruitful discussions of these complex questions may be possible bilaterally or multilaterally between Eastern and Western nations*»⁴³⁸. Nel corso del 1968 tale prospettiva sembrò essere confermata in occasione del Consiglio Atlantico di Reykjavík del 27 giugno 1968, durante il quale l'idea stessa di una conferenza paneuropea non sembrò più così inaccettabile, considerata come un momento quanto mai opportuno al fine di dirimere le questioni securitarie dell'Europa⁴³⁹. Eppure, tale apertura da parte dei paesi europei della NATO rischiò di interrompersi bruscamente in seguito all'intervento militare da parte del Patto di Varsavia in Cecoslovacchia nell'agosto 1968, e che segnò una ennesima battuta d'arresto nel lungo ed incerto cammino dell'idea di una conferenza multilaterale.

Eppure, furono proprio le conseguenze della repressione di Praga a rendere manifesto al Cremlino l'impossibilità di procedere a repliche violente e manu militari della Dottrina Breznev per cercare di mantenere un diretto controllo sul sempre più instabile sistema satellitare dell'Europa orientale. Fu allora che con rinnovato slancio l'Unione Sovietica tornò a guardare alla proposta multilaterale di una conferenza europea attraverso la quale Mosca avrebbe potuto ottenere quella garanzia che così tanto ricercava⁴⁴⁰.

La nuova offensiva diplomatica in merito giunse nuovamente attraverso una mozione – stavolta promossa dall'URSS - del Comitato Politico dei Paesi del Patto di Varsavia che il 17 marzo 1969 proclamò il cosiddetto *Appello di Budapest*, nel quale si invitavano tutti i paesi europei a «*une conférence paneuropéenne pour discuter de la sécurité européenne et de la coexistence pacifique*»⁴⁴¹.

Fu a questo punto che il proclamo di Budapest fu raccolto da un paese da sempre geograficamente e politicamente oscillante tra i due Blocchi quale era la neutrale Finlandia. Il 5 maggio 1969, Helsinki inviò un memorandum a 32 paesi europei e a Stati Uniti e Canada nel quale si invitavano le singole capitali destinatarie a considerare quanto reiterato dal Patto di

⁴³⁸ NATO, *The Future Tasks of the Alliance - Report of the Council - The Harmel Report*, 13-14 December 1967, in https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26700.htm.

⁴³⁹ GHEBALI, *op.cit.*, p.5.

⁴⁴⁰ Sulla repressione della 'Primavera di Praga' e le successive valutazioni dei sovietici si veda GRAZIOSI, *op.cit.*, pp. 344-359.

⁴⁴¹ *Message adressé par les États membres du Pacte de Varsovie à tous les pays européens (Budapest, 17 mars 1969)*, in Documents Officiels, Paris n°15 et 16, 9-22 avril 1969, in https://www.cvce.eu/obj/message_adresse_par_les_etats_membres_du_pacte_de_varsovie_a_tous_les_pays_europeens_budapest_17_mars_1969-fr-ad406a56-f121-4d4e-9721-87700f88211e.html.

Varsavia, avanzando altresì la disponibilità che fosse la Finlandia ad ospitare i lavori della conferenza. Infatti, già agli inizi di aprile aveva avuto luogo presso la capitale finnica un incontro tra il presidente finlandese Uhro Kekkonen e l'ambasciatore sovietico a Helsinki A.E. Kovalev, durante il quale il primo, pur asserendo la sua disponibilità a farsi zelatore e promotore della conferenza, rifiutò di essere ed apparire mero esecutore dei piani sovietici. Su due punti la Finlandia mostrò di dissentire rispetto ai sovietici, riuscendo a far convenire questi ultimi sulle proprie posizioni. Dapprima sciogliendo in maniera definitiva la riserva relativa alla partecipazione degli Stati Uniti e del Canada, senza la quale non si sarebbe potuto in alcun modo procedere oltre; secondariamente agendo sull'organizzazione dei lavori, ottenendo di far precedere alla *European Security Conference* una fase di incontri preparatori prima bilaterali e poi multilaterali della stessa⁴⁴².

L'azione finlandese fu facilitata dalla constatazione certamente non entusiastica – specie da parte degli americani – ma neppure più ostativa da parte dei paesi europei ed occidentali dell'opportunità di dar vita ad una simile iniziativa. Un imprimatur importante al termine del Consiglio atlantico di Bruxelles del 5 dicembre 1969 nel cui comunicato finale i paesi NATO si dicevano d'accordo al fatto che «*it would be possible to convene a conference [...] on security and co-operation in Europe*»⁴⁴³. Alla base di tale disponibilità vi era la convinzione che dalla conferenza si sarebbero potuti conseguire quei risultati attesi dai paesi occidentali, quali progressi tangibili in merito alla questione tedesca, l'avvio di discussioni circa una riduzione delle forze militari convenzionali e, soprattutto, di quelle inerenti un impegno da parte di tutti i paesi partecipanti nel tutelare e far rispettare le libertà civili e politiche, sin da ora inteso quale grimaldello politico mediante il quale poter far emergere le contraddizioni sociali insite nel sistema comunista.⁴⁴⁴

Alla luce della disponibilità occidentale, agli inizi del 1970 fu nuovamente la Finlandia ad adoperarsi per dare sostanza al progetto. A tale scopo, l'ambasciatore finnico Ralph Enckell si prodigò in una lunga e complessa navetta diplomatica che lo portò in meno di dieci mesi a visitare tutti e 34 i paesi che avevano mostrato interesse all'idea di conferenza, concludendo questo tour negoziale il 24 novembre 1970, ottenendo come risultato la disponibilità dei paesi di convocare i lavori preparatori multilaterali. Tuttavia, gli sforzi finlandesi rimarranno in una fase di stasi per quasi due anni, sino al decisivo incontro bilaterale tra Richard Nixon e Leonid Breznev a Mosca del maggio 1972 ed il successivo Consiglio Atlantico dei ministri degli Esteri di Bonn del 30-31 di quello stesso mese, in seguito ai quali si raggiunse il definitivo assenso da parte dei paesi occidentali in merito all'avvio dei lavori per dar vita alla «*Conference on Security and Co-operation in Europe*». All'interno del comunicato finale di Bonn, al paragrafo otto, si può leggere infatti come «*[The] Ministers agreed to enter into multilateral conversations concerned with preparations for a Conference on Security and Co-operation in Europe. They accepted with gratitude the proposal of the Finnish Government to act as host for such talks in*

⁴⁴² FRY, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁴³ NATO, *Final Communiqué of the Ministerial Session of the North Atlantic Council (Brussels, 3 and 4 December 1970)*, Paragrafo 10, p.3, in file:///C:/Users/lorenzo/Downloads/publishable_en.pdf.

⁴⁴⁴ GHEBALI, *op.cit.*, pp.5-6.

Helsinki at the level of Heads of Mission under the conditions set out in its aide-memoire of 24th November 1970»⁴⁴⁵.

Tuttavia, si dovette attendere ancora alcuni mesi per giungere poi al 9 novembre 1972 - due anni dopo la missione di Enckell e conclusesi le elezioni presidenziali negli Stati Uniti che videro la conferma di Nixon alla Casa Bianca - per assistere all'invito ufficiale da parte del governo finlandese ai 34 paesi partecipanti di prendere parte ai lavori preparatori della conferenza che avrebbero preso avvio il 22 novembre 1972 vicino a Helsinki⁴⁴⁶.

4.3.2. Quale posto per il Mediterraneo nella Conferenza? Le pulsioni esogene ed endogene di un esito controverso (1967-1972)

Come ricordato in precedenza, nella lunga e complessa gestazione dell'idea di conferenza, non mancarono collaterali richiami all'area mediterranea, chiamata in causa quale imprescindibile componente della sicurezza europea. A sostenere tale correlazione fu come si è visto l'Italia⁴⁴⁷, ma già da quell'incontro del maggio 1967 tra Fanfani e Gromyko emerse il cortese ma fermo disinteresse sovietico - che della conferenza era appunto promotrice - ad occuparsi del bacino, un tratto questo che presto accomunerà la maggioranza dei paesi partecipanti⁴⁴⁸.

Una posizione non dissimile rispetto a quella dei sovietici circa l'inserimento del Mediterraneo tra i temi oggetto di discussione della conferenza fu quella alla quale giunse la gran parte dei paesi occidentali. Dalle riunioni del *Political Committee* (PC) NATO - sede privilegiata in cui i paesi atlantici si raccordarono in merito a quale linea adottare rispetto alla Conferenza - emerse chiaramente come non solo la questione fosse oggetto di un vivace dibattito, ma anche di come la posizione dell'Alleanza fosse inizialmente ampiamente contraria ad un inserimento del Mediterraneo nell'agenda della Conferenza. Ad esempio, nel corso della sedicesima sessione della *North Atlantic Assembly*, che si tenne a Bruxelles dal 6 all'11 novembre 1970, venne adottata la '*Declaration on the Future of the Alliance*', ossia un documento d'indirizzo politico che avrebbe dovuto guidare i lavori e le decisioni future in ambito atlantico. In essa è contenuto il giudizio avverso dell'Assemblea Atlantica, secondo la quale un inserimento del Mediterraneo nella *Conference on European Security* (CES - così come inizialmente era nota la CSCE) sarebbe stato «*extremely delicate*» in quanto avrebbe necessariamente finito per fare menzione del conflitto arabo-israeliano e coinvolgere paesi non partecipanti al framework securitario⁴⁴⁹.

⁴⁴⁵ NATO - *North Atlantic Council (NAC), Bonn, 30th-31st May, 1972, Final Communiqué*, in <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c720530a.htm>.

⁴⁴⁶ C. NUENLIST, *Expanding the East-West dialog beyond the bloc division: the Neutrals as negotiators and mediators 1969-75*, in A. WENGER, V. MASTNY, C. NUENLIST, *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965-75*, Routledge, London New York, 2008, pp.202-203.

⁴⁴⁷ GRECO, *op.cit.*, pp. 82-86.

⁴⁴⁸ M. DASSÙ, *Italo-Soviet Relations: The Changing Domestic Agenda*, p.113, in G. FLYNN (Edited by), *The West and the Soviet Union: Politics and Policy*, The MacMillian Press, London, 1990.

⁴⁴⁹ '*Declaration on the Future of the Alliance*', p. 4, in *Resolutions and Recommendations adopted at the Sixteenth Session of the North Atlantic Assembly, 6-11 November 1970*, in *Note by the Secretary General (Brosio) to the Permanent Representatives*, 17th February 1971, PO/71/78, in NA.

Tale contrarietà fu ribadita in una maniera ancora più esplicita attraverso la *'Recommendation on Middle East and Mediterranean'*, approvata dal *Political Committee* nel febbraio del 1971, ed inviata da Brosio al Consiglio Permanente in vista di future considerazioni sul tema. In essa si affermava che affrontare i problemi del Mediterraneo non era «*in the interests of the Alliance*»⁴⁵⁰.

Tuttavia, una voce parzialmente fuori dal coro anche in sede atlantica fu quella dell'Italia che, tra il 1971 e il Consiglio di Bonn del maggio 1972, sostenne l'inserimento del Mediterraneo nella CSCE⁴⁵¹. Le pressioni italiane, condivise in sede comunitaria dai francesi - seppur non con toni così netti - rispondevano a un tempo alla tutela di un tradizionale ambito della politica estera dell'Italia che si voleva preservare anche nel nascente framework; e cercavano di intercettare e dare soddisfazione alle compresenti spinte esogene provenienti dai paesi arabi rivieraschi, che a partire dal 1970 mostrarono un certo interesse verso il progetto di conferenza.

Pur non giungendo a riconoscere e condividere esplicitamente la nota idea del ministro degli Esteri italiano Aldo Moro - ribadita con chiarezza proprio nella ministeriale di Bonn - secondo la quale la CSCE potesse rappresentare a «*useful precedent*» per indire una successiva «*Conference on Security and Co-operation in the Mediterranean*»⁴⁵²; l'azione di Roma sortì i suoi effetti. A partire dall'autunno 1971, anche in sede atlantica mutò la sensibilità in merito al Mediterraneo in un senso maggiormente possibilista⁴⁵³. Ciò fu certificato anche dal *Political Committee* il quale convenne sul fatto che «*it will be necessary to give thought*» alle richieste relative all'inserimento del bacino e del fatto che «*some reference was unavoidable*» nell'agenda CSCE⁴⁵⁴.

A tale mutamento contribuirono in maniera sostanziale le pressioni esterne esercitate sui paesi partecipanti alla conferenza da parte dei cosiddetti *Non-Participating Mediterranean States* (NPMS), come presto vennero definiti i paesi della sponda sud del bacino. A partire dai primi anni Settanta, in maniera sempre più insistente, questi paesi richiesero di venire ammessi al consesso e che fossero affrontati i problemi del bacino: questi due aspetti vennero assunti come condizioni essenziali per raggiungere una effettiva sicurezza europea, e conseguire una estensione del clima di distensione anche verso il Mediterraneo.

Le ragioni che spinsero nel 1971 l'Algeria e la Tunisia a richiedere a Parigi, Madrid e Belgrado particolari informazioni circa l'evoluzione del progetto in itinere muovevano dalla comune constatazione - condivisa anche da paesi dell'Europa meridionale quali l'Italia, la Francia e la

⁴⁵⁰ *Recommendation I by the Political Committee on the Middle East and the Mediterranean*, p.6, in *Resolutions and Recommendations adopted at the Sixteenth Session of the North Atlantic Assembly*, 6-11 November 1970, in *Note by the Secretary General (Brosio) to the Permanent Representatives*, 17th February 1971, PO/71/78, in NA.

⁴⁵¹ *Summary record of the meeting of the Council (Permanent Session)*, 4th May 1971, C-R(71)20 Part II (Limited distribution), in NA.

⁴⁵² *Summary record of the meeting of the North Atlantic Council (Ministerial Session)*, Bonn, 30th May 1972, C-R(72)25 Part II, p.7, in NA. Sulla moriana idea di CSCM, si veda il contributo di L. TOSI, *Aldo Moro, la Csce e il Mediterraneo*, in I. GARZIA, L. MONZALI, F. IMPERATO (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del Mediterraneo*, Lecce, Besa (Collana: Entropie 40), 2013, pp. 15 - 55.

⁴⁵³ *Recommendation on East-West Relations by the Political Committee*, in *Comments on Recommendations, Resolutions orders adopted at the Seventeenth Session of the North Atlantic Assembly*, 23rd February 1972, PO/72/179, in NA.

⁴⁵⁴ *Report by the Chairman of the Political Committee at Senior Level, CSCE: Developments at the Multilateral Preparatory Talks*, 5th February 1973, C-M(73)15, in NA.

Spagna – circa l’indivisibilità della sicurezza europea da quella mediterranea, e di come «*the North African security is inextricably bound up with European security*»⁴⁵⁵.

A questa interpretazione strategica si sommava la percezione di uno scenario securitario mediterraneo in rapido deterioramento, testimoniato dalla recente recrudescenza del conflitto arabo-israeliano nel giugno 1967 e dall’aumento delle attività militari delle flotte di Stati Uniti ed Unione Sovietica nella regione. Furono queste alcune delle ragioni che spinsero Houari Boumédiène e Habib Bourghiba a domandare al presidente francese Georges Pompidou di sostenere presso i paesi partecipanti l’ammissione di Algeria e Tunisia alla CES⁴⁵⁶. La sconcertante risposta francese che ne derivò era in realtà rivelatrice di una più ampia e trasversale contrarietà da parte della maggioranza dei paesi partecipanti alla conferenza senza distinzione evidente tra i due blocchi, ivi incluse le due superpotenze. Questo rifiuto – il primo di una lunga serie - rafforzò la sensazione che il progetto continentale avrebbe comunque riservato ben poco spazio ai temi mediterranei, e fece sì che agli inizi del 1972 iniziasse a farsi strada l’idea, avanzata dall’Algeria, di dar luogo ad una conferenza alternativa interamente dedicata al bacino, alla quale fossero ammessi i paesi rivieraschi «*which do not belong to military blocs*», ossia quelli appartenenti allo schieramento dei Neutrali e Non-Allineati (NNA).

Tale suggestione emerse dunque quale reazione da parte dei NPMS al rifiuto corrisposto loro riguardo all’essere ammessi alla CSCE, sebbene tale prospettiva di far parte del novero dei paesi partecipanti alla Conferenza paneuropea non tramontò mai del tutto. Come ebbe modo di notare con spiccato acume politico l’ambasciatore britannico a Tunisi Mackenzie in una relazione da egli stesso elaborata ed inviata al *Near Eastern & North Africa Department* (NENAD) del *Foreign of Commonwealth Office* (FCO) nel corso dell’estate del 1972, i motivi che spingevano i paesi mediterranei non allineati a prospettare una Conferenza sul Mediterraneo rispondevano a preoccupazioni di carattere militare, economico e politico. La presenza nel bacino di flotte militari straniere, in particolare della Sesta Flotta statunitense e della Quinta Eskadra sovietica, ed il loro recente rafforzamento in termini quantitativi e qualitativi, rappresentavano fonti d’inquietudine securitarie per i paesi della regione. Con crescente apprensione era vista altresì la rinnovata assertività da parte di Mosca nel Mediterraneo, che assumeva ora la forma di nuove pressioni politiche sui paesi della sponda meridionale affinché concedessero installazioni navali d’appoggio per la flotta sovietica. Questo aspetto, oltre ad accrescere i rischi di uno scontro armato nella regione acuiva il timore di una destabilizzazione interna quale conseguenza di una maggiore influenza comunista. A tale senso di accresciuto timore facevano riferimento i reiterati - «*ad nauseam*» scrivevano i britannici - proclami algerini e jugoslavi che, sin dal 1969, auspicavano alla trasformazione del Mediterraneo in un «*lake of peace*» mediante la neutralizzazione delle forze straniere

⁴⁵⁵ R. A Burroughs (British Ambassador in Algiers) to A.J.M. Craig (Head of the NENAD), lett. Conf. *Algeria and the Mediterranean*, 13 April 1972, in *NA, Possible Mediterranean conference of non-aligned states on Co-operation and security (Lake of Peace)*, FCO 39/1029, 1972.

⁴⁵⁶ N. BADALASSI, *Sea and Détente in Helsinki. The Mediterranean Stake of the CSCE, 1972-1975*, p.63, in E. CALANDRI, D. CAVIGLIA, A. VARSORI (Edited by), *Détente in Cold War Europe: Politics and Diplomacy in the Mediterranean and in the Middle East*, I.B. Tauris, London New York, 2016.

presenti⁴⁵⁷, additata quale causa principale dell'instabilità del bacino e responsabile della stessa recrudescenza del conflitto arabo-israeliano.

4.3.3. Ascesa e tramonto dell'idea di Mediterranean Conference on Co-operation and Security da parte dei NNA

Eppure, più di queste innegabili inquietudini di tipo militare, furono quelle di carattere politico con il timore soprattutto di essere esclusi dal concerto decisionale europeo che avrebbe potuto adottare decisioni rilevanti sullo scenario securitario mediterraneo a spingere i NPMS a richiedere per essi un posto all'interno della conferenza paneuropea. Tra i paesi della sponda sud iniziò infatti ad aleggiare il sospetto che la conferenza potesse essere una sorta di «*nuova Yalta*» che, se da un lato avrebbe potuto promuovere un nuovo assetto politico continentale improntato ad un rilassamento delle tensioni ed un conseguente riavvicinamento tra le due superpotenze, per convesso, essa avrebbe potuto, in assenza degli interlocutori rivieraschi, far sì che «*the interests of the Mediterranean States would be ignored or, worse still, bartered away*»⁴⁵⁸.

Il timore politico di restare esclusi dal forum paneuropeo si legava altresì ai più generali risentimenti di natura economica relativi alle conseguenze dell'allargamento del *Mercato Comune Europeo* (MEC) in corso di definizione. La sua estensione era vista come potenzialmente lesiva degli interessi commerciali dei paesi della sponda sud, alla luce degli insoddisfacenti tentativi di coordinamento con la Comunità Economica Europea (CE)⁴⁵⁹. L'esclusione dalla CES era percepita dai NPMS come un'ingiusta lesione della loro libertà di far valere le proprie ragioni all'interno di un *forum* che sarebbe stato rilevante anche dal punto di vista della cooperazione economica euromediterranea: pertanto, «*the desire to wrest better terms of association out of Brussels is certainly proving an incentive*» per la convocazione di una conferenza parallela sul Mediterraneo dinnanzi al diniego di prendere parte a quella europea.⁴⁶⁰ Di fronte a tale situazione di disappunto e crescente timore, furono gli algerini ad assumere l'iniziativa dando corso allo studio di una progettualità specifica per il bacino. Tra il febbraio e il marzo 1972, l'Algeria rivelò tale intenzione in maniera preliminare ed informale a Jugoslavia e Spagna, in occasione delle visite dei rispettivi ministri degli Esteri ad Algeri,

⁴⁵⁷ C. ROSSI, *The United Kingdom and the proposals of Nuclear Free Zones in the Mediterranean between the 1960s and 1970s*, p. 134, in G. BORZONI, C. ROSSI (a cura di) *Il Mediterraneo e la sfida che arriva da Est. Questioni di sicurezza e cooperazione nel mondo bipolare*, Franco Angeli, Milano, 2017.

⁴⁵⁸ HM A.R.K. Mackenzie (British Embassy Tunis) to Foreign Commonwealth Office (d'ora in Avanti FCO), lett. conf. *Proposals for a Mediterranean Conference*, 16 June 1972, in NA, *Possible Mediterranean conference of non-aligned states on Co-operation and security (Lake of Peace)*, FCO 39/1029, 1972.

⁴⁵⁹ Sulla vicenda si vedano i saggi di G. LASCHI, *La Cee e il Mediterraneo: l'avvio delle politiche verso i paesi terzi della sponda sud*; B. BAGNATO, *L'Europa e il Mediterraneo nella crisi degli anni Settanta*; M. TRENTIN, *Le Comunità Europee e gli stati arabi nei «lunghi anni settanta»: economia, politica e potere*; contenuti in S. CRUCIANI, M. RIDOLFI (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo: Relazioni internazionali crisi politiche e regionali (1947 - 2016)*, Franco Angeli, Milano, 2017.

⁴⁶⁰ HM A.R.K. Mackenzie (British Ambassador in Tunis) to Kay and Craig (Near Eastern & North Africa Department, d'ora in avanti NENAD), *Proposals for a Mediterranean Conference*, 16 June 1972, in NA, *Possible Mediterranean conference of non-aligned states on Co-operation and security (Lake of Peace)*, FCO 39/1029, 1972.

comunicando di essere – con il sostegno della Tunisia – al lavoro per esplorare la fattibilità di una «*Mediterranean conference on co-operation and security*».

La notizia di questi primi abboccamenti circolò rapidamente presso le segreterie occidentali, le quali reagirono con immediata diffidenza e contrarietà. Secondo l'ambasciata britannica ad Algeri, sarebbe stato difficile per il paese nordafricano promotore intercettare il consenso dei restanti partner mediterranei non allineati su di un simile progetto. Lo stesso principio della neutralizzazione delle flotte dal bacino, oltre ad essere realisticamente irrealizzabile, sarebbe stato invisibile ad alcuni degli stessi paesi della regione, che dalla contrapposizione navale ne traevano talvolta una indiretta garanzia.

Nonostante i dubbi degli europei, il ministro degli Esteri algerino Abdelaziz Bouteflika annunciò pubblicamente tale iniziativa l'8 aprile 1972, *a latere* delle celebrazioni per la visita ufficiale del ministro degli Esteri egiziano Ghaleb. In tale occasione, il presidente algerino presentò l'iniziativa come una «*common action*» tra quei paesi del Mediterraneo «*which do not belong to military blocs*», indicando che ne avrebbero dovuto far parte oltre alla stessa Algeria, anche Tunisia, Marocco, Libia, Egitto, Libano, Siria, Cipro, Malta, Jugoslavia, Spagna e Francia. Le parole del leader algerino evitarono cautamente di usare l'espressione *conferenza*, limitandosi piuttosto a un generico richiamo per uno sforzo concertato tra i paesi della regione. La cautela era dovuta alla consapevolezza che sin da ora sussistevano non pochi motivi di perplessità su questo progetto. La conferma di ciò la si ebbe dalle contrastanti e tiepide reazioni che esso riscosse presso gli stessi paesi destinatari e partecipanti dell'iniziativa⁴⁶¹. Anzitutto, gli unici due paesi europei coinvolti si affrettarono ciascuno a declinare l'invito, non nascondendo un certo grado di imbarazzo per essere stati inseriti pubblicamente in tale disegno. La Spagna, sebbene fosse apparsa «*receptive*» alla proposta, respinse formalmente l'invito, il quale giungeva in una fase delicata della politica estera di Madrid verso l'Europa, poiché auspicava ad una futura integrazione nel sistema atlantico e comunitario⁴⁶². Più complesse furono le ragioni del rifiuto della Francia. Sebbene nel 1969 fosse stato lo stesso presidente francese Georges Pompidou a riscoprire la «*vocation Méditerranéenne*» del suo paese, gli inglesi ritenevano (a ragione) che difficilmente Parigi si sarebbe fatta coinvolgere in un disegno così incerto, piegandosi altresì ad una iniziativa promossa da una ex colonia e della quale i francesi non possedevano un controllo diretto.

Segnali altrettanto poco incoraggianti in merito giunsero dagli altri attori del bacino. Critiche parvero le parole del primo ministro maltese Dom Mintoff, il quale non ritenne in questa fase che «*a non-aligned conference in the Mediterranean would be a good idea*», prima che si fossero conseguiti dei tangibili passi in avanti nella stabilizzazione del Mediterraneo orientale e nella risoluzione del conflitto arabo israeliano. Poco lusinghiere furono altresì le posizioni di Marocco, Libano e Siria. Rabat sostenne la necessità di estendere l'invito «*to all countries which had a Mediterranean seaboard*», travalicando quindi il distinguo dell'appartenenza o meno allo schieramento dei Non Allineati, mostrando invece di adottare un'ottica regionale

⁴⁶¹ Stewart (British Embassy in Belgrade) to the NENAD, Telegram No. 2 Restricted, *Algerian proposal for a Conference of Mediterranean country*, 17 April 1972, *ivi*.

⁴⁶² Sulla posizione della Spagna di Franco sul finire degli anni Sessanta si veda M. GUDERZO, *Il tardo franchismo e la guerra fredda: gli Stati Uniti e la Spagna da Kennedy a Ford*, p. 325, in A. BOTTI e M. GUDERZO, *L'ultimo franchismo tra repressioni e premesse della transizione (1968-75)*, Rubbettino Editore, Soveria-Mannelli, 2009.

più comprensiva, finalizzata a salvaguardare i rapporti con i paesi dell'Europa Meridionale, soprattutto con Francia e Spagna. Beirut si rammaricò di non essere stata coinvolta a sufficienza nella fase precedente l'annuncio, causa per la quale al momento ignorava gran parte dei termini della proposta e da ciò derivava la sua freddezza. Infine, Damasco affermò la volontà di subordinare ogni sua presa di posizione alla linea che avrebbe adottato l'Unione Sovietica⁴⁶³. Di fatto quindi, nella primavera del 1972, gli unici paesi che risposero positivamente al disegno di conferenza sul Mediterraneo furono l'Egitto e Cipro.

Il presidente egiziano Sadat, in occasione della sua visita ufficiale in Algeria e Tunisia del 6-9 maggio, dichiarò che avrebbe sostenuto l'idea di una «*regional conference of Mediterranean countries*» al fine di rendere il bacino «*a lake of peace devoid of military build-ups [...] with an independent outlook free from foreign influence*»⁴⁶⁴. Parole di assenso furono pronunciate anche dall'arcivescovo Makarios a fine dello stesso mese, attraverso le quali accordava agli algerini il sostegno cipriota affinché «*a conference on Mediterranean security could be convened parallel to that on European security*» auspicando che «*this could contribute to the restoration and prevalence of peace in the Mediterranean area*»⁴⁶⁵.

Lo scarso entusiasmo suscitato dalla proposta persino tra gli stessi paesi interessati dalla stessa, indussero i britannici a ritenere che all'orizzonte si stagliasse «*a long way between the launching of such as idea and the achievement of any concrete result*». Inoltre, tra la primavera e l'estate del 1972, ulteriori segnali di frizione interna emersero all'interno della compagine dei NNA, specie tra Algeria, Tunisia e Jugoslavia.

Sebbene la Tunisia in una prima fase (sino al marzo '72) avesse sostanzialmente accettato in maniera pedissequa e scarsamente propositiva il disegno così come tratteggiato dagli algerini, già agli inizi dell'estate i tunisini iniziarono a discostarsene proponendo sfumature differenti dello stesso. Infatti, il governo di Tunisi propose di avviare una cooperazione geograficamente più ristretta, che comprendesse il solo Mediterraneo occidentale: in questo modo, adottando un approccio gradualista, si suggeriva di sperimentare dapprima una collaborazione più ristretta, e solamente in presenza di riscontri positivi, estenderla sino ad abbracciare l'intera regione.

Questa prospettiva era valutata come la più consona per conseguire uno dei risultati principali della politica mediterranea tunisina già vagheggiato a più riprese dal ministro degli Esteri Mamoudi e ben noto agli europei, ossia quello di realizzare un modello di cooperazione – soprattutto economico – tra l'Europa e il Nordafrica, che avrebbe rappresentato il naturale retroterra entro il quale avviare un «*Marshall Plan for the Mediterranean*» promosso dalla Comunità Europea e auspicato da Tunisi come volano per sviluppare l'economia regionale.

In quest'ottica rientrano altresì i richiami tunisini alla CE affinché assuma un maggior protagonismo nella direzione economica e politica della regione. Tra il marzo e il giugno 1972, il paese arabo mandò avanti il proprio disegno sondando la fattibilità di una *Conferenza sul*

⁴⁶³ Bailey (East African Department, d'ora in Avanti EAD) to FCO, *Mediterranean Security Conference*, 17 June 1972, NA, FCO 39/1029, 1972.

⁴⁶⁴ Telegram from Beaumont (British Embassy Cairo) to the FCO, *President Sadat's visit to Algeria and Tunisia*, 11 May 1972, *ivi*.

⁴⁶⁵ D. Beattie (British High Commission, Nicosia) to FCO, *Conference on Non-Aligned Mediterranean Countries*, 30 May 1972, *ivi*.

Mediterraneo Occidentale, contando, come ebbe modo di dichiarare pubblicamente alla stampa il 24 giugno il presidente Habib Bourghiba, anche - e soprattutto - sull'eventuale sostegno della Francia⁴⁶⁶. Quest'ultima prospettiva si rivelò però presto essere mal riposta. Appena tre giorni dopo, fece seguito la risposta del presidente francese Georges Pompidou il quale affermò che l'interesse della Francia nel Mediterraneo era stato frainteso dai tunisini e che Parigi non valutava essere questo il momento propizio per una simile iniziativa⁴⁶⁷. La brusca doccia fredda, unita alle crescenti difficoltà di progettazione e coordinamento tra i partner NNA, spensero sul nascere l'attivismo di Tunisi, che accantonò la sua iniziativa, consentendo così in maniera implicita che restasse la sola Algeri a portare avanti l'idea di una conferenza nel bacino.

In questa fase particolarmente critica per l'elaborazione concettuale della proposta, i NNA guardarono alla Jugoslavia che della stessa ne fu informata sin dal suo concepimento; inoltre, al momento, essa era l'unico paese partecipante alle due conferenze⁴⁶⁸. Nonostante Belgrado non avesse lesinato dall'esporsi da slanci solidaristici verso i paesi della sponda sud, al punto da dichiarare che avrebbe aiutato «*the Magrebi countries to make their voices heard at the Conference[in Europe]*», le informazioni in possesso dei paesi occidentali rivelavano i realtà che «*[the]CSCE is important to Yugoslavs and they will take care not to let what seem to them less important considerations about Mediterranean non-alignment interfere with the pursuit of their interests at the Conference*». La convinzione che gli jugoslavi non si sarebbero immolati per il Mediterraneo trovò conferma nelle note che l'ambasciata britannica presso il paese balcanico ricevette dal ministero degli Esteri di quest'ultimo, secondo le quali per Belgrado «*any non-aligned Mediterranean conference would be a preatty waste of time*» e che «*close and continous contacts were preferable to a Mediterranean conference*». Inoltre, emerse come Tito preferisse che i temi securitari cedessero il passo rispetto ad un dialogo in merito alla cooperazione tecnica nel bacino, che privilegiasse temi quali lo sviluppo economico, la protezione ambientale e la gestione delle risorse naturali.

Emergeva dunque l'immagine di una Jugoslavia che pur non ergendosi sino al punto di osteggiare direttamente l'idea di una conferenza parallela dei NNA sul Mediterraneo, volesse quantomeno cercare di edulcorarne temi e modi col fine di scongiurare che la duplice partecipazione di Belgrado ai due consessi non arrecasse danno ai più importanti obiettivi europei e continentali - specie nell'area dell'Europa Orientale e di quella adriatica-balcanica - che si intendevano perseguire all'interno della CSCE⁴⁶⁹.

In questa situazione, l'unico paese che continuò a manifestare un vivo interesse nel progetto di una conferenza sul Mediterraneo dei paesi NNA - pur consapevole delle oggettive difficoltà presenti - fu l'Algeria, mossa in questo da ragioni di prestigio nazionale, condite dall'ambizione di un protagonismo regionale. Il paese nordafricano intendeva, infatti,

⁴⁶⁶ British Embassy, Tunis to FCO Tel no. 111, 27 June 1972, *The Mediterranean*, *ivi*.

⁴⁶⁷ British Embassy, Tunis to FCO Tel. No. 113, 29 June 1972, *The Mediterranean* *ivi*.

⁴⁶⁸ Sino a ridosso dei MPT di Dipoli, il coinvolgimento di Malta nella CSCE fu in dubbio sino all'ultimo, come ricordato dall'ambasciatore maltese Evarist Saliba, in *CSCE Testimonies: Ambassador Evarist Saliba*, in *CSCE Testimonies. Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989*, cit.

⁴⁶⁹ W. Bentley (British Embassy Belgrade) to B. Sparrow (FCO), *Conference of Non-Aligned Mediterranean Countries*, 11 May 1972, in *NA*, FCO 39/1029, 1972.

riacquisire un ruolo di attore assertivo nel bacino dimostrando che, aver superato (parzialmente) i problemi economici interni, l'«*Algeria counts*» nuovamente nella regione⁴⁷⁰. In questo senso, il progetto di conferenza rappresentava il tentativo da parte degli algerini di non mostrarsi periferici rispetto ai problemi dell'Africa e dei paesi arabi, ma impegnati in maniera decisa e attiva nelle vicende del Mediterraneo e dell'Europa meridionale, da essi intesa quale un'unica regione.

In maniera non dissimile dalla Tunisia, anche l'Algeria credeva fermamente nei legami securitari ed economici che rendevano indivisibili Europa e Mediterraneo, come confermato al FCO dall'ambasciatore algerino Brahimi a Londra agli inizi di maggio 1972. Questi sostenne che il «*North Africa was a prolongation of Europe*» e che «*Algeria was increasingly conscious of her links with Europe and a Mediterranean conference would provide an opportunity for stretching those links*»⁴⁷¹.

Procedendo tra differenti sensibilità progettuali e reazioni ad esse, il progetto di conferenza sul Mediterraneo da parte dei NNA giunse all'attenzione dei paesi che avrebbero fatto parte della CSCE, la cui maggioranza reagì in maniera sostanzialmente negativa, a cominciare dalle due superpotenze⁴⁷². Sebbene durante il XXIV Congresso del PCUS nel 1971 il Segretario Generale Leonid Breznev avesse sostenuto che una «*consideration could be given to converting the Mediterranean into a sea of peace and friendly cooperation*», questa dichiarazione s'iscriveva all'interno della retorica propagandistica sovietica, scevra di seguiti concreti e per altro non dissimile da simili richiami rivolti ad aree quali il Mar Baltico e l'Oceano Indiano. Altrettanto pretestuosa era la disponibilità di Mosca ad accettare la neutralizzazione delle flotte. Essa era promosso quale vessillo strumentale per chiedere il solo ritiro degli Stati Uniti in quanto potenza straniera rispetto al bacino, mentre faceva salva la presenza sovietica in quanto l'URSS si considerava paese mediterraneo a pieno titolo, in quanto rivierasco del Mar Nero, del quale, nell'interpretazione strategica di Mosca, il Mediterraneo ne era un «*appendix*»⁴⁷³.

Quanto dichiarato tramite proclami e dichiarazioni dal Cremlino pareva essere sconfessato dai fatti, dal momento che a partire dalla Guerra dei Sei giorni del giugno 1967, si erano registrati tentativi di un rafforzamento dell'influenza sovietica nella regione. Testimonianza di ciò fu la sempre più insistente e spasmodica ricerca di «*facilities*» presso i paesi rivieraschi Non-Allineati⁴⁷⁴, sebbene gravida di ben pochi risultati stante la contrarietà di questi ultimi ad autorizzare simili concessioni che avrebbero potuto essere erosive della loro sovranità, esponendoli altresì ad una più diretta e pericolosa ingerenza da parte di Mosca⁴⁷⁵. Agli inizi dell'estate 1972, per il tramite della loro ambasciata a Mosca, i britannici entrarono in

⁴⁷⁰ R. A. Burroughs (British Embassy Algeri) to Mr. A. J. M. Craig (NENAD), *Algeria and the Mediterranean*, 13 April 1972, *ivi*.

⁴⁷¹ A.J.M. Craig (NENAD) to Brooke Turner (Southern Europe Department, d'ora in Avanti SED), *Mediterranean Conference*, 31 May 1972, *ivi*.

⁴⁷² Telegram from Beaumont (British Embassy Cairo) to the FCO, *President Sadat's visit to Algeria and Tunisia*, 11 May 1972, *ivi*.

⁴⁷³ A.J.M. Craig (NENAD) to A.B Urwick (British Embassy Cairo), *The Lake of Peace*, 16 May 1972, in NA, FCO 39/1029, 1972.

⁴⁷⁴ A.J.M. Craig (NENAD) to Le Quesne (FCO), *The Sea of Peace*, 31 May 1972, *ivi*.

⁴⁷⁵ P.W. Marsden (Middle East Section Department) to Kay (NENAD), *The Sea of Peace*, 12 June 1972, *ivi*.

possemo d'informazioni attraverso le quali fu possibile definire meglio quale fosse la posizione dell'Unione Sovietica sia sulla supposta Conferenza sul Mediterraneo da parte dei NPMS sia circa l'eventuale partecipazione di questi ultimi alla CES. Di Mediterraneo si era parlato nell'incontro tra Tito e Breznev svoltosi nella prima parte di giugno, e come riportato dall'ambasciata britannica a Mosca, alla domanda posta dal leader jugoslavo su quale fosse l'atteggiamento dell'URSS circa la proposta di conferenza, il Segretario Generale sovietico rispose laconicamente che «*the Soviet Union was not in favour of this idea*».

Ulteriore oggetto di dibattito, questa volta tra il ministro degli Esteri jugoslavo Mirko Tepavac ed il suo omologo sovietico Gromyko, fu anche la prospettiva di una partecipazione dei paesi arabi del mediterraneo alla CES, rispetto alla quale quest'ultimo rispose che, sebbene i sovietici fossero «*not against this*», l'idea di un coinvolgimento dei NPMS avrebbe potuto «*complicate the preparatory stage*» della conferenza, affermazione che fece concludere ai britannici che «*it [is] unlikely that they (the Soviets) will want to do more than pay lip-service to this sort of proposal*»⁴⁷⁶.

Più complessa risultò essere la posizione dei paesi della Comunità Economica Europea (CEE), i quali si attivarono presto per analizzare gli aspetti ed i possibili risvolti della proposta di conferenza lanciata dagli algerini. A livello comunitario la vicenda fu posta all'ordine del giorno su iniziativa francese della riunione del 25 aprile 1972 del *Mediterranean Working Group* (MWG) sorto nel maggio 1971 quale risposta comunitaria ad uno scenario securitario mediterraneo percepito in progressivo deterioramento. Infatti, se a partire dal 1969 il rapporto tra le due superpotenze mostrava incoraggianti segnali di riavvicinamento e distensione in Europa, questo pareva non essere altrettanto vero per l'area mediterranea, ove già da tempo si riscontravano elementi di instabilità⁴⁷⁷. Il decennio si era aperto con il colpo di stato in Turchia del maggio 1960, ed era proseguito con i timori relativi all'avanzata elettorale della sinistra in Italia, e quelli relativi l'instabilità del regime spagnolo, complice una futura successione a Franco dai tratti incerti. Inoltre, sullo sfondo continuava a stagliarsi il principale elemento d'insicurezza regionale rappresentato dal conflitto arabo-israeliano e dall'emergere delle scarsamente decifrabili condotte nazionali di Boumedienne in Algeria e di Gheddafi, in Libia⁴⁷⁸. Al fine di leggere e interpretare la crescente complessità e problematicità del Mediterraneo, la Comunità diede vita ad un MWG, intendendolo quale sede intergovernativa nella quale affrontare le questioni del bacino e leggerne l'evoluzione. Sebbene esso si qualificasse quale mero organo consultivo, esso funse da apripista per la *Global Mediterranean Policy* (GMP) avviata nell'ottobre 1972 al Summit di Parigi⁴⁷⁹ e per il Dialogo Euro-Arabo lanciato all'indomani della Guerra dello Yom Kippur nel 1973⁴⁸⁰.

⁴⁷⁶ K.B.A. Scott (British Embassy Moscow) to A.J.M. Craig (NENAD), *The Lake of Peace*, 16 June 1972, *ivi*.

⁴⁷⁷ E. PEDALIU, *A Sea of Confusion: The Mediterranean Détente, 1969-1974*, in *Diplomatic History*, 33/4, 2009, 735-738.

⁴⁷⁸ E. DI NOLFO, *The Cold War and the Transformation of the Mediterranean, 1960-1975*, in Lefter and Westad (Eds.) *The Cambridge History of the Cold War*, Volume 2, 238-257.

⁴⁷⁹ B. ZACCARIA, *The EEC's Yugoslav Policy in Cold War Europe, 1968-1980*, Palgrave MacMillan, London, 2016, pp.60-61.

⁴⁸⁰ M. E. GUASCONI, *Europe and the Mediterranean in the 1970s The Setting Up of the Euro-Arab Dialogue*, Les cahiers Irice 2013/1 (n° 10), p. 163-175. DOI 10.3917/lci.010.0163. Si veda altresì S. LABBATE, *Illusioni mediterranee: il dialogo euro-arabo*, Le Monnier, Milano, 2016.

Allo stesso modo, il MWG fu la sede principale nella quale, nel corso del 1972, fu discussa quale posizione - auspicabilmente unitaria e coerente - la Comunità avrebbe dovuto assumere rispetto alla proposta di conferenza dei Non Allineati e della possibilità che i NPMS partecipassero alla CES. In occasione della sessione di fine aprile, la Francia fu la prima ad esprimersi, ribadendo che essa «*did not regard the Algerian initiative favourably*». Eppure, nonostante questa risultasse essere la posizione verso la quale andarono a convergere pressoché tutti gli altri stati, Parigi precisò come, mentre l'Europa avrebbe dovuto deprecare l'idea di una conferenza esclusiva da parte dei soli paesi NNA, essa non si sarebbe dovuta mostrare «*wholly unresponsive*» circa l'interesse mostrato dai paesi arabi del bacino di cooperare con i partner europei. In questo senso, i francesi riconoscevano come razionale ed opportuna l'eventualità che alcuni temi mediterranei fossero oggetto di discussione all'interno della conferenza sulla sicurezza europea. In linea con la riflessione francese fu l'Italia che si spinse addirittura oltre, prospettando che venisse concesso ai paesi non partecipanti che avessero mostrato interesse un «*individual observer status*» alla conferenza, oppure che si procedesse con dei «*bilateral arrangements to keep them informed*» circa gli sviluppi interni delle discussioni CSCE. La riunione terminò senza una presa di posizione definitiva circa le proposte avanzate da Parigi e Roma, ma fu evidente come queste non fossero del tutto condivise né dai restanti membri comunitari né da altri attori cruciali della regione quali il Regno Unito. Infatti, nella minuta originale del resoconto inviato dal *Southern European Department* al *Western Organizations Department*, in corrispondenza della richiamata proposta italiana è presente un chiaro e secco appunto a penna da parte britannica che riporta un lapidario «*NO!*», indicativo della contrarietà di Londra a riguardo ⁴⁸¹.

Due mesi dopo, la questione relativa a quale risposta collegiale fornire rispetto all'iniziativa posta in essere dai NNA fu nuovamente affrontata in occasione di una nuova riunione del MWG che si svolse il 15 giugno 1972 in Lussemburgo, e che vide riuniti anche esperti provenienti da Belgio, Danimarca, Repubblica Federale Tedesca, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Regno Unito e Lussemburgo. I lavori si aprirono con la lettura da parte del delegato della Germania Federale di un messaggio ricevuto dal governo tunisino, che esponeva il noto timore da parte dei paesi nordafricani circa un possibile «*disengagement*» della Comunità dal Mediterraneo a seguito della Conferenza sulla sicurezza Europea, e di contro proponeva la necessità che i paesi europei agissero con maggiore protagonismo nel bacino. Il messaggio si concludeva con la possibilità che la stessa conferenza dei NNA fosse aperta a tutti i paesi rivieraschi, aspetto questo che fu letto dagli europei da un lato come la riproposizione della specifica declinazione tunisina della proposta, e dall'altro come implicita conferma delle difficoltà che l'iniziativa attraversava. Anche nel corso della riunione di metà giugno, Francia ed Italia ribadirono le loro aperture rispetto alle richieste dei NPMS, con il delegato italiano Macchiaferro che ribadì come «*it was unwise for the Community to adopt a hostile attitude to this Mediterranean initiative*», e confermò quanto asserito dal premier Aldo Moro nel Consiglio Ministeriale NATO di Bonn del mese precedente, ossia che «*the idea might*

⁴⁸¹ W.J.A. Wilberforce (SED) to Tickell (Western Organizations Department), *European Political Consultation: Algerian Initiative for a Conference of Mediterranean Non-Aligned States*- Confidential, 26 April 1972, *ivi*.

be useful but that it should not be envisaged until the Arab-Israel problem had been settled, and the Conference should be one attended by all Mediterranean riparian states».

Una posizione questa condivisa dalla Francia, ma che sollevò la contrarietà della Turchia – preoccupata che una simile concessione potesse destabilizzare il fronte meridionale dell’Alleanza Atlantica – e del Regno Unito, che nuovamente rese manifesto il proprio disappunto, mediante una nota inviata dal direttore del NENAD A.J.M. Craig al MGW. Londra riteneva infatti che «*the idea of North African representation at the proposed CSCE is firmly negative*», dato che avrebbe «*increased the likelihood chaos*» in una conferenza che avrebbe visto ben 35 partecipanti; per lo stesso motivo, il governo britannico giudicava negativamente la prospettiva di attribuire ai paesi nordafricani lo status di osservatori. Il FCO si dichiarò però d’accordo sull’opportunità di fornire informazioni circa l’evoluzione delle discussioni in seno alla CES attraverso dei *bilateral arrangements*, ossia attraverso i tradizionali canali informativi tra i paesi europei e quelli maghrebini attraverso le ambasciate. Tale flusso d’informazioni sarebbe stato a discrezione dei singoli stati senza «*provide co-ordinated briefing [by the EC] to the non-European Mediterranean countries*»⁴⁸². La riunione si concluse con una prima presa di posizione da parte della Comunità. Infatti, sebbene si sostenesse l’impossibilità che i NPMS fossero ammessi a partecipare direttamente alla CSE o in qualità di osservatori, si convenne sulla necessità quantomeno di elaborare una posizione comune in relazione al progetto di Conferenza sul Mediterraneo avanzato dai paesi mediterranei Non Allineati. In merito a ciò si suggerì che l’atteggiamento della Comunità «*should be one of prudence and caution but should not entirely negative*», mostrando dunque di accogliere parzialmente i segnali di apertura e le aspirazioni francesi e italiane, ma rimandando alla riunione di settembre eventuali decisioni operative⁴⁸³.

Osteggiata a livello esterno e minata su quello interno da interpretazioni divergenti, agli inizi dell’estate il disegno di conferenza dei Paesi Non Allineati del Mediterraneo procedette in maniera ancor più claudicante e stentata. A fine giugno si moltiplicarono, infatti, le incomprensioni tra Algeria e Tunisia in merito a quali paesi dovessero far parte dell’iniziativa⁴⁸⁴. Come ebbe a dire M. Ben Habliss, *Assistant Secretary General* del Ministero degli Esteri algerino al ministro degli Esteri libanese M. Abou Hamad, il motivo del contendere era relativo al fatto che il suo paese era in favore di una conferenza «*of all states bordering the Mediterranean*» mentre Algeri «*want[ed] exclude NATO*», limitando il novero dei partecipanti ai soli NNA⁴⁸⁵. Prove di una concordia sempre più difficile da individuare giunsero dalla Jugoslavia, che nel corso di scambi bilaterali con il Regno Unito riferì che «*it was misleading to think in terms of a “conference”: there might be informal consultations*» tra i paesi Non Allineati del bacino. L’atteggiamento assunto da Belgrado contribuiva a indebolire la stessa iniziativa,

⁴⁸² C.C.C. Tickell (Western Organizations Department, d’ora in avanti WOD) to HE A.R.K. Mackenzie (British Ambassador in Tunis), *A Conference on Security and Co-Operation in Europe (CSCE): North African Participation*, 26 June 1972, *ivi*.

⁴⁸³ *European Political Consultations: Mediterranean Working Group*, 15 June 1972, *ivi*.

⁴⁸⁴ Telegram No. 988 from Urwick to FCO, No. 988, 7 July 1972, *ivi*.

⁴⁸⁵ J.F. Noble (British Embassy Beirut) to R.H. Smith (United Kingdom Delegation to NATO, d’ora in Avanti UKDEL NATO), *Mediterranean Conference*, 10 August 1972, in *NA, Possible Mediterranean conference of non-aligned states on cooperation and security (Lake of Peace)*, FCO 39/1030, 1972.

dal momento che, se da un lato gli jugoslavi dava rassicurazioni circa il fatto che avrebbero continuato «*to do what they reasonably can for the North Africans*», allo stesso tempo rimaneva fuori discussione la priorità «*of their CSCE interests first*»⁴⁸⁶. Ancor più lapidarie furono le parole dell'ambasciatore Muhammad Riad del Ministero degli Esteri egiziano in un telegramma indirizzato all'ambasciata inglese al Cairo, secondo le quali «*there was no working party for a Mediterranean conference*» e che l'intero progetto era stato «*put in abeyance*»⁴⁸⁷.

Prove della confusione che regnava attorno alla proposta, giunsero in seguito alla duplice visita compiuta dal presidente tunisino Bourguiba il 28 giugno in Francia e il 1° luglio in Belgio. Durante l'incontro tra il leader tunisino e Pompidou, emerse come «*the Tunisians had no very precise ideas on which countries would participate or what the objectives of the conference would be*» ed in sostanza «*they maintained that its principal importance would lie in the fact that it had met; it would serve to make the world aware of the problems of the Mediterranean region*». Nonostante ciò, i tunisini non esitarono a chiedere nuovamente che la Francia si facesse carico di sostenere l'ammissione della Tunisia tra i paesi partecipanti alla CES. Bourguiba ricordò a Pompidou il diritto del suo paese di prendere parte al forum europeo in relazione a quei temi – come il Mediterraneo – la cui trattazione avrebbe direttamente inciso sul futuro della Tunisia. Anche in questo caso, Parigi non concesse la sua disponibilità. Dinnanzi a tale ennesimo rifiuto, l'atmosfera dell'incontro si fece presto pesante («*they [the Tunisians] dug their tees in*»); solamente dopo ore di animata discussione, si giunse verso un parziale punto d'incontro attorno al quale fu possibile elaborare il testo del comunicato finale della riunione. Esso stabiliva che la Francia si sarebbe impegnata «*to keep Tunisians in touch with the business of the conference*» attraverso scambi di note periodici tra i due ministeri degli Esteri. Una soluzione fortemente al ribasso, ma che al momento fu il risultato massimo ai quali i tunisini potessero aspirare. Inoltre, l'enfasi posta sulla volontà di prendere parte all'appuntamento paneuropeo era implicitamente indicativo della priorità attribuita ad esso rispetto ai vagheggiamenti di una conferenza dei NNA sul Mediterraneo.

Tuttavia, tale interesse fu interpretato da alcuni paesi occidentali in senso pretestuoso come assunto dal Regno Unito, secondo il quale i paesi arabi del Maghreb «*were using their concern about the CSCE to demonstrate that they wished to attach themselves firmly to Europe*», e che dunque la loro richiesta di partecipazione fosse ancor di più da respingere onde evitare che si rilevasse ostativa nello svolgimento dei lavori CSCE⁴⁸⁸.

Durante la successiva visita Bruxelles, nel corso dell'incontro con il Ministro degli Esteri belga Pierre Harmel, Bourguiba rivelò i primi dettagli relativi all'agenda della sin qui estremamente fumosa Conferenza NNA. Essa si sarebbe occupata di individuare dei percorsi finalizzati a porre fine al *sistema delle coalizioni* nel bacino, causa delle tensioni regionali di allora e potenziale minaccia per i paesi rivieraschi di essere coinvolti in conflitti in aree remote del pianeta; della riaffermazione del principio dell'integrità territoriale; di sviluppare rapporti di

⁴⁸⁶ W. Bentley (British Embassy Belgrade) to B. Sparrow, *Conference of Non-Aligned Countries in the Mediterranean*, 5 July 1972 Confidential, in NA, FCO 39/1029, 1972.

⁴⁸⁷ Telegram No. 1022 from Urwick (British Embassy, Algiers) to FCO, *Mediterranean Conference*, 17 July 1972, *ivi*.

⁴⁸⁸ R.W.H. du Boulay (British Embassy Paris) to A. J. Craig (NENAD), *President Bourguiba's visit to France*, 12 June 1972, in NA, FCO 39/1030, 1972.

maggiore solidarietà con i paesi mediterranei europei - soprattutto con Francia e Spagna -; ed infine, di avviare un'azione progressiva atta all'eliminazione delle flotte e delle basi straniere presenti nella regione.

Nonostante finalmente si facesse maggiore chiarezza sul progetto dei NNA, gli interlocutori belgi notarono come il leader tunisino fosse apparso «*extremely confused*» quando gli fu chiesto di precisare meglio il contenuto e le modalità di concretizzazione dei singoli punti enunciati: una richiesta che il presidente tunisino non fu in grado di soddisfare.

La conferma delle difficoltà della compagine dei NNA non fu di particolare giovamento per i paesi europei, che ancora nell'estate del 1972 erano dibattuti circa quale risposta fornire in merito alla richiesta di Algeria e Tunisia di prendere parte alla conferenza europea. Erano percorribili due vie. La prima era quella che recuperava le conclusioni della riunione del 15 giugno, secondo la quale si lasciava alla singola e spontanea iniziativa di ciascun paese partecipante la possibilità di trasmettere informazioni sull'evoluzione delle discussioni in sede CSE. La seconda via suggeriva che si potesse realizzare un coordinamento europeo comune attraverso un "*sub-committee*" con il compito di informare i paesi rivieraschi della sponda sud degli sviluppi mediterranei della Conferenza a nome della Comunità Europea, come tratteggiato dallo stesso Harmel⁴⁸⁹. Sebbene non si fosse sciolta la riserva, quest'ultima ipotesi pareva avere ben poche possibilità di realizzazione.

La questione della Conferenza sul bacino dei NNA e della partecipazione dei paesi arabi alla CSCE venne affrontata anche in sede atlantica nelle riunioni dell'11 e 15 luglio 1972 del NATO *Political Committee*. Rispetto alla prima, anche l'Alleanza percepiva con scetticismo l'iniziativa dei NNA, convenendo sul fatto che «*no precise plans for the conference had yet been made*». Ad ogni modo, come sostenne il delegato degli Stati Uniti Edward S. Herman durante la prima riunione, sarebbe stato opportuno che la NATO continuasse a seguire da vicino la vicenda, a partire dalla conferenza dei Ministri degli Esteri dei Paesi Non Allineati che si sarebbe svolta in agosto a Georgetown (Guayana) ove, secondo fonti jugoslave, si sarebbe deciso «*whether or not it would take place*», lasciando comunque intendere che questa non avrebbe potuto in alcun modo avere luogo prima del gennaio 1973⁴⁹⁰. Dalle due riunioni atlantiche emerse inoltre l'irritazione da parte dell'Italia per essere stata - come sostenuto dal delegato Ferreti - l'unico paese del bacino escluso progetto dei NNA insieme a Turchia ed Israele. Per questo, Roma cercò di sincerarsi, da un lato che i paesi europei invitati - ossia Francia e Spagna - declinassero l'invito; dall'altro, ribadì la propria posizione già manifestata nei mesi precedenti per la quale risultava possibilista rispetto ad una forma di partecipazione per i NPMS alla CSE. Tuttavia, a destare preoccupazione fu quanto esposto in chiusura della riunione del 25 luglio dal delegato canadese Roy che, citando fonti provenienti dall'ambasciata del suo paese in Algeria, avrebbe già avuto inizio una missione diplomatica formata da due alti funzionari

⁴⁸⁹ A.C.D.S MacRae (British Embassy Brussels) to NENAD, *Visit to Belgium of Algerian Foreign Minister*, 18 July 1972, *ivi*.

⁴⁹⁰ R.H. Smith (United Kingdom Delegation to NATO) to A.J. Ramsay (FCO), *Proposals for a Mediterranean Conference*, 20 July 1972, *ivi*.

algerini, presso «*the Mediterranean countries*» atta ad imprimere una accelerata «*in connection with the proposed conference*» dei NNA⁴⁹¹.

Le informazioni canadesi risultarono essere corrette. A partire dalla fine di luglio, una ristretta ma qualificata delegazione del Ministero degli Affari Esteri algerino, guidata da O. Omar, iniziò un tour presso le capitali mediterranee dei paesi non allineati al fine di comprovarne o meno l'effettiva disponibilità a prendere parte al progetto di conferenza parallela. Tra le tappe più importanti di questa missione diplomatica, che ebbe la sua prima tappa a Belgrado, vi fu quella del 28 luglio a Cipro. Dalle interlocuzioni dirette con il presidente Makarios e con il ministro degli Esteri cipriota Christofides, emersero luci ed ombre. Infatti, sebbene Nicosia «*would be agreeable in principle*», le discussioni finirono presto per deviare su aspetti relativi ai rapporti bilaterali tra Cipro e Algeria, lasciando la questione della conferenza sullo sfondo. Segnali che la missione algerina nell'isola non fosse andata come sperato, emersero dai commenti sull'incontro rilasciati dai ciprioti ai britannici, nei quali affermarono che «*the whole matter is at a preliminary stage and it is too early to discuss the agenda, time or place of such conference*»⁴⁹² e che, inoltre, ritenevano utile che vi potessero prendere parte alcuni paesi «*belonging to alliances*» come Grecia e Francia. L'esito poco soddisfacente delle consultazioni con i ciprioti fu indicativo del risultato assai deludente dell'intera missione; infatti essa incontrò «*less enthusiastic about the proposal*» anche Egitto e Libia, con il ministro degli Esteri egiziano Ghalib che, poco dopo la partenza dei diplomatici algerini, riferì agli inglesi che «*there was still doubt as to whether it should be a non-aligned states Conference or an enlarged non-aligned Conference or a Conference comprising all Mediterranean littoral states (except Israel)*»⁴⁹³.

Unica eccezione a questa lunga lista di risposte negative parve essere l'apertura di credito ottenuta da Malta con Mintoff ora favorevole che la conferenza avesse luogo a patto che vertesse «*to something which had practical value and which the majority could and would try to achieve*», affinché «*the Mediterranean should belong to the peoples of the Mediterranean*»⁴⁹⁴.

Seppur fallimentare, l'offensiva diplomatica algerina fu importante per carpire maggiori dettagli sulla proposta di conferenza dei NNA. Si auspicava infatti di poter convocare un appuntamento a livello ministeriale ad Algeri non più tardi degli inizi del 1973 «*composed of the Mediterranean countries hors de blocs including Albania but excluding France which has declined*». Tale meeting avrebbe discusso prevalentemente le discussioni sul Mediterraneo emerse sino a quel momento in sede CSCE e, soprattutto, avrebbe iniziato a sondare la fattibilità che in futuro i paesi non allineati rivieraschi potessero dar vita ad una «*permanent organization*» sulle questioni del Mediterraneo⁴⁹⁵.

⁴⁹¹ R.H. Smith (United Kingdom Delegation to NATO) to A.J. Ramsay (FCO), *Proposals for a Mediterranean Conference*, 12 July 1972, *ivi*.

⁴⁹² M. G. MacDonald (British High Commission in Nicosia) to A. J. Ramsay (WOD), *Proposals for a Mediterranean Conference*, 4 August 1972, *ivi*.

⁴⁹³ A. B. Urwick (British Embassy Cairo) to A.J.M. Craig (NENAD), *Mediterranean Conference*, 4 August 1972, *ivi*.

⁴⁹⁴ M. G. MacDonald (British High Commission in Nicosia) to A.J. Ramsay (WOD), *Mediterranean Security Conference*, 15 August 1972, *ivi*.

⁴⁹⁵ Cypher Telegram, Telno 267, 12 August 1972, *Mediterranean Security Conference*, *ivi*.

A rivelare però che si trattava, ancora una volta, più di suggestioni politiche piuttosto che di prospettive concretamente realizzabili, fu lo svolgimento dei lavori della in precedenza citata Conferenza dei ministri degli Esteri NNA che ebbe luogo, dall'8 all'11 agosto, a Georgetown, in Guayana. In questa occasione, l'Algeria presentò un *working paper* dedicato allo scenario securitario del Mediterraneo, in cui confluirono molte delle tesi esposte nei mesi precedenti. Esso denunciava l'incremento della presenza navale straniera nella regione, condannando le recenti conclusioni del Consiglio NATO di Bonn bollandole come prova dello scollamento strategico tra la regione europea e quella mediterranea, e dell'esito asincrono della distensione. La volontarietà di mantenere tale *status quo* sfavorevole rispetto al bacino era vista nella oramai imminente (novembre) apertura della «*European Conference on Security and Cooperation*» alla quale i paesi della sponda sud del bacino non sarebbero stati ammessi, ma che si temeva avrebbe potuto «*decide on the future of the area without their participation or perhalph even against their interests*». Nonostante l'enunciazione di questi timori, il documento non fece alcun accenno ai passi necessari per realizzare la progettualità multilaterale mediterranea, limitandosi a ribadire generici principi securitari che l'avrebbero dovuta ispirare⁴⁹⁶.

Sul motivo per il quale si venne ad originare tale assenza provò a fornire una risposta l'ambasciatore britannico ad Algeri R.A. Burroughs, in un rapporto indirizzato al FCO il giorno successivo alla conclusione del meeting di Georgetown, alla luce di un recente incontro avuto da questi con il ministero degli Esteri algerino Bouteflika. La ragione di fondo risiedeva nel fatto che l'Algeria era oramai giunta alla consapevolezza dello scarso consenso esistente attorno alla sua iniziativa, che non si sarebbe realizzata entro i tempi e le forme inizialmente previste. Inoltre, ciò era altresì indicativo del fatto che anche Algeri mirava in linea prioritaria a vedersi riconosciuto per sé un posto nei *Multilateral Preparative Talks* (MPT) della CSCE, retrocedendo indirettamente dunque dalla strada verso la conferenza parallela, con quest'ultima che pareva sempre più configurarsi quale «*multilateral pressure group*» da usare nei pregressi negoziati con i paesi europei su pregressi dossier euromediterranei quali quelli sugli scambi economici e finanziari⁴⁹⁷.

Pur iniziando a venir meno la spinta propulsiva anche di quello stesso paese che l'aveva inizialmente ideata, il progetto di conferenza mediterranea continuò stancamente a trascinarsi anche nel corso dell'autunno 1972. Fu in questo frangente che i paesi europei che presero ad osservare con maggiore attenzione gli sviluppi ed i possibili esiti di tale iniziativa; ad esempio, i britannici si interrogarono se «*should we encourage the idea of a conference or prevent it?*»⁴⁹⁸. Della nebulosa agenda provvisoria della conferenza, l'aspetto che pareva destare maggiore inquietudine per Londra fu l'eventualità di una denuncia della presenza

⁴⁹⁶ *The Mediterranean*. Working paper submitted by the delegation of Algeria at the Conference of the Foreign Ministers of Non-Aligned States, Georgetown (Guayana), 8-11 August 1972, in *NA, Possible Mediterranean conference of non-aligned states on cooperation and security (Lake of Peace)*, FCO 39/1031, 1972.

⁴⁹⁷ HM R.A. Burroughs (British Ambassador in Algeria) to Sir Alec Douglas-Home, *Proposals for a Mediterranean Conference*, 9 August 1972, in *NA*, FCO 39/1030, 1972.

⁴⁹⁸ A.J. M. Craig (Head of the NENAD) to the Heads of the Defense, Southern European, Western Organizations, European Integration, East European and Soviet, Western European Departments, *Mediterranean Conference*, 20 July 1972, - Covering Confidential, *ivi*.

delle forze armate straniere nel Mediterraneo, che avrebbe inevitabilmente messo in discussione la presenza militare britannica e le installazioni di Londra a Gibilterra, Cipro e Malta.

Vennero derubricati a motivi assai meno lesivi dell'interesse britannico i restanti scopi che la conferenza dei NNA del bacino si proponeva, quali quello relativo alla neutralizzazione delle flotte straniere e quello inerente alla possibilità che da tale esercizio multilaterale i paesi partecipanti ne ottenessero un generale prestigio politico da utilizzare nei pregressi tavoli negoziali aperti, quali quelli di natura economica con la EEC. Rispetto al primo, era acclarata la convinzione britannica secondo la quale le due superpotenze «*are unlikely to pay attention to the demands formulated by such conference*». Mosca non riteneva opportuna una simile prospettiva sino a quando fosse rimasta aperta la vicenda relativa al conflitto arabo-israeliano, mentre Washington non sarebbe stata incline a vedere ridotto il ruolo nel bacino della Sesta Flotta statunitense. Pertanto, per Londra, la possibilità che la denuncia della presenza di contingenti militari stranieri nel bacino potesse dar luogo a risultati concreti veniva considerata una prospettiva assai remota.

Circa la seconda eventualità, si riteneva che «*if a conference resulted in a greater harmony between the Mediterranean countries concerned, that might ease the Community's task*»⁴⁹⁹ nel dar vita ad un disegno di politica economica più unitario: una prospettiva verso la quale tuttavia il Regno Unito mostrava solo un parziale interessamento.

Nonostante ciò, il FCO giunse a suggerire che sarebbe stato comunque opportuno per Londra «*to attend any Mediterranean Conference*» così da preservare gli interessi strategici britannici nel bacino, sebbene «*the holding of such as a Conference could not help our interests and might damage them*».

La partecipazione del Regno Unito sarebbe stata necessaria anche per non rischiare di perdere terreno rispetto agli alleati in quanto, sebbene Francia e Spagna avessero declinato l'invito, non si sarebbero opposte all'iniziativa dei NNA. Inoltre, francesi e spagnoli – e con essi gli italiani – non si sarebbero opposti all'inserimento del Mediterraneo all'interno della conferenza paneuropea. In questi termini era stata letta la posizione della di Madrid secondo la quale sarebbe stato «*absurd unquote to consider European security in a broadest terms without ref to special problems of Mediterranean area and interests of countries along its southern shore*»⁵⁰⁰. L'asserzione spagnola venne percepita con inquietudine da Londra, che sospettava – a ragione – che la Spagna intendesse utilizzare i consessi multilaterali per riaprire l'irrisolta questione di Gibilterra⁵⁰¹.

Stante queste considerazioni, il FCO concludeva che «*our attitude should be fairly lukewarm*», e che «*we should be careful not to be seen to oppose it and should do what we can to mitigate the damage which they might cause to our national interests. A comprehensive Mediterranean conference [...] could be of significant benefit to the enlarged Community in improving*

⁴⁹⁹ M.R. Morland (European Integration Department, d'ora in Avanti EID) to Craig (NENAD), *Mediterranean Conference*, 8 August 1972, *ivi*.

⁵⁰⁰ Telegram 984, *Conference of Mediterranean States*, 28 July 1972, *ivi*.

⁵⁰¹ House of Common, Debate of 24 April 1969 *Gibraltar and the Castiella Proposals*, in <https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1969/apr/24/gibraltar-and-the-castiella-proposals>.

relationship with the states of the North African Littoral limiting the influence of the Soviet Union in the Mediterranean».

Rispetto invece alla questione della partecipazione dei NPMS alla CSCE, il NENAD ritenne che in principio essa non fosse lesiva degli interessi del Regno Unito in quanto partendo dal presupposto che «*the Mediterranean is logically a part of the European security area*» contemplare una forma di partecipazione degli stessi alla CSCE avrebbe potuto «*preserve better our own military interests in the Mediterranean*»⁵⁰².

Tuttavia, si constatava in maniera lucida che «*none of the participants [of the CSCE] is prepared to contemplate seriously the attendance of North African or Middle Eastern countries*»⁵⁰³.

Tale considerazione fu per certi versi simile a quella a cui giunse la Comunità Europea nella riunione del 13 settembre del MWG⁵⁰⁴, secondo la quale i paesi europei constatarono che dal loro ultimo meeting di giugno «*there has been little progress on the proposed Mediterranean Conference*» e che in seguito dall'inconcludente appuntamento di Georgetown si erano moltiplicati i motivi di disaccordo tra i paesi promotori. Infatti, si aveva avuto informazione di come «*the Yugoslav enthusiasm for a Mediterranean Conference is now waning*»⁵⁰⁵ per la ferma volontà algerina di escludere l'Albania dal disegno di conferenza; e si stimava che non fosse ipotizzabile una conferenza prima della primavera del 1973⁵⁰⁶.

Ad ogni modo, rispetto a questo disegno «*the EEC's attitude should be neither to encourage nor to discourage the idea of conference*», ma di far esercitare delle pressioni sui paesi promotori al fine di «*focus their attention on concrete technical cooperation among the littoral states, rather than on political matters*».

Più complessa si presentò essere la questione della legittimità o meno delle richieste dei NPMS di addire alla CSCE e del modo attraverso il quale fosse opportuno tenerli informati circa gli sviluppi della stessa. In questo caso, la riunione ravvisò che «*the Mediterranean countries had a legitimate interest in being kept informed about the CSCE: but we could not agree to participating in the CSCE nor could we agree to their having observer status*». Pertanto, si riconobbe la necessità che «*we must find a suitable channel by which to keep them informed*».

A tal proposito si delinearono tre ipotesi. La prima era quella che fosse «*the President of the CSCE*» a farsi carico di informare i NPMS; la seconda considerava la possibilità di percorrere la strada degli «*informal contacts*» bilaterali tra gli stati europei e quelli della sponda sud per il tramite delle rispettive ambasciate; ed infine la terza prospettiva prefigurava la possibilità che la EEC trasmettesse in maniera unitaria le informazioni attraverso messaggi periodici attraverso il suo Presidente in esercizio. Attorno a ciascuna possibilità ebbe luogo una complessa ed articolata discussione⁵⁰⁷.

⁵⁰² HM R.A. Burroughs (British Ambassador in Algeria) to Sir Alec Douglas-Home, *Proposals for a Mediterranean Conference*, 9 August 1972, *ivi*.

⁵⁰³ A. Brooke Turner (SED) to Kay (NENAD), *Mediterranean Conference*, 8 August 1972, *ivi*.

⁵⁰⁴ Miss J.J. d'A. Collings (British Embassy The Hague) to J. Craig (Head of NENAD), *Davignon Meetings: Mediterranean Working Group*, 7 September 1972, in NA, FCO 39/1031, 1972.

⁵⁰⁵ F.D. Robins (NENAD) to Craig (NENAD), *Mediterranean Conference*, 23 August 1972, *ivi*.

⁵⁰⁶ A.J.M. Craig (NENAD) to Wiggin, *Mediterranean Conference*, 23 August 1972, *ivi*.

⁵⁰⁷ EEC Political Consultation, *Records of a Meeting of the Working Group on the Mediterranean*, The Hague, 13 September 1972, *ivi*.

La prima ipotesi venne presto scartata, sia per una probabile dura opposizione sovietica, sia perché la figura del Presidente CSCE non era al momento prevista (e mai lo sarebbe stata) dalla conferenza e, ad ogni modo, si voleva comunque evitare di legare gli organi funzionali della CSCE alle vicende mediterranee, scongiurando che le discussioni sulle stesse potessero danneggiare i lavori. Il dibattito si concentrò dunque sulle due restanti ipotesi. Sebbene i paesi europei ritenessero che «*there was a double advantage in acting through the President: we should demonstrate to the Mediterranean countries that we were sympathetic as a group and we should demonstrate that we were a group*», nessuno di essi parve disposto ad assumersi l'onere di sostenere apertamente tale prospettiva; pertanto si constatò che «*the Davignon Group is not yet ready to undertake a coordinating role*»⁵⁰⁸.

Pertanto, rimase percorribile solamente la terza ipotesi, però temperata ed innestata da aspetti mutuati dalla seconda. Infatti, si stabilì che pur essendo necessaria una «*coordination of bilateral information*» tra i paesi della EEC, fosse opportuno utilizzare i pregressi e tradizionali canali bilaterali per tenere informati i NPMS, ribadendo una piena ed autonoma discrezionalità in capo a ciascuno stato europeo riguardo al grado di dettaglio e alla frequenza delle informazioni⁵⁰⁹. Le ragioni per le quali «*it cannot be said that the enthusiasm for joint EEC action was either general or fervid*» facevano riferimento ad una molteplicità di aspetti. Da un lato, si voleva evitare di creare un canale unitario e diretto tra Europa e paesi della sponda sud, uno strumento che, se non gestito per le sue precipue finalità informative, avrebbe potuto generare esiti indesiderati per gli europei, quale la possibilità che i NPMS interferissero in quegli affari giudicati squisitamente continentali: ad esempio, questa fu la posizione manifestata della Repubblica Federale di Germania che temeva altresì una lesiva interferenza da parte degli stessi nei lavori della conferenza. La seconda ragione per la quale non si poté procedere nel parlare con una voce comune con i paesi arabi mediterranei fu la resistenza, manifestata da alcuni paesi - quali la Francia - a rinunciare ai tradizionali canali bilaterali con paesi con i quali si avevano speciali e particolari legami, come quelli tra Parigi e Algeri⁵¹⁰.

A questi ostacoli interni alla possibilità che la EEC potesse dar luogo ad una informativa coordinata e comune verso i NPMS, se ne aggiunsero degli altri esterni, in particolare la constatazione che questo aspetto sarebbe stato fonte «*of trouble with the Americans*». L'esigenza per i paesi europei di raccordarsi con l'alleato americano anche su queste questioni emerse con evidenza durante la riunione del Consiglio delle Comunità Europee riunitosi a Bruxelles il 6 novembre 1972, che riservò al tema del rapporto tra Europa e Mediterraneo più una discussione che si articolò in più di quattro ore e mezzo. Per i paesi europei, come precisato in quella occasione dal delegato inglese Ralf Dahrendorf, si poneva «*the need to maintain a constructive dialogue with the Americans on this matter and to take full account*

⁵⁰⁸ C.C.C W. Adams (Western Organizations Dept) to Craig (NENAD), *EEC Political consultations: Association of Non-EEC Mediterranean countries with the CSCE*, 11 September 1972, *ivi*.

⁵⁰⁹ Telegram No. 405 5 October 1972 from UKDEL NATO to NENAD, *Mediterranean Group meeting in The Hague*, *ivi*.

⁵¹⁰ R. A Burroughs (British Embassy Algeri) to Craig (NENAD), *Consultations with the Non-European Mediterranean countries concerning CSCE*, 25 July 1972, *ivi*.

*of the U.S. preoccupations»*⁵¹¹, e rispetto alla eventuale partecipazione dei NPMS e alla necessità di tenere questi ultimi informati, Washington aveva già manifestato agli alleati europei le sue riserve in merito, come del resto era parso evidente nei mesi precedenti in sede atlantica. Eppure, tali divergenze strategiche non spinsero i paesi europei a rigettare completamente le richieste dei paesi arabi della sponda sud.

In particolare, era opportuno non disperdere l'apparente credito pro-occidentale da essi manifestato, incanalandolo in modalità specifiche di cooperazione, come già sostenuto da Francia e Italia. In questo senso, il NENAD prefigurò l'opportunità che in futuro si sostenessero entro una cornice euro-atlantica e non in quella CSCE, «*full and regular exchanges in NATO and among the Ten about what is going in on in the Mediterranean»*, sino a prospettare la realizzazione di una «*pan-Mediterranean Conference»* a guida occidentale.

Questa futuribile ipotesi si rivelò essere più una mera suggestione piuttosto che una opzione concretamente perseguibile. È importante però rilevare come alcune delle idee alla base di questa iniziativa costituiranno la base per l'avvio, oltre due decenni dopo, al *NATO Mediterranean Dialogue*, che dal 1994 costituisce la principale postura atlantica verso sud dell'Alleanza⁵¹².

In quell'autunno 1972, si giunse tuttavia all'apertura dei lavori preparatori della conferenza, da un lato con il timore – in realtà sempre più remoto - che alla fine i paesi NNA del bacino realizzassero il progetto di conferenza parallela; e dall'altra, senza che fosse stata presa una decisione definitiva circa la richiesta dei NPMS di adire alla CSCE, fatta eccezione per la comune trasversalità tra i paesi partecipanti intenzionati ad edulcorare la forma ed il contenuto di questa rivendicazione.

4.3.4. Il Mediterraneo giunge a Dipoli: le previsioni del Blue Book

Pur consapevoli della posizione occidentale, i paesi arabi del bacino non smisero di perorare ambedue le cause.

In realtà, la prospettiva di una conferenza solamente dei NNA si incancrenò ulteriormente nell'ultima parte dell'anno. Sfumata oramai la possibilità che questa potesse svolgersi in parallelo con i lavori preparatori della CSCE, anche la data del gennaio 1973 dovette essere posticipata negli ultimi mesi del 1972 quando, in base a fonti algerine e tunisine, si parlò di un *meeting of Experts* che si sarebbe svolto a Belgrado entro la primavera dell'anno successivo, con il compito di meglio definire le tempistiche e i contenuti della proposta⁵¹³. Inoltre, pareva scemare la connotazione neutralistica e non allineata dell'iniziativa, come lasciato intendere, agli inizi di dicembre, dal ministro degli Esteri tunisino Masmoudi all'ambasciatore britannico a Tunisi Archibald Mackenzie, secondo il quale il suo paese «*aims as regards the mediterranean is an all-inclusive and not just a non aligned conference»*⁵¹⁴.

⁵¹¹ Palliser (UKDEL European Community in Brussels) to FCO, *Council Meeting: 6 November. Community Policy towards the Mediterranean, Telno. 1915, 7 November 1972, ivi.*

⁵¹² *NATO Mediterranean Dialogue*, in https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_60021.htm?.

⁵¹³ C.C.C. Tickell (WOD) to Adams, *Algerian Ambassador's call on Sir T. Brimelow on 1 December, ivi.*

⁵¹⁴ A.R.K. Mackenzie (British Ambassador in Tunis) to NENAD, *Mediterranean Conference, 6 December 1972, ivi.*

Stante tali difficoltà, si confermò la tendenza degli stessi paesi promotori dell'iniziativa di conferenza parallela di dare nuova enfasi alle loro rivendicazioni circa un loro posto all'interno del consesso CSCE.

Su questa linea agì la Jugoslavia – sempre più periferica del progetto parallelo ma non rinunciataria dello stesso e desiderosa di qualificarsi quale paese appartenente ad entrambi i forum - quando nel corso di una discussione a fine ottobre 1972 tra il *Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* britannico Sir Alec Douglas-Home e Tito, quest'ultimo espresse il proprio «*concern about the Mediterranean area*» augurandosi che «*the Mediterranean problems should be on the [CSCE] agenda*». Tuttavia, anche in questa occasione la risposta britannica fu ben poco possibilista rispetto a ciò rivelando che «*the chances*» per un inserimento del Mediterraneo all'interno dell'agenda dei lavori della CSCE «*were small*» in quanto «*neither the United States nor the Soviet Union wanted this item on the agenda*»; ad ogni modo però, Londra suggerì a Belgrado «*to raise it [the Mediterranean issue] in general discussion when the Conference took place and to seek to get it referred to any standing body*»⁵¹⁵.

Fu però l'Algeria che a novembre reiterò con rinnovata *verve* si batté per la sua inclusione nel framework paneuropeo, che alla fine di quello stesso mese avrebbe finalmente aperto i lavori in Finlandia. Gli algerini palesarono tale richiesta per il tramite dell'ambasciata britannica ad Algeri asserendo che «*their [Algerians] objectives would be satisfied if an Algeria representative were to be summoned by the Conference to put forward his government's views, in the same way that the UN Assembly hears evidence from representatives of Libération movements and like*»⁵¹⁶. A stretto giro, l'ambasciatore del paese magrebino a Londra chiese d'incontrare il vicedirettore del NENAD J. Kay a cui ribadì che «*the Algerian Government wanted to be associated in some way or another with the "debate in the Conference" on Mediterranean problems*», non disdegnando altresì di evocare velatamente la prospettiva che il suo paese cedesse alle pressioni sovietiche finalizzate ad ottenere delle *facilities* nel bacino. Gli inglesi, pur riconoscendo «*the legitimacy of Algerian interest in the Conference*», ribadirono l'impossibilità di dare soddisfazione ad esso, in quanto l'inammissibilità di includere i NPMS era stata una necessaria scelta presa dalla maggioranza dei paesi partecipanti, i quali si erano trovati dinnanzi alla necessità «*to draw the line in these cases somewhere and it had been drawn in this case at the geographical boundary of Europe, which had the great merit of being logical and non-discriminatory*». Si ribadì, inoltre, che «*did not feel there where grounds for arguing for the enlargement of the Conference*»⁵¹⁷. Dinanzi a tale risposta, l'ambasciatore algerino «*expressed regret*», ma parve cogliere i pur non ampi margini di manovra. Infatti, la risposta inglese si concluse col suggerimento che gli algerini depotenziassero ulteriormente la natura delle loro rivendicazioni sino a limitarle alla «*submission of a paper*» che sarebbe poi circolato a mero scopo informativo tra le delegazioni - che non sarebbe in alcun modo

⁵¹⁵ *Records of Conversation between the Ministry of State for Foreign & Commonwealth affairs and President Tito, at 10:00 pm, Wednesday, 18 October 1972, ivi.*

⁵¹⁶ FCO Telno No. 324, *Community Policy towards the Mediterranean*, 17 November 1972, *ivi*.

⁵¹⁷ C.M. Le Quesne (Under-Secretary FCO) to J. Kay (NENAD), 27 November 1972, *ivi*.

divenuto un documento ufficiale della conferenza – nel quale inserire le proprie riflessioni sullo scenario mediterraneo.

Con tale progresso, lungo e complesso dibattito sul Mediterraneo si giunse al 22 novembre 1972, data nella quale si aprirono ufficialmente i cosiddetti *Multilateral Preparatory Talks* (MPT) ossia i lavori preparatori della *Conference on European Security and Co-operation* (CESC) come veniva ancora denominata nei documenti ufficiali il forum paneuropeo, con l'arrivo presso il centro conferenze di Dipoli, nella cittadina di Espoo, parte della municipalità di Helsinki, delle trentacinque delegazioni dei paesi partecipanti, che avrebbero dovuto in questa fase elaborare le procedure ed indicare i contenuti della conferenza.⁵¹⁸

Sino al 29 novembre, le consultazioni di Dipoli stabilirono le regole di procedura dei lavori, istituendo i due organi che avrebbero organizzato e condotto i lavori, ossia l'*Ufficio del Presidente delle Consultazioni* ed il *Segretariato tecnico*⁵¹⁹. Alla guida del primo, in qualità di *Chairman*, fu eletto all'unanimità Richard Tötterman, Segretario Generale presso il Ministero degli Esteri finlandese⁵²⁰.

Sin da questa prima fase ufficiale della conferenza, si presentò con tutta la sua dose di problematicità pregressa la questione del Mediterraneo. Infatti, il 23 novembre – appena il giorno successivo all'apertura dei lavori - Algeria e Tunisia informarono la delegazione britannica che era prossima una iniziativa diplomatica condotta da alti diplomatici dei due paesi - ossia da Noureddine Djoudi (consigliere dell'ambasciata algerina a Stoccolma), da Hassan Ahmed (consigliere del Ministero degli Esteri algerino), e dall'ambasciatore tunisino presso la capitale svedese – i quali «*intend to stay in Helsinki for most of the period of the preparatory talks*», allo scopo di seguire da vicino gli sviluppi della Conferenza e di esercitare una pressione diretta sui paesi partecipanti affinché il tema del Mediterraneo fosse inserito nell'agenda delle discussioni.

Gli algerini annunciarono altresì l'intenzione di indirizzare alle delegazioni dei paesi partecipanti una *proposta* sul Mediterraneo, ossia un documento esplicativo delle posizioni dei due paesi arabi e che, negli intenti dei proponenti, avrebbe potuto essere adottata tra gli atti ufficiali della Conferenza, qualora questo avesse incontrato «*the support of two or three countries participating*».

L'iniziativa delle due capitali nordafricane pose ai paesi partecipanti in una maniera rinnovata, diretta e ora ufficiale, il problema di sé e come interpretare il Mediterraneo all'interno della conferenza e, allo stesso tempo, ammettere una qualche forma di partecipazione ai paesi del bacino non partecipanti alla stessa.

⁵¹⁸ P. HAKKARAINEN, *A State of Peace in Europe: West Germany and the CSCE, 1966-1975*, Berghahn Books, 2011, pp. 212-217, in JSTOR, www.jstor.org/stable/j.ctt9qd741. Si veda altresì il capitolo 'Phase I: Creation of the CSCE Security Regime (Nov. 1972-Aug. 1975)' di KJ Hong, *The CSCE Security Regime Formation. An Asian Perspective*, Palgrave Macmillan, London, 1997.

⁵¹⁹ CESC/HC/Journal 5, 28 November 1972, in *CSCE/OSCE Archive*, Helsinki Consultations (22 November 1972 – 8 June 1973) Vol. 1 1691, Praha, 2000.

⁵²⁰ CESC/HC/Journal 2, 23 November 1972, in *CSCE/OSCE Archive*, Helsinki Consultations (22 November 1972 – 8 June 1973) Vol. 1 1691, Praha, 2000.

Londra rispose due giorni dopo direttamente alla informale delegazione araba giunta a Dipoli attraverso un comunicato da parte della propria rappresentanza (*United Kingdom Delegation to the CSCE – UKDEL CSCE*) ai MPT, non condannando di per sé l’iniziativa, quanto piuttosto la forma, e dando «*no encouragement*» all’intenzione di far circolare un documento politicamente significativo sul Mediterraneo⁵²¹. Al contrario, era suggerito agli algerini di indirizzare il testo sul Mediterraneo a quelle delegazioni che loro stessi in precedenza avevano indicato poter essere dei paesi sponsor dell’iniziativa, chiedendo che i capi delegazione di questi paesi fossero «*well aware of the importance of the Mediterranean and would refer to it in their speeches*»⁵²².

Algeri e Tunisi si mossero in questo senso, ma la loro speranza di trovare un sostegno presso alcuni paesi partecipanti si rivelò mal riposta: infatti, nel corso degli *introductory statements* che si svolsero dal 29 novembre al 4 dicembre, i paesi effettuarono soltanto sfumati e trascurabili riferimenti relativi al Mediterraneo, e si tacque rispetto alla missione dei due paesi nordafricani⁵²³. Ciò lasciò interdetti i due paesi arabi, che non trovarono il sostegno sperato né nella Jugoslavia né in Malta, che pure erano partner e componenti del progetto alternativo di conferenza sul bacino.

Intanto, l’ambasciatore algerino a Londra incontrò il 1° Dicembre il Sottosegretario Permanente del FCO Thomas Brimelow, al quale manifestò, ancora una volta, l’interesse del suo paese di poter essere associato al «*debate in the Conference on Mediterranean problems*». Il diplomatico inglese cercò di deflettere la richiesta, invitando il suo interlocutore a non riporre vane speranze circa i grandi risultati che la CSCE avrebbe conseguito rispetto al bacino, asserendo infatti che «*would be wrong to exaggerate the importance of the CSCE*» dal momento che «*the Russians were not [...] interested in the Mediterranean in this context*». Ciò, proseguì Brimelow, era imputabile alle «*difficulties about extending the geographical scope of the conference*», una prospettiva questa che, se si fosse concretizzata, avrebbe fatto sì che «*a great many other countries would want to participate*»⁵²⁴. L’aumento del numero dei partecipanti era percepito dai paesi partecipanti come lesivo dello svolgimento dei lavori, sia da un punto di vista gestionale – in quanto un numero maggiore di partecipanti avrebbe di fatto creato non pochi problemi al sistema decisionale imperniato sul consenso – sia soprattutto dal punto di vista politico. Venne qui ribadita la principale tesi di fondo a detrimento dell’inserimento delle questioni mediterranee nella CSCE già emersa in sede atlantica, ossia quella per cui una estensione della membership o del mandato stesso della conferenza verso il bacino, avrebbe necessariamente finito col riversare nel forum europeo la problematicità mediorientale e la conflittualità della questione arabo-palestinese, che si volevano tenere esterni al framework in quanto quest’ultimo non era stato concepito per

⁵²¹ T.A.K. Elliott (Head of British Delegation to the MPT), Telno No. 748, 25 November 1972, *Algiers Telegram No. 324 MPT/CSCE*, in NA, FCO 39/1031, 1972.

⁵²² C.C.C. Tickell (Western Organizations Dept) to NENAD, *Algerian Ambassador’s call on Sir T. Brimelow on 1st December*, 4 December 1972, *ivi*.

⁵²³ CESC/HC/Journal 6, 29 November 1972 e CESC/HC/Journal 9, 4 December 1972, in *CSCE/OSCE Archive, Helsinki Consultations (22 November 1972 – 8 June 1973) Vol. 1 1691*, Praha, 2000.

⁵²⁴ C.C.C. Tickell (Western Organizations Dept) to Adams (British Embassy Algeri), *Algerian Ambassador’s call on Sir T. Brimelow on 1st December*, in NA, FCO 39/1031, 1972.

affrontare tali vicende verso le quali poco avrebbe potuto fare e che avrebbero finito con il complicare i lavori.

Il convergere tra lo scontento per l'esito deludente dei discorsi inaugurali e l'aver incassato l'ennesimo rifiuto di afferenza portò Algeria e Tunisia il 6 dicembre a reiterare direttamente al Presidente della Conferenza la loro nuova richiesta di partecipare ai lavori, accompagnata stavolta da due distinte «*Declarations*» sul Mediterraneo, una elaborata dagli algerini e l'altra a firma tunisina⁵²⁵. Lo scopo dei due documenti – come indicato nella lettera di trasmissione dell'ambasciatore tunisino a Tötterman – era quello di «*constituer un document de référence*» per le discussioni sul Mediterraneo, stimolandole e che contenesse i punti di vista dei due paesi⁵²⁶.

Entrambe le dichiarazioni risultarono essere simili per struttura e contenuto, muovendo dall'elogio per la comunanza geografica, storica e umana che da secoli legava Europa e Mediterraneo, giungevano poi a sottolineare la dimensione securitaria di questo legame, asserendo come «*la Méditerranée fait parti du système de sécurité européen*»⁵²⁷. In riferimento a questo ultimo aspetto si lamentava la ben nota discrasia securitaria tra Europa e Mediterraneo in virtù della quale, laddove nel continente si potevano scorgere segnali distensivi soprattutto nei rapporti tra e le due superpotenze, altrettanto non era visibile nel bacino ove «*une situation de tension aggravée par la présence de forces étrangères à la région méditerranéenne*». Al fine di porre rimedio a tale disparità strategica, i due paesi maghrebini chiedevano di essere ammessi a pieno titolo alla CSCE non solo per far sì che si discutesse a pieno titolo dei problemi della regione, ma anche perché «*les problèmes de sécurité et de coopération en Europe comportent inévitablement un voler méditerranéen*». Infatti, in maniera sibillina si precisava che «*pour prometteuses que puissent paraître les consultations d'Helsinki, il serait erroné de croire que c'est dans un dialogue intérieur que l'Europe décourra le "Deus-ex-machina" de sa sécurité et de la paix*»⁵²⁸. A questo richiamo politico e strategico rivolto ai paesi partecipanti di tributare una maggiore attenzione a Sud, in conclusione le due dichiarazioni sottolineavano la necessità che l'Europa guardasse altresì ai crescenti squilibri economici e ai problemi dello sviluppo dei paesi della regione⁵²⁹.

Le due dichiarazioni e le rinnovate richieste di associazione alla Conferenza furono accolte con «*stupore e apprensione*» dai paesi partecipanti, come ricordato dall'ambasciatore Jacques Andreani, membro della delegazione francese a Dipoli⁵³⁰. Questi due sentimenti traevano origine dal fatto che il Mediterraneo poneva quantomeno due problemi per la Conferenza.

⁵²⁵ C.C.W. Adams (British Embassy Helsinki) to A. Burns (WOD), *MPT/CSCE Algeria and Tunisia*, 13 December 1972, *ivi*.

⁵²⁶ Letter from Ambassade de Tunisie to T.A.K. Elliot (Head of British Delegation to the MPT), 8 December 1972, *ivi*.

⁵²⁷ «*Déclaration de la Tunisie sur la question d'une Conférence pour la Paix et la Sécurité en Europe*», p.2, 8 December 1972, *ivi*.

⁵²⁸ «*Déclaration de la Délégation Algérienne à propos des consultations d'Helsinki et les préparatifs d'une Conférence européenne sur la sécurité et la coopération*», 6 December 1972, *ivi*.

⁵²⁹ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/2 and CSCE/II/C.2/3 – Annex I, Geneva, 9th October 1973, pp.10-12, *Statement by the delegation of Algeria regarding the Helsinki Consultations and the preparations for a European Conference on Security and Co-operation, Helsinki 6 December 1972*, in *CSCE/OSCE Archives*, (Stage II – Geneva 29 August 1973 – 21 July 1975), Vol. 6-1711.

⁵³⁰ *CSCE Testimony : Ambassador Jacques Andréani of France*, p. 80, in *CSCE Testimonies*, cit.

Il primo – e più temuto – motivo d'inquietudine era quello già richiamato in precedenza, ovvero sia che il suo inserimento nell'agenda della CSCE avrebbe finito con il riversare tutta la problematicità del vaso di Pandora mediorientale, prospettiva questa da scongiurarsi ad ogni costo e che costituirà un costante motivo di impedimento per la discussione del Mediterraneo all'interno del bacino. Il secondo timore ravvisato in maniera trasversale dai paesi partecipanti era di carattere procedurale. Infatti, una estensione del novero dei paesi partecipanti avrebbe non solo intaccato il carattere europeo della Conferenza, ma avrebbe altresì potuto fungere da pericoloso precedente per legittimare richieste di afferenza da parte di paesi appartenenti ad aree geografiche ancor più lontane rispetto a quella mediterranea, con il risultato di minare il carattere continentale originale della CSCE rendendola una copia – del tutto indesiderata – delle Nazioni Unite.

Accanto a queste reazioni generali, trovavano collocazione le posizioni più complesse e specifiche dei singoli paesi. Una contrarietà più netta rispetto alla possibilità che si desse trattazione esaustiva delle questioni mediterranee giunte da Stati Uniti ed Unione Sovietica, in maniera ossimorica unite nel respingere le richieste dei due paesi arabi. Tra le più irricevibili figurava la richiesta di mutuo ritiro delle flotte militari delle due superpotenze dal bacino. Questa venne da entrambe definita quale una prospettiva irrealistica e per di più potenzialmente dannosa, in quanto una sua realizzazione avrebbe potuto dare adito a incomprensioni capaci di compromettere il pur fragile e non scevro da contraddizioni, clima di cooperazione bilaterale instauratosi tra Washington e Mosca durante gli anni della "grande distensione" all'indomani della vicenda cubana⁵³¹.

Una manifesta opposizione rispetto alla causa del bacino giunse dall'Unione Sovietica, che ribadì a Dipoli come la costituenda CSCE non sarebbe stata il luogo deputato per dirimere i problemi mediterranei, i quali avrebbero dovuto trovare una più ampia trattazione all'interno delle Nazioni Unite. Sulla linea tracciata da Mosca, si inserì la maggior parte dei paesi del Patto di Varsavia, per lo più unanimi nell'identificare gli aspetti mediterranei periferici e secondari rispetto a quelli dell'Europa centro-orientale che costituivano la priorità per la Conferenza.

La coltre di ostilità che montò sulle due dichiarazioni si presentò meno impenetrabile, presentando spiragli di apertura, da parte sia di alcuni paesi europei mediterranei e sia da quelli NNA. Per questi due raggruppamenti di stati, risultava impossibile obliterare le ragioni di carattere geografico, storico, economico e culturale che li legavano al bacino, rendendoli – pur con un grado elevato di eterogeneità - maggiormente ricettivi rispetto alle richieste dei due paesi nordafricani. Sebbene non giungessero a contemplare una diretta partecipazione di questi ultimi alla Conferenza, Francia e Italia confermarono la loro posizione già emersa nei mesi precedenti rispetto alla quale era comunque necessario ipotizzare una forma procedurale che desse parziale soddisfazione a tali rivendicazioni⁵³².

Ben più esplicito fu il sostegno alle ragioni mediterranee accordato dai paesi NNA. Questa compagine vedeva, come sottolineato da Ghebali, i paesi più specificatamente neutrali (Svizzera e Austria), assumere un tono più moderato e cauto rispetto all'accoglimento delle rivendicazioni mediterranee; mentre quelli Non Allineati (Jugoslavia e Malta) mostrarono di

⁵³¹ E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1999*, Laterza, Roma-Bari, 2000, pp.1160-1173.

⁵³² FERRARIS, *op.cit.*, pp. 500-1.

caldeggiare maggiormente la causa dei due paesi arabi: soprattutto La Valletta, sin da questo momento, assunse una posizione particolarmente decisa giungendo addirittura a sostenere la piena ammissione dei due paesi arabi alla Conferenza.

La posizione di La Valletta merita una riflessione specifica e attenta, in quanto – come ricordato dall'ambasciatore Evarist Saliba e dall'evidenza delle carte – Malta parve non nutrire particolare interesse verso l'appuntamento multilaterale, al punto che la sua stessa partecipazione risultava incerta a meno di due settimane dall'inizio dei lavori di Dipoli stessi⁵³³. Il coinvolgimento maltese fu sostenuto dall'Italia, che alla vigilia delle consultazioni, inviò a La Valletta una delle personalità chiave sua delegazione alla CSCE quale fu l'ambasciatore Luigi Vittorio Ferraris, col compito di incontrare il premier Dom Mintoff – rieletto alla guida dell'Esecutivo nel giugno del 1971. La missione del Ferraris era quella di assicurare la partecipazione di Malta alla Conferenza, con lo scopo di ancorare l'isola alla compagine dei paesi occidentali, evitando di ripiegare verso posizioni neutraliste o filorientali. In aggiunta a tale ruolo di alfiere della causa occidentale, Italia perseguiva un obiettivo nazionale più diretto, ossia assicurarsi la partecipazione ed il sostegno maltese al fine di inserire l'italiano tra le lingue ufficiali della Conferenza⁵³⁴. La missione del diplomatico italiano ebbe esito positivo, e Mintoff si convinse dell'opportunità che il suo paese prendesse parte alla Conferenza fiutando in essa una opportunità per dare vigore alla propria politica neutralistica e non allineata, caldeggiando proprio il tema del Mediterraneo. Il premier maltese nominò l'ambasciatore Evarist Saliba – al tempo rappresentante permanente maltese presso le organizzazioni internazionali a Ginevra - unico rappresentate del suo paese a Dipoli. Anni dopo, lo stesso ambasciatore ricordò nelle sue memorie ed in una più recente intervista, alcune delle parole con le quali Mintoff lo istruì prima della partenza: «*You will go to Dipoli, but don't you forget – for Malta, security in Europe means nothing unless it also involves security in the Mediterranean*»⁵³⁵.

Al di là dell'opera di convincimento effettuata dal governo italiano, più profonde ragioni strategiche e politiche pesarono nelle riflessioni maltesi di prendere parte alla CSCE e di ergersi rapidamente a paladini delle ragioni dei paesi arabi e del Mediterraneo. L'insediamento del governo laburista guidato da Mintoff nel giugno del 1971 corrispose ad un definitivo riorientamento strategico di Malta verso posizioni neutraliste, con l'intento di curare a pieno il proprio interesse nazionale, in una fase particolarmente delicata per l'isola alle prese ancora con i negoziati con la Gran Bretagna sulle installazioni militari e con non secondari problemi economici. Ma non solo. La posizione assunta da Malta nella fase preparatoria della CSCE fu rivelatrice anche di un differente sentire securitario rispetto a quello degli altri paesi partecipanti. Infatti, La Valletta pareva accettare la discrepanza securitaria tra Europa e Mediterraneo ravvisata da Algeria e Tunisia, condividendo, ad esempio, l'interpretazione per la quale la principale minaccia alla sicurezza del bacino fosse quella della presenza di unità militari navali straniere. I maltesi avevano interpretato infatti con grande apprensione le parole pronunciate dal Viceammiraglio Gerald E. Miller,

⁵³³ *CSCE Testimonies: Ambassador Evarist Saliba*, in *CSCE Testimonies*, op.cit., p.166.

⁵³⁴ MARESCA, op.cit., p. 22.

⁵³⁵ *CSCE Testimonies: Ambassador Evarist Saliba*, in *CSCE Testimonies*, op.cit., p.167.

comandante della Sesta Flotta, il quale affermò che «*the point of confrontation between the East and the West is shifting southwards from Germany to the Mediterranean*»⁵³⁶. La convinzione che si stesse dunque effettivamente registrando una crescente instabilità securitaria nella regione, unita alla prospettiva di sfruttare il palcoscenico offerto dal forum europeo mediante la delicata questione del Mediterraneo per dare ancora più consistenza a quel nuovo corso della politica maltese dai tratti spiccatamente indipendentisti e tendenti al neutralismo, fecero sì che Malta, durante le Consultazioni, assumesse sempre più il ruolo di principale sostenitrice della causa mediterranea. I maltesi interpretarono con convinzione questo ruolo sin dalle prime riunioni plenarie, durante le quali lo stesso Saliba ebbe modo di asserire che «*Malta has only one frontier and that is with the Mediterranean Sea, and this must be borne in mind during our negotiations*»⁵³⁷. In virtù di ciò, La Valletta si fece sostenitrice del fatto che la CSCE avviasse una profonda riflessione sulla regione, accettando i due paesi arabi come partecipanti a pieno titolo del forum e prefigurando addirittura l'ingresso dei restanti paesi rivieraschi⁵³⁸.

L'insistenza con la quale Malta sostenne la causa del Mediterraneo contribuì sì alla trattazione dello stesso, ma anche alla sua configurazione quale elemento problematico delle discussioni. Tra il dicembre 1972 ed il febbraio 1973, l'attenzione verso il bacino fu rintracciabile all'interno delle proposte che soprattutto i paesi NNA presentarono all'assemblea plenaria, dalle quali si sarebbe partiti per definire le regole di procedura ed i contenuti che avrebbe assunto la Conferenza. La prima di queste iniziative a possedere uno specifico riferimento al Mediterraneo fu la proposta presentata dalla Svizzera al *Plenary Meeting* (Seduta Plenaria) il 12 dicembre 1972, che rifletteva su quali temi securitari avrebbero dovuto essere oggetto di riflessione da parte della conferenza. Tra il novero dei *problemi politici speciali* indicati, il documento ravvisava la necessità che si includessero quelli relativi al Mediterraneo⁵³⁹. La delegazione svizzera ribadì la propria sensibilità mediterranea in una successiva proposta fatta pervenire all'Assemblea il 17 gennaio 1973, nella quale si sosteneva come il *Committee on Security* - organo ideato durante le Consultazioni e che sarebbe entrato in funzione nelle successive tappe della Conferenza con il compito di definire il *basket I*, ossia quello sulla sicurezza - non avrebbe dovuto ignorare la connessione tra la sicurezza continentale e quella mediterranea. Nonostante il carattere generico dei riferimenti mediterranei contenuti nelle due proposte, era ravvisata la necessità di prestare attenzione alla regione che non poteva essere trascurata⁵⁴⁰.

I richiami elvetici in favore del Mediterraneo non furono isolati. Lo stesso giorno in cui venne avanzata la seconda proposta, un altro paese neutrale quale l'Austria presentò una proposta nelle finalità e nei termini simile a quella della Svizzera. Il richiamo austriaco abbracciava un

⁵³⁶ *Ivi*, p. 168.

⁵³⁷ *Ivi*, p.169.

⁵³⁸ A. SANT, *Foreword* p. x, in J. B. HATTENDORF, cit.

⁵³⁹ Distr. Restricted, CESH/HC/10, *Proposal by the Representative of Switzerland*, 12 December 1972, in *CSCE/OSCE Archive, Helsinki Consultations (22 November 1972 - 8 June 1973)* Vol. 1 1691, Praha, 2000. Si veda anche *Attitude of Switzerland to Conference on Security and Co-operation in Europe* (CSCE) FCO 41/1072 e 41/1073.

⁵⁴⁰ Distr. Restricted, CESC/HC/22 17 January 1973, p.1, *ivi*.

concetto di sicurezza europeo estensivo, che avrebbe dovuto tenere conto degli equilibri securitari nelle aree adiacenti a quella continentale, tra cui quelli dell'area mediterranea-mediorientale che, a detta di Vienna – era la regione più rilevante per gli europei in relazione alle molteplici connessioni politiche, economiche e culturali. Pertanto, pur affrettandosi nel riconoscere come difficilmente la Conferenza avrebbe potuto agire direttamente per garantire la pace nella regione, l'Austria ritenne che i paesi partecipanti si sarebbero dovuti porre l'interrogativo di quale contributo il forum multilaterale avrebbe potuto dare alla stabilizzazione della regione. Su questo punto, si prospettò che la CSCE desse vita ad un *good offices committee*, che fungesse da piattaforma di contatto tra gli attori della regione e la conferenza, propedeutica a successivi incontri ufficiali per riflettere su dinamiche di comune interesse⁵⁴¹.

Tra la fine di gennaio ed il mese di febbraio 1973, altre delegazioni rifletterono su aspetti inerenti al Mediterraneo nelle loro proposte. Il 18 gennaio in quella presentata dalla Jugoslavia si richiedeva che in riferimento alla sicurezza europea si tenessero in considerazione tutte le sue differenti accezioni, ivi inclusa quella mediterranea, da considerarsi quale parte dell'insieme⁵⁴². Fu poi la volta della Spagna che, nella revisione dell'8 febbraio della sua proposta originale presentata il 25 gennaio, si espresse in favore di un rafforzamento della sicurezza europea che passasse da una maggiore attenzione sul Mediterraneo, sostenendo altresì l'indissolubilità che legava la sicurezza europea a quella del bacino⁵⁴³. Quest'ultima sarebbe stata possibile mediante l'estensione dei principi e delle previsioni politiche e securitarie che si stavano discutendo per il continente⁵⁴⁴.

Sebbene i documenti ufficiali delle consultazioni di Dipoli non ne conservino riscontro, anche Francia e Italia ravvisarono con convinzione la necessità che si desse in qualche modo espressione e previsione all'interno del framework multilaterale delle ragioni del bacino.

Pur nella loro trasversalità, tali proposte consideravano il Mediterraneo da un punto di vista securitario e politico, riconducibile ai temi del primo cesto della conferenza, piuttosto che a quelli economici del secondo. Non era un caso l'assenza sin da questa fase di qualsiasi riferimento al Mediterraneo nelle discussioni relative al terzo basket, ossia quello specifico alla dimensione umana. La responsabilità maggiore di tale omissione era imputabile all'Unione Sovietica, la quale temeva che un'eventuale estensione di tale cesto all'area mediterranea avrebbe potuto avere indesiderate ripercussioni sulla delicata questione dell'emigrazione degli ebrei sovietici.

Al di là della capacità specifica che ciascuna di queste proposte ebbe di incidere sui lavori preparatori, il dato politico delle stesse era inequivocabile, ovvero sia quello che il Mediterraneo, così lungamente osteggiato alla vigilia, si era in qualche modo (im)posto come

⁵⁴¹ Distr. Restricted, CESC/HC/20, *Austrian Proposal regarding the agenda for the Conference on Security and Co-Operation in Europe*, 17 January 1973, p.3, *ivi*.

⁵⁴² Distr. Restricted, CESC/HC/23, *Yugoslavia: Draft Agenda of the Conference on European Security and Co-Operation*, 18 January 1973, p.1, *ivi*.

⁵⁴³ Distr. Restricted, CESC/HC/26, *Proposals Submitted by the Spanish Delegation concerning the agenda for the Conference on Security and Co-Operation in Europe*, *ivi*.

⁵⁴⁴ Distr. Restricted, CESC/HC/26/Rev.2, *Proposals Submitted by the Spanish Delegation concerning the agenda for the Conference on Security and Co-Operation in Europe (Amendment to Chapter II and III)*, 8 February 1973, pp.1-2, *ivi*.

uno dei temi imprescindibili delle discussioni, seppur con un carattere corollario e problematico⁵⁴⁵.

Infatti, al momento, si presentavano ancora irrisolte le due pendenti questioni iniziali, ossia quella di definire i contorni della sempre meno espungibile menzione del Mediterraneo da parte della CSCE; e quella di definire una formula che potesse dare soddisfazione alla richiesta di partecipazione di Algeria e Tunisia. Ambedue i punti si posero con una certa urgenza agli inizi della primavera, nel momento in cui le delegazioni furono chiamate alla stesura delle prime bozze delle cosiddette *Final Recommendations of the Helsinki Consultations* (noto poi come il *Blue Book* dal colore della copertina della copia cartacea ufficiale), cioè di quel documento che rappresentò il fine ed il risultato stesso delle Consultazioni, che avrebbe definito gli aspetti procedurali e tecnici entro della Conferenza e l'agenda della stessa. Su ciascuna parte di questo testo avrebbe richiesto il consenso di tutte le delegazioni: un consenso che veniva faticosamente trovato sui tre cesti ma che venne meno proprio in merito all'inserimento delle previsioni sul Mediterraneo. Infatti, i paesi partecipanti si trovarono divisi tra coloro i quali erano favorevoli ad un pieno inserimento della regione nel Blue Book, favorevoli cioè al fatto che la CSCE avviasse nelle sue fasi successive una ampia riflessione sul bacino – una tesi sostenuta apertamente quasi esclusivamente dalla sola Malta; e chi invece rigettava categoricamente tale prospettiva: condivisero questa seconda opzione la gran parte dei paesi partecipanti ed in maniera particolare le due superpotenze⁵⁴⁶.

Dal dicembre 1972, si era acuita la contrarietà degli Stati Uniti in relazione alla ventilata ipotesi di Mintoff di dar vita ad una «*formal proposal*» che avesse tra i suoi punti cardine il noto richiamo alla neutralizzazione delle flotte straniere dal bacino, la mutua applicabilità per la regione delle misure che si sarebbero decise per l'Europa, e la previsione che «*the Arab Mediterranean countries will participate in the CSCE*». Questo punto era particolarmente irricevibile per Washington, dal momento che ciò avrebbe – non troppo indirettamente - di fatto escluso Israele. Inoltre, Malta prefigurava che per i paesi arabi del Mediterraneo «*there will be no restrictions on the issue regarding security in the Mediterranean*». Tale considerazione, a prima vista logica, celava una sinistra implicazione politica captata dagli americani, ovvero sia che ciò avrebbe concesso paesi arabi del bacino «*to make statements on issues pertaining to the frontiers between East and West*», ossia di metter voce sulle questioni più delicate della sicurezza continentale⁵⁴⁷. Le inquietudini legate al Mediterraneo non fecero che acuire in questa fase il noto e più generale scetticismo statunitense sulla conferenza⁵⁴⁸. Infatti, Washington non avvertiva l'esigenza di dar vita ad un simile esercizio diplomatico, e sia il presidente Richard Nixon sia il suo Segretario di Stato Henry Kissinger, lasciarono che almeno nella prima fase fossero gli europei a svolgere il ruolo di principali registi occidentali del forum, pur non rinunciando ad esercitare una chiara opposizione su quei punti percepiti

⁵⁴⁵ Distr. Restricted, CESC/HC/29, *Turkish Embassy, Proposal to include the following item in the terms of references of the Committee on questions of security in Europe*, 31 January 1973, in *Helsinki Consultations*, Vol. 1.

⁵⁴⁶ *CSCE Testimonies: Ambassador Jacques Andréani of France*, cit. pp. 71-87. Si veda altresì J. ANDRÉANI, *Piège (Le): Helsinki et la chute du communisme*, Odile Jacob, Paris, 2005.

⁵⁴⁷ *CSCE Testimonies: Ambassador Evarist Saliba*, in *CSCE Testimonies*, cit, p. 169.

⁵⁴⁸ J.J. MARESCA, *Helsinki Revisited. A Key U.S. Negotiator's Memoirs on the Development of the CSCE into OSCE*, Ibidem-Verlag, Stuttgart, 2016, pp. 42-43.

quale particolarmente irricevibili per l'amministrazione americana, come accadde puntualmente in relazione al Mediterraneo. La scarsa convinzione nelle potenzialità e nell'utilità di un simile esercizio diplomatico fu all'origine del basso profilo tenuto dagli Stati Uniti in questa prima fase, testimoniata dall'esiguo numero di proposte presentate dalla sua delegazione a Dipoli⁵⁴⁹.

Ruolo da protagonista ben maggiore fu esercitato nella fase preparatoria della Conferenza dall'Unione Sovietica, che tuttavia condivideva con la superpotenza rivale, in questo momento, una linea di ostilità rispetto all'inserimento del Mediterraneo. Eppure, anche Mosca avvertì presto l'impossibilità politica e negoziale di espungere *in toto* il Mediterraneo, e che si sarebbe dovuto trovare una formula – per quanto residuale e pacifica – sul Mediterraneo da inserire nel Blue Book, salvo rischiare uno stallo dei lavori che anche i sovietici giudicavano deleterio e da evitare a qualunque costo.

Tra il febbraio ed il marzo 1973, la necessità di redigere il documento conclusivo delle Consultazioni si fece più impellente con l'approssimarsi del termine dei lavori di Dipoli che non si voleva posticipare oltre il mese di giugno. Per facilitare la stesura del testo, con la decisione del 27 febbraio, l'Assemblea Plenaria diede via ad un *Working Group* (WG), che prese a riunirsi dal marzo 1973. Questo tuttavia, pur convenendo sulla opportunità di compiere una menzione nel documento conclusivo sul Mediterraneo, certificò il totale disaccordo tra gli stati sulla forma che si sarebbe dovuta dare a tale previsione. Esso fu lentamente superato attraverso un paziente e fine lavoro diplomatico del quale non vi è traccia nei documenti ufficiali della Conferenza, ma che venne svolto attraverso quel *game of bargaining* con il quale sovente si indentificarono le prime fasi di negoziazione della CSCE, e che vide coinvolti i principali esponenti delle delegazioni⁵⁵⁰. Questa modalità di negoziazione impiegata a più riprese per sciogliere molti dei nodi fondamentali della Conferenza, fu la chiave che permise di superare la contrarietà – anche quella più assoluta – della maggioranza dei paesi partecipanti.

Artefici di questa opera di convincimento furono soprattutto la Francia e l'Italia, che proposero una menzione fortemente edulcorata dai caratteri securitari e generica nei termini di una collaborazione con i paesi non partecipanti. Alla fine di marzo, la stessa Malta parve ripiegare su più miti lidi, data l'impossibilità che la sua linea massimalista avesse successo. Lo stesso Saliba fu protagonista del parziale *U-turn* maltese rassicurando personalmente il capo delegazione statunitense, l'ambasciatore George Southall Vest, al quale assicurò di «*don't be afraid – Malta will not be a Trojan horse for the Arab States*». A ciò seguì la replica del diplomatico statunitense che asserì: «*Ambassador Saliba, you have convinced me and I, in turn, have convinced the State Department*»⁵⁵¹.

Al netto dei contatti personali, l'opposizione statunitense, sovietica e quella degli altri paesi partecipanti (tra cui quella britannica) fu superata solamente con la ripresa dei lavori dopo la

⁵⁴⁹ La prima proposta a firma statunitense fu avanzata solo nel tardo aprile 1973 e suggeriva l'adozione di una ripartizione proporzionale tra i paesi dei costi finanziari della Conferenza. [in Distr. Restricted, WG/F/1, 26 April 1973, in *CSCE/OSCE Archive, Helsinki Consultations* (22 November 1972 – 8 June 1973) Vol. 1 1691, Praha, 2000].

⁵⁵⁰ K. J. HOLSTI, *Bargaining Theory and Diplomatic Reality: The CSCE Negotiations*, in *Review of International Studies* 8, no. 3 (1982), pp. 159-70, in <http://www.jstor.org/stable/20096950>.

⁵⁵¹ *CSCE Testimonies: Ambassador Evarist Saliba*, in *CSCE Testimonies*, cit, p. 170.

pausa pasquale nell'aprile 1973, limitatamente però alla sola questione circa l'inserimento del Mediterraneo come aspetto all'interno delle *Final Recommendation*. Tale risultato fu possibile sui passaggi mediteranei del Blue Book elaborate da francesi ed italiani, dai quali emergevano previsioni piuttosto generali ed asettiche che tranquillizzarono i partner meno convinti dell'opportunità di inserire persino tale menzione. In particolare, tramite queste previsioni ci si limitava ad accordare una semplice menzione del Mediterraneo – nel contenuto ancora da definirsi – all'interno del primo basket («*Questions relating to Security in Europe*») e del secondo («*Questions relating to Security in Europe*» e a quella sulla «*Co-Operation in the Fields of Economics, of Science And Technology and of the Environment*»). In riferimento al primo, il paragrafo 15 delle Raccomandazioni Finali sosteneva che «*in considering questions relating to security the Committee will bear in mind the broader context of world security and in particular the relationship which exists between security in Europe and in the Mediterranean area*»⁵⁵². Tale formula fu ripetuta in maniera del tutto identica al paragrafo 28, ossia quello riferito al cesto della cooperazione tecnica nel campo economico, ambientale e culturale, cambiando solo il capello introduttivo con la dicitura «*in considering questions relating co-operation [...]*»⁵⁵³. Queste poche righe furono da subito rivelatrici di quanto generali fossero i riferimenti sul Mediterraneo. La ragione dell'indeterminatezza delle previsioni risiedeva nel fatto che una tale citazione avrebbe potuta intercettare il consenso dei 35 paesi, e portare a conclusione la fase dei MPT. Un consenso tuttavia non assoluto e pieno su tutti i punti, dal momento che alla fine della primavera del 1973 non si erano ancora registrati passi in avanti circa la questione della partecipazione di Algeria e Tunisia alla Conferenza. Inoltre, la questione si complicò quando Malta, il 23 maggio, presentò all'interno del WG un emendamento alla bozza del testo finale delle *Final Recommendation* limitatamente alla parte che si occupava della composizione della Conferenza. Si richiedeva che nel terzo capitolo intitolato «*Participation, Contributions, Guests*», al paragrafo 54, la frase che indicava i partecipanti alla CSCE, ovvero sia «*All European States, the United States and Canada*» fosse modificata nella maniera seguente: «*All European States, the United States, Canada and 'Arab States bordering the Mediterranean'*»⁵⁵⁴. [corsivo del documento] La proposta maltese fu definita da subito irricevibile dalla pressoché totalità delle delegazioni e giunse altresì in un momento particolarmente delicato, ossia quasi a ridosso del termine previsto dei lavori. Come ricorda Saliba nelle sue memorie e nell'intervista rilasciata nell'ottobre 2012 per il *CSCE Oral History Project* curato dall'*OSCE Documentation Centre*, l'emendamento sollevò l'irritazione manifesta dei suoi colleghi. Particolarmente significativa fu l'esternazione della Spagna che in tono accusatorio giunse a domandare allo stesso diplomatico maltese «*why are you even raising the issue?*» dato che «*none of these countries [the Arab States] is interested in being a CSCE participating State*»; e quella altrettanto dura del capo delegazione sovietico Lev Mendelevich il quale affermò in plenaria che «*here is a war-torn Europe, finally coming to the point of*

⁵⁵² *Final Recommendation of the Helsinki Consultations (Blue Book)*, Helsinki 1973, Paragr. 15 p. 6, in <https://www.osce.org/mc/40213?download=true>.

⁵⁵³ Ivi, Paragrafo 28, p.8.

⁵⁵⁴ Distr. Restricted, WG/P/41, Malta - *An amendment to the draft recommendation by the Ambassador of the Hungarian People's Republic concerning the composition of the Conference on Security and Co-Operation in Europe (CESC/HC/7)*, 23 May 1973, in *CSCE/OSCE Archives, Helsinki Consultations*, Vol. 1 1691.

agreement, and here you are, one small country, attempting to bring this process to a halt? How dare you?». Le parole del diplomatico sovietico riflettevano l'urgenza di Mosca di concludere al più presto la fase dei MPT, al fine di non compromettere i passi in avanti sino ad allora conseguiti nella realizzazione della Conferenza. In questa circostanza, Saliba replicò fermamente come «*it is far from our intention [the Maltese Government] to want to hinder the process. [...] I understand that you are looking at the issue of security from your own point of view [...] We are seeing it from the perspective of an island in the Mediterranean, so please try to understand our position*»⁵⁵⁵. I giorni che seguirono furono piuttosto concitati sino a quando non si trovò una nuova soluzione diplomatica e negoziale sulla falsa riga di quella precedentemente adottata per l'inserimento del Mediterraneo quale tema nelle *Final Recommendations*, ossia improntata ad una soluzione di compromesso al ribasso, che si accompagnò a più dirette pressioni politiche esercitate dagli stati partecipanti sullo stesso Mintoff affinché retrocedesse dalla sua posizione ostruzionista.

Fu in questo frangente che i restanti paesi NNA, l'Italia, e soprattutto la Francia, recuperarono il senso di una proposta avanzata agli inizi di marzo dalla Romania che, configurandosi allora quale attestazione della vocazione mediterranea di Bucarest, aveva cercato a suo tempo di assicurare i paesi partecipanti del fatto che una maggiore sicurezza in Europa non sarebbe stata a detrimento di nessuna altra area, ivi inclusa quella mediterranea⁵⁵⁶. Su tale canovaccio, la delegazione francese lavorò alacramente tra il 23 ed il 31 maggio, data nella quale fu presentata all'interno del WG una proposta per disciplinare in maniera definitiva a le richieste di associazione ricevute da parte di Algeria e Tunisia e quelle eventuali che sarebbe giunte dai paesi del bacino⁵⁵⁷.

Essa, muovendo dal riconoscimento dell'esistenza di una relazione evidente tra i problemi securitari e quelli della cooperazione tra Europa e Mediterraneo, avanzava l'ipotesi che fosse opportuno per la Conferenza ricevere, su alcuni temi specifici, i punti di vista di quei «*non-European States bordering the Mediterranean*», previa una loro formale manifestazione di interesse.⁵⁵⁸ Sulla base di questa prospettiva, nel corso degli ultimi otto giorni prima della chiusura dei MPT, venne trovata una soluzione sulla base di ciò inserendo una sezione nelle *Final Recommendation* intitolata «*Contributions*» che, nei paragrafi 56 e 57, disciplinava come «*the Conference and its working bodies will acquaint themselves [...] with the points of view held by non-participating States on the subject of the various agenda items*» ed in particolare «*[that] States situated in regions adjacent to Europe [...] and in particular those of the Mediterranean States which have already expressed their interest in stating their views to the Conference*»⁵⁵⁹. Di fatto, questo testo incontrò l'agognato consenso, pur contenendo un nuovo compromesso al

⁵⁵⁵ *CSCE Testimonies: Ambassador Evarist Saliba*, in *CSCE Testimonies*, cit, pp. 171-172.

⁵⁵⁶ Distr. Restricted, *Working paper submitted by Romania: Instructions for the Committee responsible for questions of security in Europe*, WG 3, 7 March 1973, in *CSCE/OSCE Archives, Helsinki Consultations*, Vol. 1 1691.

⁵⁵⁷ Distr. Restricted, *WG/P/42*, 23 May 1973, *ivi*.

⁵⁵⁸ Distr. Restricted, *France Proposal, Chapter entitled "Contribution of Non-Participating States"*, in *WG/P/50Corr.2.*, 31 May 1973, *ivi*.

⁵⁵⁹ *Final Recommendation of The Helsinki Consultations*, cit, p. 14.

ribasso per il Mediterraneo, disattendendo quelle che erano state le iniziali ambizioni dei due paesi nordafricani e rigettando nella sua essenza l'emendamento maltese⁵⁶⁰.

Le Consultazioni di Dipoli terminarono l'8 giugno con la presentazione delle *Final Recommendations of the Helsinki Consultation (Blue Book)*, che sarebbero state adottate ufficialmente nella prima fase della Conferenza (Stage I), ossia dalla riunione dei ministri degli Esteri che avrebbe avuto luogo il prossimo luglio ad Helsinki.

L'inclusione del Mediterraneo tra i temi che la CSCE avrebbe dovuto tenere in considerazione e la previsione di un possibile *linkage* futuro con i paesi non partecipanti del bacino erano aspetti che suscitavano solo la parziale soddisfazione di quei paesi che avevano sostenuto la causa del bacino a Dipoli⁵⁶¹. Tuttavia, queste pur liete note rivelavano la fragilità intrinseca delle stesse, lasciando interdette più parti. Si era infatti giunti alla definizione solamente di una labile piattaforma politica – ancorata al cesto della sicurezza e a quello della cooperazione tecnica – dal contenuto incerto, il cui eventuale approfondimento era rinviato alle tappe successive della CSCE, prefigurando un percorso futuro piuttosto irto di ostacoli. Il Mediterraneo emerso dai MPT assunse i tratti di un generale compromesso diplomatico dalle molteplici sfaccettature a seconda della percezione dei paesi partecipanti. Esso fu accolto quasi come un senso di *relief* da parte di Stati Uniti, Unione Sovietica e Regno Unito, in quanto si era evitato che le turbolenze della regione interferissero con il processo di Helsinki; mentre per i paesi che funsero da essenziali intermediari per poter ricomprendere la dimensione mediterranea – seppur edulcorandola - quali la Francia e l'Italia, rappresentò un risultato negoziale che da un lato diede loro prestigio e autorevolezza configurandoli quali autori imprescindibili sul tema anche in previsione dei futuri appuntamenti; e dall'altro, contribuì a garantire il proprio interesse nazionale ad occuparsi delle vicende della regione.

Differente fu la lettura che di questo quadro ne diede Malta, che se come ricordato mostrò una cordiale soddisfazione che celava in maniera appena sufficiente una lunga sconfitta politica di fondo che non farà desistere La Valletta da reiterare le sue ambizioni nelle successive fasi della Conferenza.

Secondo quanto stabilito a Dipoli, la CSCE si sarebbe composta di tre momenti o *Stages*, il primo dei quali avrebbe visto i ministri degli Esteri dei paesi partecipanti adottare «*the rules of procedure, the agenda and the instructions of the working bodies of the Conference*» contenute nel Blue Book e avrebbero avanzato «*the views of their Governments on the problems relating to security and cooperation in Europe*»⁵⁶².

La seconda fase (Stage II) sarebbe stata quella centrale della Conferenza in quanto avrebbe dovuto di fatto scrivere le previsioni adottate dalla stessa, che confluirono poi nel documento costitutivo dell'intero Processo di Helsinki noto come l'Atto Finale: i lavori avrebbero visto le delegazioni dei paesi partecipanti dar vita a degli «*specialized committees and subcommittees*» incaricati di elaborare «*drafts of declarations, recommendations, resolutions or any other final documents*» sui temi portati alla loro attenzione nello Stage I e a questo successivi. Inoltre,

⁵⁶⁰ Distr. Restricted, Consolidated text, *Participation*, WG/P/51/Rev.2, 6 June 1973, in *CSCE/OSCE Archives, Helsinki Consultations*, Vol. 1 1691.

⁵⁶¹ Distr. Restricted, *Final Recommendations of the Helsinki Consultations*, CESC/HC/49, 8 June 1973, *ivi*.

⁵⁶² Moreton (UKDEL CSCE Unit), to FCO, *Malta and the CSCE*, July 1972, in *TNA*, in *CSCE and Mediterranean Countries 1973*, FCO 28/1316.

venne altresì stabilito che l'organo incaricato di sovrintendere al lavoro dei comitati e dei sottocomitati specializzati sarebbe stato il *Committee of Co-ordination* (CC), formato dagli stessi Ministri degli Esteri.

La terza ed ultima fase (Stage III), il cui livello di partecipazione si sarebbe dovuto stabilire al termine dello Stage II - e che si sarebbe svolto alla presenza nuovamente dei ministri degli Esteri oppure a quella più qualificata dei Capi di Stato e di Governo, avrebbe dovuto essere celebrativa dell'intero processo, adottando ponendo la firma sul documento finale della CSCE⁵⁶³.

4.3.5. Il Mediterraneo come problema a Helsinki-Ginevra e ritorno (1973-1975)

A circa un mese dalla conclusione dei MPT, come previsto dalle *Final Recommendations*, si aprì la *Conferenza dei Ministri degli Esteri dei Paesi Partecipanti*, indicata altresì con la formula tecnica di CSCE *Stage I*, che si svolse ad Helsinki dal 3 al 7 luglio 1973 presso le strutture della *Finlandia Hall*⁵⁶⁴. Pur nella brevità di tale appuntamento, quei nodi mediterranei solo parzialmente sciolti a Dipoli riaffiorarono, dando luogo ad accese discussioni e nuove inquietudini. In particolare, riemerse la necessità di meglio specificare i contenuti sin troppo generali dei paragrafi mediterranei del Blue Book, in relazione alla scelta delle questioni da trattare e alle modalità di ricezione dei «*points of view*» da parte dei paesi non partecipanti del Mediterraneo (NPMS).

Questi ultimi furono chiaramente gli attori più interessati ad usufruire di tale possibilità, e fu ancora una volta l'Algeria a fare la prima mossa quando il 27 giugno - dunque prima che avesse inizio la stessa Conferenza - inviò, attraverso il proprio ministro degli Esteri Abdelaziz Bouteflika, un messaggio al suo omologo finlandese Ahti Karjalainen, che manifestava la volontà del suo paese di inviare dei contributi, come previsto dal *Blue Book*⁵⁶⁵.

Sin dalle prime sessioni, aperte e private, il tema del Mediterraneo fu sollevato da quegli stessi paesi partecipanti che la posero a Dipoli; per lo schieramento dei NNA si espressero Malta, Jugoslavia, Austria e Cipro, mentre per quelli della sponda nord, Italia, Francia, Spagna ma anche Grecia e Turchia. Seppur caratterizzati anche in questa fase da accenti differenti, i sostenitori della causa del bacino si trovarono accomunati dalla necessità meglio si evidenziasse l'importanza e l'imprescindibilità del legame securitario, economico e storico tra Europa e Mediterraneo e da quella che si definisse un format che raccogliesse l'interesse dei NPMS.

La documentazione ufficiale dell'incontro restituisce prove di come un richiamo per una riflessione che affrontasse con maggiore puntualità gli aspetti securitari della regione

⁵⁶³ Distr. Restricted CESC/HC/52, 8 June 1973, in *CSCE/OSCE Archives, Helsinki Consultations*, Vol. 1.

⁵⁶⁴ *Final Recommendation of the Helsinki Consultations - Organization of the Conference on Security and Co-Operation in Europe*, p.4, in <https://www.osce.org/mc/40213?download=true>.

⁵⁶⁵ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/2 and CSCE/II/C.2/3 - Annex II, Geneva, 9th October 1973, pp.13-14, *Statement by the delegation of Algeria regarding the Helsinki Consultations and the preparations for a European Conference on Security and Co-operation*, Helsinki 6 December 1972, in *CSCE/OSCE Archives, in CSCE Stage II (Geneva 29 August 1973 - 21 July 1975)*, Vol. 6-1711.

comparisse negli interventi di apertura dei ministri degli Esteri di Jugoslavia, Austria, Grecia, Cipro e Malta⁵⁶⁶, i quali condivisero una interpretazione estensiva del bacino esprimendo preoccupazione per il deterioramento del quadro securitario del Mediterraneo e del Medio Oriente, dovuto in particolare agli esiti non paralleli della distensione in Europa e nel Mediterraneo e alla questione del conflitto arabo-israeliano⁵⁶⁷.

In questo senso, il ministro degli Esteri austriaco Rudolf Kirchschläger, ribadì la posizione tenuta a Dipoli suggerendo che, sebbene la CSCE non dovesse tramutarsi in una conferenza per la pace mediorientale, essa avrebbe dovuto agire per ridurre le tensioni nel Mediterraneo e nel Vicino Oriente⁵⁶⁸. Il riconoscimento del legame tra la sicurezza in Europa e quella nel Mediterraneo fu ribadito per la prima volta durante il 4 luglio nel corso della terza seduta pubblica da parte del Ministro degli Esteri spagnolo Laureano Lopez Rodo⁵⁶⁹ il quale proferì parole dal forte impatto emotivo circa il legame securitario che legherebbe ad un unico filo Europa e Mediterraneo, e su come la rilevanza dei problemi presenti nel secondo avessero ricadute non trascurabili sulla prima, asserendo che «*The Mediterranean is not outside Europe. The Mediterranean is Europe*». Era necessaria dunque una nuova mentalità con la quale intendere i risvolti della cooperazione nella regione, cominciando con il prestare ascolto alle voci provenienti dai paesi della sponda sud⁵⁷⁰. Il Mediterraneo fu presente anche nell'esposizione tenuta dal ministro degli Esteri italiano Giuseppe Medici, che sottolineò l'importanza, e l'indivisibilità del legame securitario tra Europa e Mediterraneo. L'Italia in questa fase rilanciò per la prima volta in maniera diretta in sede CSCE la nota idea moriana per la quale un eventuale successo della CSCE «*will pave the way to a similar conference on the Mediterranean*», che sarebbe stata di sicuro interesse «*per tutti noi*»⁵⁷¹.

Eppure, accanto a queste riflessioni generali e di principio, anche lo Stage I fu presto funestato da episodi di tensione e scontro in merito al Mediterraneo, in seguito soprattutto delle rivendicazioni avanzate dallo stesso Dom Mintoff che si presentò ad Helsinki in qualità anche di *Minister for Commonwealth and Foreign Affairs of Malta*. Questi affermò in maniera esplicita che l'Europa meridionale non era mai stata così insicura dalla fine della seconda guerra mondiale, e tra le cause di tale instabilità non vi si annoverava solamente la pur centrale vicenda arabo-israeliana, ma anche gli irrisolti contenziosi relativi a Gibilterra e Cipro. Mintoff asserì altresì come il suo governo avesse tenacemente sostenuto durante la fase preparatoria appena conclusasi, la necessità che venissero discussi nel merito già in quella sede i problemi mediterranei, piuttosto che limitarsi al generico alla fine pattuito. Non si poté infatti

⁵⁶⁶ Distr. Restricted CSCE/I/PV.7, Helsinki 6 July 1973, I. Christophides, in *Verbatim Record of the seventh meeting held at Finlandia Hall, Helsinki on Friday, 6 July 1973*, pp.6-7, in Stage I – Helsinki July 3-7, 1973 Open Sessions Verbatim Records (CSCE – I – PV.1 to CSCE – I – PV.8).

⁵⁶⁷ Distr. Restricted, CSCE/I/PV.5, Helsinki 5 July 1973, Verbatim Record of the fifth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki on Wednesday, 5 July 1973, Speech by Mr Minič p.33, pp. 30-31, in *CSCE/OSCE Archive*, in Stage I – Helsinki July 3-7, 1973 Open Sessions Verbatim Records (CSCE – I – PV.1 to CSCE – I – PV.8), Praha, 2000.

⁵⁶⁸ *Speech by Mr Kirchschläger*, *ivi*, pp. 41-42.

⁵⁶⁹ L. L. Rodo, *Memorias: el principio del fin*, Plaza y Janes, 1990, p. 409.

⁵⁷⁰ Verbatim Record of the third meeting held at Finlandia Hall, Helsinki on Wednesday, 4 July 1973, at 10:00 a.m., *Speech by Mr Lopez Rodo*, Spain, pp. 87-90 e 97, *ivi*.

⁵⁷¹ Verbatim Record of the sixth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki on Wednesday, 5 July 1973, at 3:20 p.m., *Speech by Medici*, *ivi*.

procedere come sperato da Malta a causa della scarsa volontà soprattutto dei paesi europei i quali preferirono - a detta dello stesso *premier* maltese - affidare i destini mediterranei, come già fatto con quelli europei, all'arbitrio di Stati Uniti ed Unione Sovietica; in particolare, deferendo al vertice bilaterale di Camp David del 20 giugno 1973 tra il presidente Nixon e il Segretario Generale del PCUS Breznev il compito di fornire indicazioni su come procedere nel bacino, una eventualità questa puntualmente non concretizzatasi⁵⁷².

La Valletta richiese allora che in questa fase la conferenza prendesse una chiara posizione in favore della rimozione delle minacce di conflitto nel bacino, da attuarsi attraverso un progressivo ritiro delle forze armate straniere nell'Europa centrale e nel Mediterraneo, ed una maggiore partecipazione dei paesi rivieraschi non partecipanti ai lavori della Conferenza. Queste azioni, a detta di Malta, sarebbero state essenziali per giungere ad un maggior grado di sicurezza nel Mediterraneo, estendendo così di fatto la Distensione al bacino, la cui stabilità diventava dunque un (p)requisito per quella in Europa. Per favorire la realizzazione di ciò, la conferenza avrebbe avuto un ruolo importante, dapprima ricevendo i contributi dei paesi che già ora ne avevano fatto richiesta (Algeria e Tunisia), ma anche ammettendo che venissero invitati allo stesso Stage I in corsoi ministri degli Esteri dei due paesi nordafricani⁵⁷³⁵⁷⁴.

Quest'ultima posizione assunta dai maltesi rappresentò l'ultima tappa di un processo previamente avviato. Infatti, già il 22 giugno 1973, prima dunque della stessa apertura di questo appuntamento, La Valletta aveva fatto pervenire alla Presidenza della Conferenza - guidata dal ministro degli Esteri finlandese Ahti Karjalainen - una proposta, poi presentata ufficialmente il 3 luglio, attraverso la quale si chiedeva alla Conferenza di invitare formalmente i Ministri degli Esteri di Algeria e Tunisia a prendere parte allo Stage I. Ciò avrebbe consentito ai paesi partecipanti di conoscere meglio quali fossero i punti di vista dei due paesi nordafricani in merito ai «*problemings relating to Security and Co-operation in Europe*»⁵⁷⁵. Era un modo questo di reiterare l'originaria idea maltese di sostenere la piena candidatura in qualità di paesi partecipanti a pieno rango di Algeria e Tunisia già avanzata altresì nell'ultima fase dei MPT⁵⁷⁶.

Il tema di come disciplinare le richieste dei due paesi arabi ricevute non fu monopolio settoriale dei maltesi durante la conferenza dei ministri degli Esteri, dal momento che lo stesso 3 luglio giunse alla Presidenza anche una proposta della Spagna, che nei toni e nelle ambizioni differiva sostanzialmente da quella di Malta. Madrid si limitava infatti a prevedere che lo Stage I prendesse mera nota ufficiale dell'interesse dei due paesi arabi, per poi legittimare questi ultimi a presentare in maniera scritta e orale i loro punti di vista solamente

⁵⁷² *Memorandum of Conversation between Nixon and Breznev*, 20 June 1973, in *FRUS*, 1969-1976, Vol. XXXIX, *European Security*, United States Government Printing Office, Washington, 2007, pp.492-494.

⁵⁷³ Distr. Restricted, CSCE/I/1, Helsinki 3 July 1973, Proposal submitted by the Minister of Commonwealth and Foreign Affairs of Malta, in *CSCE/OSCE Archives*, Stage I - Helsinki 3-7 July 1973, Vol. 2.

⁵⁷⁴ Distr. Restricted, CSCE/I/PV.7 Helsinki, 6 July 1973, Verbatim Record of the seventh meeting, 6 July 1973, *Mr. Mintoff Speech*, pp. 12-15., *ivi*.

⁵⁷⁵ Distr. Restricted, CSCE/I/1 Helsinki, 3 July 1973, *Proposal submitted by the Minister of Commonwealth and Foreign Affairs of Malta*, *ivi*.

⁵⁷⁶ Fox (UKDEL CSCE Unit) to FCO, Telno. 676, 27 June 1972, *CSCE: Algerian and Tunisian participation*, in *TNA*, in FCO 28/1316, 1973.

nello Stage II⁵⁷⁷. Una soluzione certamente cerchiobottista, meno ambiziosa e massimalista rispetto a quella maltese, ma che aveva il vantaggio di essere assai più ricevibile agli occhi degli altri paesi partecipanti poiché, di fatto, differiva ancora la questione ad una fase successiva permettendo che in quella contingenza i negoziati non si arenassero.

Entrambe le proposte furono oggetto di discussione nel pomeriggio del 3 luglio in occasione della prima riunione a porte chiuse⁵⁷⁸. La prima ad essere discussa fu quella maltese, che sollevò una prevista agitazione e contrarietà generale. Tra le voci di dissenso più manifeste e forti vi fu quella del ministro degli Esteri bulgaro Petar Mladenov, il quale affermò che ciò che la Valletta stava ora chiedendo era cosa diversa da quanto era stato sancito dai MPT. Per questo, la Bulgaria riteneva che fosse opportuno dapprima dare vita ad una discussione generale al fine di tastare quale fosse la sensibilità in merito dei suoi colleghi a questa nuova proposta, ed in secondo luogo, considerare l'opportunità che si costituisse un *Working Group* formato da tutte le delegazioni interessate al tema, con lo scopo di analizzare le eventuali proposte giunte da parte dei NPMS. Lo scopo della controproposta di Mladenov era evidente. Da un lato mira a scongiurare la prospettiva che si invitassero i due ministri degli Esteri nordafricani, assai poco plausibile dal momento che risulta essere in aperta violazione delle norme procedurali del *Blue Book*. Dall'altro, l'azione bulgara, al fine di non alienare completamente l'interesse dei due NPMS e di non irritare eccessivamente la stessa Malta che avrebbe potuto far mancare il suo consenso sugli altri aspetti della Conferenza paralizzandone il suo svolgimento, prospettava la creazione di un organo tecnico che ricevesse e valutasse eventuali «*contributions*» da parte di tutti i paesi non partecipanti interessati⁵⁷⁹.

La soluzione identificata da Sofia ricevette l'assenso dei titolari degli Esteri di Grecia, Svizzera, Turchia, Cipro e Jugoslavia. La riunione del 3 luglio ebbe termine respingendo la proposta maltese e accogliendo la strada tracciata dalla Bulgaria che pareva ingabbiare – nuovamente – la problematicità mediterranea all'interno della Conferenza. Malta dovette accettare tale amara conclusione, con lo stesso Mintoff che in chiusura della sessione chiese di prendere la parola, e si augurò quanto meno che i tempi di creazione di tale specifico gruppo di lavoro non fossero tali da «*kill*» tale strategia⁵⁸⁰.

Due giorni dopo, il 5 luglio 1973, fu istituito il citato *Working Group* che, sulla base delle previsioni del *Blue Book* – e di fatto, recependo i contenuti della proposta spagnola - propose che l'Algeria e la Tunisia avrebbero potuto esporre in sede CSCE i rispettivi punti di vista attraverso delle relazioni in forma verbale tenute da dei loro rappresentanti accreditati dal proprio dicastero degli Esteri. Tali esposizioni avrebbero avuto luogo all'interno della Seduta Plenaria, in particolare all'interno di un *comitato ad hoc*, che si sarebbe riunito per la prima volta la mattina di sabato 7 luglio 1973, ma che avrebbe solamente proceduto alla mera

⁵⁷⁷ Distr. Restricted, CSCE/I/2 Helsinki, 3 July 1973, *Proposal submitted by the Minister for Foreign Affairs of Spain*, in *CSCE/OSCE Archives*, Stage I – Helsinki 3-7 July 1973, Vol. 2.

⁵⁷⁸ Distr. Restricted CSCE/I/CM/PV.1, *Verbatim Record of the first closed meeting held at Finlandia Hall, Helsinki on Tuesday, 3 July 1973, at 3.10 p.m.*, p. 3, in *CSCE/OSCE Archives*, (Stage I – Helsinki 3-7 July 1973, Open Sessions Verbatim records CSCE-I-PV.1 to CSCE-I-PV.8), Vol. 1697.

⁵⁷⁹ Distr. Restricted, CSCE/I/CM/PV.1, Helsinki, 3 July 1973, pp.2-4, *Verbatim record of the first closed meeting*, in *CSCE/OSCE Archive*, Vol. 2 (Stage I – Helsinki 3-7 July 1973).

⁵⁸⁰ *Ivi*, pp. 5-9.

registrazione dei contributi ricevuti. Si precisava, infine, che durante lo Stage II, con modalità da stabilirsi da parte del *Co-ordinating Committee*, i singoli *working bodies* tematici della Conferenza avrebbero avuto facoltà, qualora lo avessero ritenuto opportuno, di conoscere le opinioni dei NPMS, che sarebbero stati invitati a produrre dei contributi seguendo le stesse modalità di esposizione seguite per lo Stage I⁵⁸¹.

L'intricata struttura così elaborata difficilmente avrebbe potuto adempiere al compito per cui era stata pensata. Il fatto stesso che il comitato fosse stato convocato per l'ultimo giorno dei lavori, lasciava intendere quanto residuale potesse essere lo spazio per tali esposizioni alla luce del fatto che risultava oltremodo difficile far giungere ad Helsinki dei rappresentanti incaricati per i due paesi. Questo aspetto fece presagire che in realtà tale procedura non fosse altro che un artificiale orpello procedurale per poter deflettere il problema e rimandare la questione del Mediterraneo allo Stage II.

Inoltre, le discussioni in merito al bacino furono ulteriormente turbate lo stesso 5 luglio quando la presidenza a rotazione danese dei lavori plenari, ricevette e presentò agli altri paesi partecipanti una nota ufficiale inviata dall'ambasciatore israeliano a Helsinki, che conteneva un messaggio elaborato dal suo ministro degli Esteri che presentava il punto di vista di Israele in merito alla CSCE. Le ragioni che spinsero Israele a compiere questa mossa fu il timore, in quanto NPMS, di rimanere escluso dalla possibilità di inviare contributi – e di fatto dalla CSCE – nel momento in cui a due paesi arabi del Mediterraneo veniva concessa questa eventualità. Lo stato ebraico, che nei mesi precedenti aveva guardato con distacco al progetto di conferenza paneuropea, stava ora dando dimostrazione di quanto anticipato alle cancellerie occidentali, ovvero sia che, seppur la propria opinione sulla CSCE non fosse mutata, qualora i paesi arabi ne avessero fatto parte, gli israeliani avrebbero richiesto di parteciparvi a loro volta, in quanto non avrebbero accettato di restare esclusi da un qualsivoglia forum che potesse disquisire su temi di diretto interesse per Israele senza la presenza anche di quest'ultimo. Numerose delegazioni occidentali espressero il loro favore affinché la nota del ministro degli Esteri israeliano circolasse e venisse discussa in quella stessa sessione. Nei confronti di ciò si opposero Jugoslavia e Malta, con Mintoff che si lasciò andare ad una delle sue più violente esternazioni, denunciando la manifestata volontà della decisione della presidenza danese di analizzare il '*contributo*' israeliano in quella riunione come lesiva della procedura varata lo scorso 3 luglio per il ricevimento di contributi da parte dei NPMS. Per il premier maltese, questo era un comportamento scorretto e discriminatorio nei confronti di Algeria e Tunisia che da quasi un anno aspiravano ad un simile risultato ma che non avevano ricevuto alcuna risposta. I toni dello scontro tra il leader maltese ed il presidente di sessione danese si fecero tali che – come suggerito a metà seduta dal ministro degli Esteri sovietico Gromyko – la riunione fu sospesa. L'*impasse* fu superata attraverso la mediazione canadese, con il ministro degli Esteri Mitchell Sharp, che propose che il messaggio israeliano venisse analizzato, insieme a quelli di Algeria e Tunisia, dal *Working Group* che si sarebbe riunito quello stesso giorno, dunque rispettando la procedura⁵⁸². La riunione del WG si tenne come

⁵⁸¹ Distr. Restricted, CSCE/I/WG.1 Helsinki, 5 July 1973, in CSCE/OSCE Archives, Vol. 2 (Stage I – Helsinki 3-7 July 1973).

⁵⁸² Distr. Restricted, CSCE/I/CM/PV.2 Helsinki, 5 July 1973, pp.1-8, *ivi*.

previsto prendendo nota dell'interessamento alla Conferenza di Algeria, Tunisia ed Israele, ed il giorno successivo gli esiti di tale sessione furono riferiti all'assemblea plenaria. Fu con grande rammarico che si ammise come non era stato possibile procedere alla convocazione del *Comitato ad hoc* che avrebbe dovuto ricevere i contributi dei tre NPMS, in quanto «*i membri del gruppo di lavoro non hanno trovato accordo sul problema se la decisione relativa alla possibilità che anche altri Governi effettuino delle esposizioni in sede di Comitato ad hoc, necessiti di una nuova decisione della Conferenza*»⁵⁸³. La stessa complessità della procedura aveva finito col rendere impossibile conseguire un qualche risultato. Ma fu soprattutto l'opposizione di Jugoslavia e Malta alla prospettiva che Israele potesse indirizzare dei contributi uno dei motivi del fallimento.

Stante l'impossibilità di procedere anche alla semplice registrazione dei contributi ricevuti, e dato che si era oramai giunti alla vigilia della chiusura dei lavori, la delegazione francese agì in senso risolutore come già precedentemente manifestato a Dipoli, e si fece nuovamente carico di una iniziativa atta a superare lo stallo venutosi a creare. Essa elaborò una proposta che, riconoscendo come la nota israeliana avesse effettivamente violato le procedure per l'invio dei contributi alle quali invece si erano attenuti Algeria e Tunisia, recuperava il contenuto della proposta spagnola del 3 luglio, ossia che lo Stage I prendesse semplicemente nota dell'interesse di Algeria, Tunisia - e quello sopraggiunto d'Israele - nei confronti della CSCE, ammettendo che dei rappresentanti di questi paesi potessero essere uditi nel corso dello Stage II che si sarebbe aperto nel mese di settembre a Ginevra⁵⁸⁴. Veniva dunque proposta una soluzione di compromesso, che ancora una volta deferiva il problema diluendolo stavolta nel tempo, sapendo che esso si sarebbe ripresentato da lì a meno di due mesi ma anche che in questo modo si sarebbe potuto portare a termine lo Stage I⁵⁸⁵.

La proposta francese intercettò il consenso trasversale della maggioranza dei paesi partecipanti, sebbene nella tarda serata del 6 luglio Malta diede sfoggio ad uno degli episodio più evidenti di quello che i diplomatici coinvolti nei negoziati e la storiografia definirono come il '*dramma maltese*' all'interno della CSCE: La Valletta pose infatti un ultimatum per il quale non avrebbe dato il proprio consenso alla chiusura dei lavori dello Stage I qualora fosse fatta previsione di consentire Israele di indirizzare dei contributi nelle fasi successive della conferenza⁵⁸⁶. La situazione rimase in una pericolosa paralisi operativa con Malta ferma sulle proprie posizioni financo la tarda notte del 6 giugno, quando si consumò un feroce scontro verbale tra Gromyko e Saliba con il diplomatico sovietico che si scagliò contro l'atteggiamento insulso dell'isola e inveì contro lo stesso principio del consenso, che di fatto stava paralizzando i lavori⁵⁸⁷. Fu questo il clima col quale si giunse all'alba del 7 luglio. Nell'ultimo giorno delle negoziazioni, l'ostruzionismo di Malta ebbe termine dopo significative pressioni diplomatiche ed una volta convintasi dell'impossibilità di ottenere l'esito sperato con la

⁵⁸³ Distr. Restricted, CSCE/I/CM/PV.5 Helsinki, 6 July 1973, pp.17-20, *ivi*.

⁵⁸⁴ *Ivi*, p.22.

⁵⁸⁵ *Ivi*, p. 26.

⁵⁸⁶ Distr. Restricted, CSCE/I/CM/PV.5, Verbatim Record of the fifth closed meeting held at Finlandia Hall, Helsinki on Friday, 6 July 1973, in Stage I – Helsinki 3-7 July 1973 CSCE/1 07/1973.

⁵⁸⁷ Distr. Restricted, CSCE/I/CM/PV.6 Helsinki, 7 July 1973, pp.26-27, Verbatim Record of the sixth closed meeting, in CSCE/OSCE Archives, Vol. 2 (Stage I – Helsinki 3-7 July 1973).

propria strategia: pertanto, Mintoff fu costretto a tornare sui propri passi accettando i termini della proposta francese, ritirando il suo ultimatum⁵⁸⁸: nel giro di circa un mese, Malta dovette incassare una duplice sconfitta in sede CSCE rispetto alle proprie rivendicazioni mediterranee. Consumatosi così il primo dramma maltese sul Mediterraneo, lo *Stage I* si concluse il 7 luglio 1973 con l'adozione delle *Final Recommendation* di Dipoli. Questo passaggio fu accompagnato da un documento finale intitolato *Communique on the First Stage of the Conference on Security and Co-operation in Europe*⁵⁸⁹ nel quale si può leggere, al paragrafo sette, come le delegazioni avessero cercato di trovare un punto di contatto per disciplinare il recepimento delle comunicazioni provenienti da paesi non partecipanti del Mediterraneo, ma «no consensus was reached for the time being»⁵⁹⁰. Sebbene la fase ministeriale della CSCE si concludesse con alcuni passi avanti procedurali per l'inserimento del Mediterraneo, definendo come i temi ad esso collegati si sarebbero dovuti disciplinare nelle fasi successive della CSCE, essa contribuì ad acclarare l'interpretazione generale che per i paesi partecipanti assunsero i temi mediterranei, ossia quale fonte di problematicità e conflittualità più che una opportunità strategica: un giudizio questo che avrebbe trovato presto conferme nella fase ginevrina della Conferenza.

La strategia francese, se da un lato consentì e facilitò la conclusione dello *Stage I*, dall'altro risultò assai meno efficace nel differire più a lungo il problema del Mediterraneo, in quanto quest'ultimo rimase tema di dibattito e confronto nel corso dell'estate 1973 tra le delegazioni che da Helsinki si spostarono a Ginevra ove, sul finire di settembre, avrebbe avuto inizio lo *Stage II*.

Rispetto al recente passato, si cercò di disinnescare per tempo la grana mediterranea, rispetto alla quale – a ragione – si attendevano nuove inquietudini in relazione alla procedura dei contributi da parte dei NPMS. Pertanto, tra la fine di agosto e la prima metà di settembre, partendo dalla base concettuale della proposta francese dello scorso luglio, le stesse delegazioni in precedenza interessate al bacino avanzarono alcune proposte⁵⁹¹ atte una volta per tutte a definire una procedura condivisa per la partecipazione dei NPMS⁵⁹². Fu in questa fase di intermezzo tra lo *Stage I* e lo *Stage II*, con le delegazioni già presenti a Ginevra, che si elaborò una soluzione definitiva al problema della partecipazione dei paesi esterni alla Conferenza. Un ruolo chiave in ciò lo ebbe l'Italia, che il 30 agosto 1973 durante, la seconda

⁵⁸⁸ Distr. Restricted, CSCE/1/CM/PV.7 Helsinki, 7 July 1973, pp. 1-3, Verbatim Record of the seventh closed meeting, in CSCE/OSCE Archives, Vol. 2 (Stage I – Helsinki 3-7 July 1973).

⁵⁸⁹ *Stage I of the CSCE - Final Recommendations of the Helsinki Consultations adopted*, in https://www.osce.org/event/mc_1973.

⁵⁹⁰ *Communique on the First Stage of the Conference on Security and Co-Operation in Europe*, Embargo Until 7 July 1973, p. 2, in Stage I – Helsinki 3-7 July 1973 CSCE/1 07/1973.

⁵⁹¹ I documenti ufficiali dell'appuntamento ginevrino conservano una panoplia di proposte inerenti al tema della partecipazione dei NPMS, specie ante l'apertura ufficiale dei lavori dello Stage II. In particolare: Italia (CSCE/CC/5 del 30 agosto 1973); Danimarca e Olanda (CSCE/CC/7 e /Add.1 del 1° settembre 1973; Francia (CSCE/CC/8 del 1 settembre 1973); Spagna (CSCE/CC/8 Add.1 del 2 settembre 1973; nuovamente Danimarca e Olanda (CSCE/CC/8 Add.2 del 2 settembre 1973); ancora la Spagna (CSCE/CC/9 del 3 settembre e CSCE/CC/13 del 18 settembre 1973) e quella della Jugoslavia (CSCE/CC/14 del 19 settembre 1973).

⁵⁹² *Journal of the Co-ordinating Committee* No.1, 29 August 1973, in CSCE/OSCE Archives, CSCE Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.3-1700.

riunione del Comitato Coordinatore dei lavori (*CSCE Co-ordinating Committee - CC*)⁵⁹³ avanzò una proposta (CSCE/CC/5) che prevedeva che il *Co-ordinating Committee* stabilisse che le Commissioni della Conferenza (una per ciascun cesto) avrebbero potuto ricevere documenti scritti da parte dei due paesi nordafricani su temi di loro specifico interesse oggetto di dibattito in seno alla Conferenza, prevedendo altresì che rappresentanti dei rispettivi ministri degli Esteri potessero oralmente introdurre tali contributi. Il testo della proposta proseguiva asserendo che tale modalità di partecipazione si sarebbe potuta estendere anche agli altri NPMS, purché questi seguissero le procedure seguite da Algeri e Tunisi. Queste prevedevano che un NPMS intenzionato a comunicare tali contributi, avrebbe dovuto manifestare questa sua volontà ad un paese partecipante che, a sua volta, avrebbe funto da “sponsor” all’interno della Conferenza informando di tale richiesta il Segretario Esecutivo dei lavori⁵⁹⁴. La proposta italiana offrì una piattaforma politica e operativa importante sulla quale ricamare una soluzione definitiva alla vicenda. Tuttavia, essa lasciò indefiniti alcuni punti cruciali. Ad esempio, essa non stabiliva quali Commissioni avrebbero potuto ricevere i contributi e non indicava neppure una data entro la quale i NPMS avrebbero dovuto notificare la loro formale manifestazione di interesse. Inoltre, l’apertura potenziale a tutti i NPMS avrebbe riproposto nuovamente il problema della candidatura di Israele. A precisare i caratteri dell’iniziativa italiana, il 1° settembre giunse una proposta di emendamento della stessa da parte della delegazione francese, che puntualizzò come i contributi si sarebbero potuti indirizzare solamente al primo e al secondo Comitato della Conferenza, ossia a quello dedicato agli aspetti della sicurezza e a quello preposto alla cooperazione economica; ed infine, indicò che la data entro la quale sarebbero dovute pervenire le manifestazioni di interesse dei NPMS - mediante relativa comunicazione di un paese partecipante sponsor - al Segretario Esecutivo, sarebbe stata quella del 18 settembre 1973⁵⁹⁵, ossia prima dell’apertura ufficiale delle negoziazioni di Ginevra. Per questa data, infatti, si sarebbe tenuta una riunione speciale del *Co-ordinating Committee* che avrebbe stabilito l’organizzazione e la calendarizzazione dei contributi in base alle manifestazioni d’interesse ricevute⁵⁹⁶.

Al 18 settembre si contarono in totale sei richieste pervenute come stabilito: oltre a quelle di Algeria e Tunisia, giunsero quelle di Israele, Egitto, Siria e Marocco, nell’ordine col quale esse furono registrate. Nel dettaglio, il primo paese che manifestò il proprio interesse, stavolta attenendosi pedissequamente alla procedura, fu Israele la cui richiesta fu presentata al Comitato Coordinatore il 1° settembre 1973 attraverso lo sponsor congiunto di Danimarca e Olanda per il tramite dei loro rispettivi capi a Ginevra, l’ambasciatore danese S.G. Mellbin e

⁵⁹³ *Final Recommendation of the Helsinki Consultations, Helsinki 1973*, p. 4, in <https://www.osce.org/mc/40213?download=true>.

⁵⁹⁴ Distr. Limitata, CSCE/CC/5, Ginevra, 30 Agosto 1973, *Proposta presentata dalla delegazione italiana*, in *CSCE/OSCE Archive - Sezione speciale Archivio personale Amb. Michele Mario Alessi, CSCE - Comitato di Coordinamento - 1- Documenti Ufficiali*.

⁵⁹⁵ Distr. Restricted, CSCE/CC/8, Ginevra, 1 September 1973, *French amendment to the Italian Proposal (CSCE/CC/5)*, in *CSCE/OSCE Archives, Stage II - Geneva (29 August 1973 - 21 July 1975)*, Vol.3-1700.

⁵⁹⁶ Distr. Restricted, CSCE/CC/8/Add.1, Ginevra, 2 September 1973, *Proposal by the Spanish Delegation to be added to the French Proposal*, *ivi*.

quello olandese J.L.R. Huydecoper⁵⁹⁷. La nota conteneva in allegato una lettera firmata dall'ambasciatore israeliano a Berna Arielevi datata 21 agosto 1973 nella quale, ricordando le precedenti manifestazioni israeliane di interesse verso la Conferenza, si ribadiva ora l'interesse del suo paese di venire ammesso ad esprimere i propri punti di vista a Ginevra⁵⁹⁸.

Procedendo con tale criterio cronologico, il 10 settembre l'ambasciata egiziana a Belgrado comunicò al ministero degli Esteri della Jugoslavia, l'interessamento del Cairo di adire alla Conferenza richiedendo che il paese balcanico agisse da sponsor⁵⁹⁹. Il 13 settembre la Siria chiese a Malta di comunicare l'interessamento di Damasco⁶⁰⁰, mentre la candidatura del Marocco fu sostenuta all'unisono da Spagna e Francia sulla base di specifiche richieste presentate dal ministro degli Esteri marocchino Ahmed Taibi Benhima a Madrid e Parigi il 14 settembre⁶⁰¹. Dal quadro delle richieste pervenute ne emergeva come quasi l'intero bacino chiedesse di essere rappresentato a Ginevra. Gli unici paesi rivieraschi assenti risultarono essere il Libano (che diventerà a sua volta NPMS al Follow-up di Belgrado nel 1977 e la Libia, che fu inserita in tale novero di paesi su iniziativa italiana in occasione solamente del Seminario di Venezia dell'autunno 1984.

Lo *Stage II* della CSCE aprì dunque ufficialmente i suoi lavori il 18 settembre 1973 presso il *Centre International de Conférence de Genève* (CICG) di Ginevra, con l'impressione che si fosse agito in maniera previdente nello scongiurare una ennesima riproposizione delle tensioni relative al Mediterraneo⁶⁰². Lo stesso giorno, il Comitato di Coordinamento si riunì come previsto in seduta speciale per elaborare un calendario delle esposizioni orali dei delegati provenienti dai NPMS che avrebbero esposto i contributi. In base a questo elenco, l'Algeria sarebbe stata invitata a presentare il proprio contributo il 9 ottobre; la Tunisia il 10; Israele il 23; la Siria il 30; l'Egitto il 6 novembre ed infine il Marocco il 13 novembre. Inoltre, fu previsto che ciascun contributo presentato la mattina di fronte al *First Committee (Security)* e al pomeriggio all'interno del *Second Committee (Economic co-operation)*⁶⁰³.

Il 20 settembre 1973, l'*Executive Secretariat* trasmise ufficialmente ai sei governi dei NPMS il calendario ufficiale⁶⁰⁴. Tuttavia, l'elaborazione e l'adozione il 18 settembre di tale documento da parte del Comitato di Coordinamento non fu pacifica, ma emerse una certa animosità tra i paesi partecipanti in relazione alla partecipazione o meno di Israele. Apertamente contro questa prospettiva si schierò – oltre a Malta e alla Jugoslavia – stavolta anche l'Unione Sovietica che giunse a sostenere come una partecipazione dello stato ebraico avrebbe

⁵⁹⁷ Distr. Restricted, CSCE/CC/7 e 7/Add.1 p.2, Geneva, 1 September 1973, *Proposal submitted by the Danish and Netherlands Delegations*, *ivi*.

⁵⁹⁸ Distr. Restricted, CSCE/CC/7 /Add.1 p.1, Geneva, 1 September 1973, *ivi*.

⁵⁹⁹ Distr. Restricted, CSCE/CC/11 /Add.1, Geneva, 18 September 1973, *ivi*.

⁶⁰⁰ Distr. Restricted, CSCE/CC/10, Geneva, 18 September 1973, *ivi*. Si veda altresì *Journal of the Co-ordinating Committee No.7*, 18 September 1973, *ivi*.

⁶⁰¹ Distr. Restricted, CSCE/CC/12, Geneva, 18 September 1973, *ivi*.

⁶⁰² M. C. Morgan, *op.cit.*, p. 109.

⁶⁰³ Distr. Restricted, CSCE/CC/13/Rev.1, pp.1-2, Geneva, 18 September 1973, in CSCE/OSCE Archives, Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.3-1700.

⁶⁰⁴ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/2 and CSCE/II/C.2/3, Geneva, 9th October 1973, p.2, *Document submitted by Algeria to Committees I and II of the Conference on Security and Co-Operation in Europe*, in CSCE/OSCE Archives, (Stage II – Geneva 29 August 1973 – 21 July 1975), Vol. 6-1711.

compromesso l'intera dimensione mediterranea che così faticosamente si stava ora cercando di meglio definire nella Conferenza. Belgrado indirizzò una comunicazione scritta al Comitato di Coordinamento il 19 settembre, nella quale accusando Israele di essere la causa principale dell'instabilità nell'area mediterranea, chiedeva che non venisse concesso agli israeliani di presentare contributi⁶⁰⁵. Di tutt'altro avviso furono i paesi occidentali, che ribadirono il carattere aperto della procedura che volutamente non faceva distinzioni tra i NPMS, lasciando ad Israele la possibilità che vi partecipasse. Alla fine di settembre i toni si placarono, e fu la linea occidentale a prevalere, anche attraverso un mero escamotage procedurale. Infatti, la contrarietà dei paesi arabi fu lenita attraverso il riconoscimento di una priorità formale in favore di Algeria e Tunisia che sarebbero stati i primi ad essere uditi.

Tuttavia, quando il CC, sul finire di settembre, elaborò tale calendarizzazione, non immaginò che l'esposizione dei contributi si sarebbe svolta nel pieno dell'ennesimo riacutizzarsi del confronto arabo-israeliano, con l'attacco a sorpresa delle truppe egiziane e siriane contro Israele del 6 ottobre 1973 durante la festività ebraica dello Yom Kippur. L'evento avrebbe potuto turbare lo svolgimento dei lavori ginevrini, e compromettere la stessa possibilità che i NPMS esponessero i propri contributi. Questa eventualità non ebbe luogo anche perché la maggioranza dei paesi partecipanti era consapevole della limitatezza della procedura dei contributi che appariva ai loro occhi più quale vuoto sfogatoio diplomatico delle rivendicazioni dei NPMS piuttosto che un reale strumento capace di ascoltare le posizioni dei paesi della sponda meridionale utile per indirizzare i lavori della Conferenza limitatamente a bacino. Pertanto, le prevedibili invettive contro Israele che sarebbero potute giungere dalla presentazione dei contributi sarebbero rimaste poco più che disdicevoli proclami. Il solo e diretto impatto della guerra del Kippur fu il rinvio dell'esposizione siriana del proprio contributo, che venne rimandata dapprima al 4 e poi al 12 dicembre ⁶⁰⁶.

Se dunque il conflitto non impedì ai NPMS di inviare e presentare a Ginevra i propri contributi, esso certamente contribuì ad influenzarne i contenuti come facilmente previsto dagli stessi paesi partecipanti. Un passaggio saliente e comune in tutti gli interventi fu l'identificazione del conflitto arabo-israeliano quale principale minaccia per la sicurezza mediterranea e mediorientale, rispetto alla quale si chiedeva ai alla Conferenza di rivolgere una attenzione concreta. Seppur comune, tale aspetto fu declinato con accenti evidentemente differenti tra i paesi arabi e Israele.

Egitto, Siria e Marocco denunciarono il comportamento bellicoso di Israele e le persecuzioni operate contro il popolo palestinese quale causa stessa del conflitto, invocando il rispetto delle risoluzioni delle Nazioni Unite. Dal canto suo, lo stato ebraico preferì non affrontare direttamente il tema del recente conflitto e preferì porre al centro del suo intervento il tema

⁶⁰⁵ Distr. Restricted, CSCE/CC/14, pp.1-2, Geneva, 19 September 1973, in *CSCE/OSCE Archives*, Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.3-1700.

⁶⁰⁶ Distr. Restricted, CSCE/CC/DEC./11, 14 November 1973, in *CSCE/OSCE Archives*, CSCE Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.5-1710.

della diffusione del terrorismo, indicato come vera e crescente minaccia per la sicurezza regionale ed internazionale⁶⁰⁷.

Tuttavia, i contributi dei NPMS non espressero la sola preoccupazione inerente al conflitto arabo-israeliano, ma misero in luce ulteriori elementi relativi all'area euro-mediterranea emersi soprattutto nel consesso assembleare delle Nazioni Unite, e qui ribaditi con eguale e rinnovata veemenza. Da essi è possibile mettere in evidenza quattro comuni aspetti che caratterizzarono i contributi dei paesi arabi mediterranei non partecipanti.

Il primo, di carattere generale e teorico, fu l'accento posto sul legame geografico, storico, economico e umano esistente tra le due sponde del Mediterraneo. Tale sinergico rapporto, non poteva dunque essere misconosciuto da una iniziativa come la CSCE che della sicurezza e della cooperazione continentale si faceva promotrice. Il secondo richiamo comune nei contributi fu la percezione di quella sorta di iato securitario e dei timori circa gli effetti collaterali della Distensione dei quali si erano già fatti interpreti Algeria e Tunisia sin da prima di Dipoli. Per dare soluzione a ciò, i NPMS suggerirono che la CSCE dovesse adottare una visione securitaria più strutturata e che accettasse il fatto che non si potesse realizzare una effettiva sicurezza continentale se non si fossero parallelamente affrontate le cause delle tensioni e degli squilibri nel bacino.

Al fine di migliorare il grado di sicurezza nel Mediterraneo, i paesi arabi rivolsero un doppio richiamo – terzo punto di contatto tra i contributi. Da un lato, quello destinato ai paesi europei affinché svolgessero un ruolo proattivo di leader nella regione; e dall'altro, nei confronti dei paesi partecipanti della Conferenza, affinché questi si impegnassero a rimuovere i principali ostacoli alla stabilità mediterranea, tra cui quello rappresentato dalla presenza di contingenti militari stranieri nel bacino. L'invito dei paesi arabi all'insegna di un ruolo più attivo da parte della Comunità Europea (CE) all'interno del contesto CSCE, erano finalizzati ad esercitare una pressione politica utile a meglio strutturare la loro posizione negoziale nei confronti dei paesi europei specie su dossier di natura economica già avviati, come ad esempio cercare di riequilibrare la posizione araba all'interno del Dialogo Euro-Mediterraneo⁶⁰⁸.

Infine, l'ultimo e quarto aspetto in comune, risultò essere l'invito – anche questo rivolto prioritariamente alla CE – di dar vita ad una più paritaria ed effettiva cooperazione tecnica, che tenesse conto degli interessi produttivi e commerciali dei paesi della sponda sud che avevano nel mercato europeo il loro sbocco economico prioritario⁶⁰⁹. Attraverso la singola lettura dei contributi è possibile apprezzare le differenti inclinazioni che caratterizzarono le posizioni dei NPMS.

L'Algeria inaugurò la procedura dei contributi presentando il proprio intervento il 9 ottobre 1973. Esso si caratterizzò per una breve sezione preambolare nella quale venne ribadita

⁶⁰⁷ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/4, Geneva, 23th October 1973, *Document submitted by the Delegation of Israel. Memorandum on Questions related to Security*, in *CSCE/OSCE Archives*, in CSCE Stage II – Geneva 29 August 1973 – 21 July 1975, [CSCE/II 08/1973 – 07/1975, Vol 6, Praha, 2000]

⁶⁰⁸ Si veda anche in questo caso il volume di LABBATE, cit.

⁶⁰⁹ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/2 and CSCE/II/C.2/3 – Annex I, Geneva, 9th October 1973, pp.10-12, *Statement by the delegation of Algeria regarding the Helsinki Consultations and the preparations for a European Conference on Security and Co-operation, Helsinki 6 December 1972*, in *CSCE/OSCE Archives*, (Stage II – Geneva 29 August 1973 – 21 July 1975), Vol. 6-1711.

l'indivisibilità della sicurezza europea da quella mediterranea; il documento proseguì poi soffermandosi sui due aspetti principali della riflessione algerina, ovvero sia la sicurezza e la cooperazione economica nel bacino. Per quanto atteneva il primo, si riconosceva che l'aver consentito ai NPMS di presentare dei contributi rappresentava un primo passo in avanti verso una garanzia securitaria maggiore nella regione, ma che tuttavia occorreva definire meglio la capacità di incidere e rilevare di questi contributi sul processo d'indirizzo politico della Conferenza. Fece seguito la nota critica alla Distensione ed i suoi esiti negativi per le aree limitrofe a quella continentale europea, ribadendo come fosse auspicabile che esso si dovesse estendere anche al bacino. A tal fine, l'Algeria propose che i principi di ordine securitario e politico in discussione all'interno della Conferenza per il continente - quali il rispetto della sovranità nazionale ed il divieto di alterare i confini mediante l'uso della forza - si applicassero anche al Mediterraneo e che si procedesse ad una riduzione delle esercitazioni militari e degli effettivi.

Rispetto alla cooperazione tecnica, l'Algeria auspicava che si sviluppasse una sinergia nel campo economico, scientifico, tecnologico e ambientale tra le due sponde del Mediterraneo. Tra questi ambiti di cooperazione, una menzione particolare venne fatta in relazione ai flussi migratori, specie in riferimento ai *migrant workes* algerini che sin dall'epoca coloniale costituivano una diaspora importate nell'Europa continentale, soprattutto in Francia: a tale categoria occorreva garantire migliori condizioni di lavoro e di ingresso a tale flusso di migranti. Infine, il documento si concludeva con un interrogativo piuttosto premonitrice ed amaro circa il reale peso che la Conferenza avrebbe attribuito ai contributi, se cioè li avesse accolti con una volontà autentica di collaborazione e riconoscimento della relazione tra Europa e Mediterraneo, oppure se questi documenti sarebbero rimasti solamente degli inascoltati auspici⁶¹⁰.

Dal tono assai simile a quello algerino, anche il contributo presentato dalla Tunisia il 10 ottobre ribadì l'ineluttabilità della relazione Europa-Mediterraneo, pur constatando la differenza negli esiti che la distensione realizzava nelle due regioni. Particolare enfasi fu posta sulla necessità di dar vita ad una cooperazione economica tra le due sponde, reiterando anche in sede CSCE la ben nota richiesta tunisina che la Comunità Europea desse vita ad un *Piano Marshall per il Mediterraneo*⁶¹¹.

Di più ampio respiro strategico fu la riflessione proposta da Rabat il 13 Novembre. Ribadendo l'impossibilità per la CSCE di procedere ad una trattazione della sicurezza europea senza la presenza di attori mediterranei, ripropose le parole espresse dal ministro degli Esteri marocchino Ahmed Taibi Benhima in apertura dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dell'ottobre 1972, ossia che «*Europe may rightly think that in the past the Rhine or the Elbe were the axes of its destiny, but today we think that the Mediterranean is just as strongly such an axis and that we are gravely involved*». Da ciò derivava il richiamo affinché la Conferenza

⁶¹⁰ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/2 and CSCE/II/C.2/3, Geneva, 9th October 1973, pp.1-9, *Document submitted by Algeria to Committees I and II of the Conference on Security and Co-Operation in Europe*, *ivi*.

⁶¹¹ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/3, Geneva, 10th October 1973, pp.1-7, *Statement by Tunisia on Security in Europe and in the Mediterranean*, in *CSCE/OSCE Archives*, (Stage II - Geneva 29 August 1973 - 21 July 1975), Vol 6-1711.

riconoscesse ai paesi arabi del bacino il diritto ad essere coinvolti nelle discussioni securitarie euro-mediterranee⁶¹².

Si limitarono a delle invettive e dure critiche contro Israele le esposizioni fatte dai rappresentanti di Egitto (6 novembre) e Siria (12 dicembre). Il Cairo sostenne che l'atteggiamento di Israele fosse la minaccia principale per la regione⁶¹³. Damasco si spinse a definire collusi dei crimini israeliani la Comunità Europea ed i paesi occidentali, accusandoli altresì di essere co-autori dell'instabilità regionale⁶¹⁴.

Chiaramente differente dalla narrazione fatta dai paesi arabi fu l'interpretazione securitaria offerta da Israele il 23 ottobre. Consapevole di quanto i paesi partecipanti deprecassero che si parlasse del conflitto arabo-israeliano all'interno della CSCE, Tel Aviv preferì limitare ogni riferimento ad esso, limitandosi ad un generico e neutro richiamo al comune legame tra Europa e Mediterraneo, il quale presentava altresì una sua specifica dimensione securitaria. A tal proposito, Israele trovò gioco forza nel presentare ai paesi CSCE l'urgenza di avviare quanto prima una più ampia riflessione sulla crescita del fenomeno del terrorismo, sentito dagli israeliani quale pericolo per loro particolarmente vivo, ma che presto si sarebbe imposto quale minaccia alla sicurezza regionale ed internazionale nel prossimo futuro.

Con la presentazione del contributo siriano alla metà di dicembre 1973, ebbe termine la fase di esposizione da parte dei NPMS. Nonostante la raccomandazione adottata dall'*Executive Secretariat* ed indirizzata ai paesi partecipanti affinché questi tenessero in considerazione i punti di vista espressi dai NPMS nell'elaborazione delle loro proposte e discussioni, scarsa rilevanza fu data ai contributi, che di fatto non giunsero mai sino al punto di orientare il processo decisionale⁶¹⁵.

Lo stesso *Executive Secretariat* cercò di ovviare a questa indifferenza generale alla ripresa dei lavori dopo la pausa natalizia il 31 gennaio 1974, dando raccomandazione che si tenessero degli incontri specifici dei due Comitati (sicurezza e cooperazione economica) per discutere i contributi ricevuti⁶¹⁶. Tuttavia, anche questo richiamo restò privo di seguito, e ancora alla fine del febbraio 1974, i contributi dei NPMS giacevano nei registri senza che su di esse si fosse sviluppata alcuna riflessione.

Qualcosa iniziò a mutare proprio nella seconda metà di febbraio quando il Comitato di Coordinamento – organo di direzione dei lavori ginevrini - il 21 febbraio 1974 decise che entro la prima decade di marzo avrebbe avuto inizio lo studio dei contributi⁶¹⁷.

A questo punto, nel tentativo che la loro voce venisse udita, nel medesimo frangente, i NPMS chiesero nuovamente per il tramite dei paesi sponsor, di poter essere ascoltati una seconda

⁶¹² Distr. Restricted, *Document submitted by the Kingdom of Morocco to Committee I of the Conference on Security and Co-Operation in Europe*, *ivi*.

⁶¹³ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/5, Geneva, 6th November 1973, *Document submitted by the Arab Republic of Egypt to Committee I of the Conference on Security and Co-Operation in Europe*, *ivi*.

⁶¹⁴ Distr. Restricted, *Document submitted by the Syrian Arab Republic to Committees I and II of the Conference on Security and Co-Operation in Europe*, *ivi*.

⁶¹⁵ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/DEC./1, Geneva, 12 October 1973; CSCE/II/C.1/DEC./2, Geneva, 7 December 1973; in CSCE/OSCE Archives, Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.6-1711.

⁶¹⁶ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/DEC./4 - CSCE/II/C.2/DEC./6, Geneva, 31 January 1974, *ivi*.

⁶¹⁷ Distr. Restricted, CSCE/CC/DEC./16, Geneva, 21 February 1974, in *CSCE/OSCE Archives*, in CSCE Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.5-1710.

volta, esponendo una nuova serie di contributi. Fu così che, sul finire di marzo, l'*Executive Secretariat* stabilì che i sei NPMS avrebbero potuto presentare dei nuovi contributi, ma stabilendo di dedicare per questi la sola data del 28 marzo 1974⁶¹⁸: una scelta che non fece presagire una maggiore disponibilità ed attenzione da parte dei paesi partecipanti verso i NPMS. A rendere questa seconda sessione ancor più una mera prassi procedurale dallo scarso significato politico contribuì altresì la scarsa novità di questi nuovi contributi, che in generale riproposero i temi e gli accenti esposti nell'autunno dell'anno precedente, fatta eccezione per alcune specifiche declinazioni. Fu il caso ad esempio dell'Algeria, chiamata ad inaugurare anche questa seconda tornata. Il contributo, affidato al *Counsellor Office* del ministero degli Esteri Hocide Djoudi, si presentò innovativo specie nella parte relativa ai due allegati tecnici⁶¹⁹. Il primo suggeriva la necessità che le misure di carattere politico e militare atte ad incrementare la fiducia e la sicurezza tra gli stati in corso di elaborazione per l'Europa Centrale, venissero applicate anche al Mediterraneo. Pertanto, si propose che venissero elaborate ed adottate delle specifiche *Confidence Building Measures* (CBMs) per il bacino - quali notifiche preventive di manovre militari e scambi di osservatori - e che venissero posti dei limiti agli armamenti schierabili nello stesso, propedeutici ad una futura neutralizzazione delle flotte straniere presenti e al disarmo della regione⁶²⁰.

Il secondo allegato fu di natura maggiormente declaratoria, presentando una lista di principi che avrebbero dovuto ispirare le relazioni tra gli stati mediterranei. Tra questi, particolare enfasi era attribuita al principio del rispetto della sovranità territoriale di ciascuno stato; a quello del diniego della minaccia o dell'uso della forza armata; al principio della inviolabilità delle frontiere e della integrità territoriale e, soprattutto, a quello della non ingerenza negli affari interni⁶²¹.

In chiusura, l'Algeria sottolineò il suo rammarico per il fatto che la prima sessione di contributi fosse stata dai paesi partecipanti garbatamente ignorata; pertanto, non lesinò di sollevare nuovi dubbi e perplessità sulla stessa modalità di partecipazione dei NPMS alla Conferenza, definendo la prassi dei contributi uno strumento poco efficace e soddisfacente - specie per i paesi beneficiari - e lanciò un invito ai paesi partecipanti a studiare nuove modalità di partecipazione per i NPMS⁶²².

Anche l'Egitto, che affidò la sua seconda esposizione all'ambasciatore Abdullah El-Erian - Rappresentante Permanente presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra - ribadì la sua linea securitaria euro-mediterranea, che rispetto a quella di Algeria e Tunisia continuò a privilegiare una attenzione maggiore per le dinamiche mediorientali. L'indivisibilità della sicurezza europea faceva sì secondo il Cairo che l'Europa si occupasse di ripristinare e

⁶¹⁸ Distr. Restricted, CSCE/II/EX.SEC./8, Geneva, 27 March 1974, in *CSCE/OSCE Archives, CSCE Stage II - Geneva* (29 August 1973 - 21 July 1975), Vol.22-1731.

⁶¹⁹ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/12, Geneva, 28th March 1974, *Contribution by the Democratic and Popular Republic of Algeria to Committee I of the Conference for Security and Co-operation in Europe*, pp.1-5, in *CSCE/OSCE Archives, (Stage II - Geneva 29 August 1973 - 21 July 1975)*, Vol. 6-1711.

⁶²⁰ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/12, Geneva, 28th March 1974, pp.1-3 Annex I - *Military Aspects of Security*, *ivi*.

⁶²¹ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/12, Geneva, 28th March 1974, pp.1-6, Annex II - *Declaration concerning the principles which should govern the relations between States participating in the Conference on Security and Co-operation in Europe and the Mediterranean Arab States*, *ivi*.

⁶²² Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/12, Geneva, 28th March 1974, p.1, *ivi*.

garantire la stabilità del Medio Oriente, turbato altresì da inquietudini di carattere economico, esasperate dalle conseguenze del conflitto dello scorso ottobre⁶²³.

L'attenzione per il Medio Oriente fu centrale anche per Israele che nella primavera del 1974 affidò l'esposizione della sua posizione alle parole dell'ambasciatore Shabtai Rosenne, Rappresentante Permanente presso le Organizzazioni internazionali a Ginevra, il quale cercò in questa fase anzitutto - e a differenza della precedente - di difendere il proprio paese dagli attacchi avanzati da «alcuni NPMS». Il diplomatico israeliano ricordò come il suo governo si fosse attenuto alle disposizioni delle Nazioni Unite partecipando al negoziato che dall'ottobre 1973 era in corso di svolgimento proprio a Ginevra. Pertanto, non si poteva accusare deliberatamente Israele di essere la principale causa di instabilità della regione. Tale difesa occupò gran parte dell'esposizione israeliana che tuttavia si soffermò anche sulla necessità che si riconoscessero i basilari principi securitari e delle relazioni tra gli stati quali il mutuo diniego dell'uso della forza; principio questo di recente violato da «due NPMS»: una chiara allusione all'attacco subito da Israele nell'ottobre scorso da parte di Egitto e Siria⁶²⁴.

Sentendosi chiamata in causa, la seconda esposizione della Siria, affidata alle parole di Mowaffak Allaf - Ministro e Rappresentante Permanente ad interim a Ginevra - si caratterizzò per accenti assai più estremistici rispetto ai toni già forti usati dai siriani nel dicembre scorso. Al fine di concretizzare la più volte citata relazione tra la sicurezza in Europa e quella nel Mediterraneo, Damasco richiese in questa sede l'estensione dei principi e delle misure atte a garantire la pace e la sicurezza in Europa in discussione all'interno della Conferenza venissero estese in maniera eguale anche al Mediterraneo, prefigurando altresì un ruolo della CE quale regolatore e stabilizzatore della regione. Per quanto atteneva il Medio Oriente, i siriani richiedevano una presa di posizione univoca da parte dei paesi europei, che avrebbe dovuto esplicitarsi in una condanna del comportamento destabilizzante da parte di Israele.

Eppure, in questa occasione la Siria offrì anche una visione più complessiva della regione mediterranea. Accanto alla nota denuncia della presenza di forze navali straniere e auspicando una loro futuribile neutralizzazione, nel riflettere sugli esiti che la CSCE avrebbe avuto per il bacino, i siriani si spinsero sino ad ammettere la possibilità che si elaborasse una *Dichiarazione Euro-Araba* comune per regolare i rapporti tra le due regioni, non scartando financo eventuali forme di istituzionalizzazione della cooperazione mediterranea in seno alla CSCE⁶²⁵.

Quest'ultimo punto coglieva nel segno uno dei pericoli più temuti dalla maggioranza dei paesi partecipanti in relazione al Mediterraneo, ossia quello che un tema periferico come le questioni inerenti il bacino finisse con l'assumere una rilevanza indesiderata in quanto elemento problematico e paralizzante dell'intera Conferenza.

Fu anche per la necessità di deflettere tale pericolo, oltre alla necessità di dover comunque dare concretezza alla dimensione mediterranea come sancito dalle *Final Recommendation* che,

⁶²³ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/14, Geneva, 28th March 1974, pp.1-4, *Contribution by the Arab Republic of Egypt to Committee I of the CSCE*, *ivi*.

⁶²⁴ *Ibidem*.

⁶²⁵ Distr. Restricted, CSCE/II/C.1/16, Geneva, 28th March 1974, pp.1-6, *Contribution by the Syrian Arab Republic to Committee I of the CSCE*, in *CSCE/OSCE Archives*, (Stage II - Geneva 29 August 1973 - 21 July 1975), Vol. 6-1711.

tra il febbraio ed il marzo del 1974, le delegazioni dei paesi comunitari iniziarono a riflettere a quale sistemazione dare al Mediterraneo all'interno della Conferenza.

Tra queste, un ruolo importante fu svolto in sede comunitaria, atlantica e CSCE dall'Italia che il 16 febbraio presentò un «*Projet pour une Declaration Generale de la CSCE sur les rapports de l'Europe avec la region Mediterraneenne*», che negli intendimenti italiani avrebbe dovuto dare seguito ad una dichiarazione separata all'interno dell'Atto Finale. Accanto ad una parte preambolare, tale progetto ne presentava una operativa che, ribadendo come un miglioramento della sicurezza in Europa non era da intendersi a detrimento di quella mediterranea, pareva assicurare una cooperazione concreta «*with the riparian Mediterranean states non participating the Conference*» sia nell'ambito tecnico sia in quello securitario. Soprattutto in quest'ultimo ambito, la proposta italiana risultò essere piuttosto eterodossa, in quanto affermava la necessità di estendere i principi CSCE e le CBMs anche ai NPMS «*as well as other States*» così che «*that promoting further security in Europe will equally safeguard security of the Mediterranean area as a whole*». Infine, si dava garanzia che tale cooperazione si sarebbe meglio precisata e proseguita nei *follow-up* della Conferenza⁶²⁶.

Mentre in sede comunitaria l'iniziativa dell'Italia ricevette un cauto assenso, questa fu al centro di un acceso dibattito tra Roma e Washington in sede atlantica, specie all'interno del *Political Committee* che, a partire dalla seconda metà di febbraio, vide la partecipazione alle proprie riunioni dei capi delegazione CSCE dei paesi NATO, al fine di stabilire una linea comune tra i paesi occidentali in merito alle questioni CSCE.

In più occasioni il capo della delegazione statunitense a Ginevra, l'ambasciatore Albert Sherer, si scagliò contro il progetto italiano. La netta opposizione di Washington era motivata da un coacervo di criticità procedurali e di sostanza. Anzitutto, il testo elaborato da Roma violava – a detta di Washington – le previsioni dei MPT, in quanto estendeva eccessivamente gli ambiti di cooperazione nel bacino, finendo con l'attribuire ai temi mediterranei una rilevanza che non trovava riscontro nei paragrafi del *Blue Book* e che le equiparava quasi alla medesima rilevanza goduta dalle questioni continentali. La ragione principale però che spinse gli Stati Uniti ad affermare che fosse «*irresponsible to discuss the idea of a general declaration on the Mediterranean*» fu la presenza di elementi irricevibili all'interno della dichiarazione, quali una partecipazione eccessiva dei NPMS ai lavori CSCE – col rischio che questi si sentissero legittimati ad avviare una discussione sulle vicende mediorientali –, e la presenza di una diretta e assicurazione che faceva in modo che di Mediterraneo si parlasse anche nei seguiti della Conferenza⁶²⁷, ovvero sia in quelle riunioni di verifica e aggiornamento – i cosiddetti '*Follow-up*', in discussione proprio in quei mesi – delle previsioni che la Conferenza avrebbe pattuito attraverso il *Final Act* e che avrebbe garantito il proseguo del Processo di Helsinki in futuro.

Sherer rafforzò la contrarietà del suo paese con esternazioni dai toni forti, asserendo, ad esempio, che si era tributato troppo tempo al Mediterraneo anche in sede atlantica («*more*

⁶²⁶ Boris Bianchieri (Italian Embassy, Londo) to Fall (Eastern European and Soviet Dept), 4th March 1974, *Delegation Italienne CSCE, Projet pour une Declaration Generale de la CSCE sur les rapports de l'Europe avec la region Mediterraneenne (16 February 1974, Rome)*, in TNA, in *Mediterranean Contributions and Consultations*, in FCO 41/1576, 1974.

⁶²⁷ Burns (Western Organizations Dept) to Wiggin, *CSCE: the Americans and the Mediterranean*, 24 April 1974, *ivi*.

than 4.000 man/hours») e che «*enough is enough*»: qualora l'Italia avesse presentato il suo progetto di dichiarazione originale in sede CSCE non tenendo conto della contrarietà americana e non procedendo a delle modifiche, gli Stati Uniti si sarebbero apertamente schierati contro l'alleato italiano⁶²⁸.

Stante la distanza sul tema tra le due sponde dell'Atlantico, nel corso della primavera non si registrarono significativi passi né in sede atlantica né in quella CSCE, salvo la disponibilità italiana a prendere atto di tale situazione ed essere disposta ad emendare e rivedere il contenuto della sua proposta. Una scossa alla situazione giunse agli inizi dell'estate quando, l'esigenza di dare soluzione alla questione del Mediterraneo all'interno della Conferenza fu alla base della decisione del Comitato di Coordinamento dello Stage II del 20 giugno 1974 di istituire un *Working Group sul Mediterraneo* (WG-MED) col compito di assistere lo stesso Comitato nello studio dei temi riguardanti il bacino⁶²⁹. In via preliminare, si stabilì che tale gruppo di lavoro si sarebbe riunito il 1° luglio, l'8 luglio e l'11 luglio 1974⁶³⁰.

Questa decisione procedurale ebbe in sé un implicito ma non secondario significato politico. Dal WG-MED furono esclusi i NPMS: una decisione questa che sconfessava le aspirazioni ad un ruolo maggiore di questi ultimi come prevedeva la bozza di dichiarazione italiana. Era questo un primo segnale che sebbene il testo italiano rappresentasse la base di partenza per definire il capitolo mediterraneo dell'Atto Finale, aveva avuto inizio quell'opera di epurazione dagli aspetti più irricevibili per la maggioranza dei paesi partecipanti della dichiarazione elaborata dall'Italia, con il consenso anche di quest'ultima.

Contemporaneamente alla decisione per cui i NPMS non avrebbero avuto modo di partecipare ai lavori del gruppo di lavoro, si verificò un evento destinato a incidere profondamente sulle discussioni su quale sarebbe stata la menzione del Mediterraneo nel documento finale della CSCE, ma anche a inasprire il dibattito sul tema. Lo stesso 20 giugno, Malta, Jugoslavia e Cipro comunicarono l'intenzione di presentare una proposta di '*Dichiarazione*' sul Mediterraneo. Tale eventualità non tardò a realizzarsi. Il 24 giugno le delegazioni dei tre paesi NNA presentarono al Comitato di Coordinamento il testo dell'anticipata *Dichiarazione* (CSCE/CC/40)⁶³¹ la quale, da un lato sottolineava la rilevanza dei legami geografici, economici e politici tra Europa e Mediterraneo, e dall'altro la necessità di coinvolgere, con rinnovata e qualificata efficacia, i NPMS. Il documento mostrava la sua importanza da un punto di vista securitario in quanto operava un rovesciamento dell'interpretazione sostenuta dalla maggioranza dei paesi partecipanti, ossia quella per cui non vi sarebbe potuta essere una effettiva sicurezza in Europa senza una previa stabilità nel Mediterraneo. Questa era perseguibile sia attraverso l'adozione di CBMs condivise di carattere politico e militare, ma anche attraverso una cooperazione tecnica più specifica, che si sarebbe dovuta concretizzare in una maggiore apertura del mercato europeo ai prodotti dei paesi della sponda sud.

⁶²⁸ *Summary record of the meeting of the Council (Permanent Session with the participation of the Head of the Delegations at the CSCE)*, 7th June 1974, C-R(74)26, in NA.

⁶²⁹ Distr. Restricted, CSCE/CC/DEC./24, Geneva, 20 June 1974, in *CSCE/OSCE Archives*, CSCE Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.5-1710.

⁶³⁰ Distr. Restricted, CSCE/CC/38/Corr.1, Geneva, 20 June 1974, in *CSCE/OSCE Archives*, CSCE Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.3-1700.

⁶³¹ *Journal of the Co-ordinating Committee No.29*, 20 June 1974, in *ivi*.

Infine, la bozza di dichiarazione proponeva in chiusura che anche il Mediterraneo venisse inserito tra i temi oggetto di discussione nei Follow-up della Conferenza, con la previsione che durante lo svolgimento degli stessi si approfondisse il dialogo e la cooperazione tra la CSCE e i NPMS⁶³².

La proposta presentata dai paesi NNA riprendeva numerosi aspetti di quella italiana che sino ad allora era circolata solo informalmente in ambito CSCE⁶³³. Inoltre, essa inverò le parole pronunciate in sede atlantica in aprile dal vicecapo delegazione italiano l'ambasciatore Luigi Vittorio Ferraris, il quale sin dall'inizio aveva difeso la proposta del suo paese sostenendo che essa non era in contraddizione con il *Blue Book*, e che essa avrebbe dovuto avere una funzione «pre-emptive», ossia quella di offrire una piattaforma comune di dialogo che promanesse dalla compagine occidentale, prima che tale azione venisse posta in essere da controparti sfavorevoli alla stessa⁶³⁴.

A questo punto, si coagulò un assenso più deciso tra i paesi occidentali intorno alla proposta italiana, verso la quale anche il governo americano ora iniziava a mostrarsi meno contrario, a patto che sopraggiungessero le auspiccate modifiche: ad esempio, una minore enfasi circa gli aspetti securitari; la garanzia che ai NPMS sarebbe stato riservato loro in futuro un ruolo minore o addirittura passivo ispirato alla recente tradizione di Dipoli e dello *Stage I* e Ginevra; ed infine, la revoca dell'automatismo per il quale nei seguiti si sarebbe dovuto necessariamente dare spazio ai temi del Mediterraneo. Ciò portò alla presentazione da parte dell'Italia della sua proposta (CSCE/CC/39) di '*Dichiarazione sul Mediterraneo*', presentata il 13 luglio 1974 al Comitato di Coordinamento⁶³⁵.

Essa diede prova – seppure parziale – di aver implementato le modifiche in precedenza richiamate. Essa presentò certamente più sfumati accenti securitari, pur non abiurando alla necessità di dar vita ad una riflessione sul tema. Allo stesso modo, venne rimosso il riferimento rispetto ai *follow-up*, e una maggiore enfasi fu posta sulla parte declaratoria e sugli aspetti della cooperazione tecnica⁶³⁶. In questo senso, l'iniziativa italiana volle essere da un lato un concreto tentativo di imprimere una svolta al *deadlock* creatosi avanzando una piattaforma negoziale che poteva intercettare il consenso della maggioranza dei paesi partecipanti, e dall'altro un modo per ritagliarsi un autonomo spazio d'azione in un'area nella quale si ribadiva una tradizionale vocazione della politica estera italiana⁶³⁷.

⁶³² Distr. Restricted, CSCE/CC/40, Geneva, 24 June 1974, *Proposal submitted by the delegations of Cyprus, Malta and Yugoslavia, Draft Declaration on the Mediterranean*, *ivi*.

⁶³³ *Summary record of the meeting of the Council (Permanent Session with the participation of the Head of the Delegations at the CSCE)*, 22nd April 1974, C-R(74)17, in NA.

⁶³⁴ *Summary record of the meeting of the Council (Permanent Session with the participation of the Head of the Delegations at the CSCE)*, 7nd February 1975, C-R(75)5, in NA.

⁶³⁵ *Journal of the Co-ordinating Committee No.28*, 13 June 1974, *ivi*. Il testo della proposta italiana è rinvenibile anche in TNA, *Mediterranean Contributions and Consultations*, in FCO 41/1577.

⁶³⁶ *Progetto di dichiarazione sul Mediterraneo (13 giugno)*, p. 388, in *Testi e Documenti sulla politica estera italiana* – 1974, in <http://www.farnesina.ipzs.it/images/biblioteca/testi/1974%20Testi%20e%20Documenti%20sulla%20politica%20estera%20dell'Italia.pdf>.

⁶³⁷ Distr. Limitata, CSCE/CC/39, Ginevra, 13 giugno 1974, *Proposta presentata dalla delegazione italiana. Progetto Dichiarazione sul Mediterraneo*, in *CSCE/OSCE Archive – Sezione speciale Archivio personale Amb. Michele Mario Alessi*, CSCE – Comitato di Coordinamento – 1- Documenti Ufficiali.

Sulla base dei due testi – quello dei NNA e dell'Italia – il WG-MED avviò una profonda discussione finalizzata ad elaborare un testo concordato sul Mediterraneo da inserirsi nell'Atto Finale⁶³⁸.

Tale attività si presentò sin da subito assai complessa, al punto che protrarrò per oltre un anno, concludendosi solamente il 14 luglio 1975, appena una settimana prima dalla chiusura dello *Stage II*⁶³⁹. La differenza di sensibilità tra i paesi partecipanti circa il peso da dare alla regione si esplicitò in un disaccordo di fondo su ogni singola parola della bozza⁶⁴⁰. Si partì dall'esame degli elementi in comune presenti nei due testi; un primo consenso su una decina di righe, fu raggiunto nel corso della riunione del 30 settembre 1974. Queste si limitavano a condividere l'esigenza di rafforzare la cooperazione tra i paesi partecipanti e i NPMS in materia di protezione ambientale. Non stupisce che un primo punto di contatto fosse stato possibile attorno alla tematica ambientale, un terreno essenzialmente neutro e scevro da implicazioni politiche e securitarie rispetto ad altri aspetti⁶⁴¹. Si scelse dunque di procedere attraverso la via incrementale, certamente lenta ma l'unica possibile, muovendo da quegli aspetti che appariva essere più pacifici per poi volgere verso quelli più controversi.

Questa strategia rivelò i suoi primi positivi frutti tra la seconda metà di ottobre e il novembre 1974, quando all'interno del WG-MED si trovò il consenso relativamente al passaggio sulla cooperazione tecnica, impegnando i paesi partecipanti ad approfondire la cooperazione economica, commerciale, industriale e tecnologica tra Europa e Mediterraneo⁶⁴².

Agli inizi di dicembre, la riflessione si spostò sugli aspetti più politici e questa monopolizzò le riunioni del WG-MED sino alla loro conclusione dei lavori⁶⁴³. Numerose furono le revisioni e gli emendamenti alle bozze relative ai passaggi securitari e politici del testo sul Mediterraneo, che continuò ad essere impropriamente definito 'dichiarazione' sebbene fu evidente già da ora che esso aveva perduto tale qualifica⁶⁴⁴. Un caso che testimonia quanto sensibile fosse la questione e difficile risultasse essere trovare una mediazione efficace e condivisa fu la riserva espressa formalmente dalla delegazione inglese su un passaggio che alludeva un impegno da parte dei paesi partecipanti di migliorare ulteriormente le relazioni con i paesi mediterranei al fine di promuovere la sicurezza e la stabilità nell'area. Nonostante il carattere generale e

⁶³⁸ Distr. Restricted, *Working Group on the Mediterranean (WG-MED) Journal No.1*, Geneva, 1 July 1974, in CSCE/OSCE Archives, Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.6-1711. *CSCE Testimonies: Ambassador Edouard Brunner of Switzerland*, p. 100, in *CSCE Testimonies*, cit.

⁶³⁹ Distr. Restricted, *Co-ordinating Committee - Working Group on the Mediterranean (WG-MED) Journal No.2*, Geneva, 8 July 1974, *ivi*

⁶⁴⁰ Distr. Restricted, CSCE/CC/DEC./26, Geneva 12 July 1974, in CSCE/OSCE Archives, Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.5-1710

⁶⁴¹ Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/101, Ginevra, 30 settembre 1974, in *CSCE/OSCE Archive – Sezione speciale Archivio personale Amb. Michele Mario Alessi*, CSCE – Comitato di Coordinamento – Gruppo di lavoro sul Mediterraneo -2- Documenti di Lavoro.

⁶⁴² Si vedano: Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/102, Ginevra, 14 ottobre 1974; CSCE/CC/WG/MED/103, 7 novembre 1974; CSCE/CC/WG/MED/103/Rev.1, 11 novembre 1974; CSCE/CC/WG/MED/104, 12 novembre 1974; CSCE/CC/WG/MED/105, 12 novembre 1974; CSCE/CC/WG/MED/105/Rev.1, 19 novembre 1974, in *Ivi*.

⁶⁴³ Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/106, Ginevra, 3 dicembre 1974, *ivi*.

⁶⁴⁴ Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/107, Ginevra, 18 febbraio 1975, *ivi*.

quasi declaratorio dell'affermazione, la mera prospettiva di codificare una più stringente forma di relazione fu tale da porre il veto di Londra⁶⁴⁵.

Questa fase di lento e mediato *drafting* caratterizzò i primi mesi del 1975, e nonostante il permanere di sensibilità discordanti, nel corso della primavera di quello stesso anno si giunse alla definizione di un testo abbastanza condiviso, che permise il 17 marzo 1975 di adottare una bozza di massima sul cosiddetto '*capitolo*' mediterraneo da inserirsi all'interno dell'Atto Finale, ovvero sia il documento fondante della Conferenza⁶⁴⁶. Il testo sul bacino si caratterizzava per la sua aderenza – nelle forme e nel contenuto – all'originaria proposta italiana, ma caratterizzata da una voluta generalità di fondo. Infatti, la Dichiarazione si componeva di un totale di sei punti di cui solamente il secondo alludeva agli aspetti securitari del bacino, prefigurando la generica necessità di adottare delle CBMs – ancora da definirsi – e di promuovere la tanto auspica quanto indeterminata sicurezza mediterranea.

Il pur fragile consenso che parve coagularsi su questo testo, sul finire di maggio, fu bruscamente infranto dall'irrigidimento – solo per certi versi - improvviso di Malta, che rovesciò il tavolo negoziale. Infatti, La Valletta richiese che il testo venisse emendato attraverso l'accoglimento di tre condizioni relative al Mediterraneo, al soddisfacimento delle quali subordinò di concedere il proprio consenso alla firma stessa dell'Atto Finale, di fatto bloccando – nuovamente – la conclusione della conferenza. Tali condizioni furono esplicitate in una nota elaborata dalla delegazione maltese il 26 maggio e presentata da questa all'interno del WG-MED il 30, da intendersi quale integrazione al documento sul Mediterraneo⁶⁴⁷. La prima di queste condizioni era quella per cui la Conferenza desse previsione che nei prossimi appuntamenti – e cioè nei seguiti - estendesse il novero dei NPMS sino a comprendere tutti i paesi del bacino, comprendendo i paesi del Golfo Persico sino all'Iran, al fine di meglio dar vita ad un dialogo inclusivo tra tutti gli attori della regione. Questo obiettivo era chiaramente funzionale all'ambizione maltese - già da tempo perseguita mediante anche altri canali diplomatici esterni alla CSCE - di dar vita ad una federazione Euro-Araba nel Mediterraneo. La seconda condizione era legata alla prima, e cioè richiedeva che, al fine di sovrintendere all'ampliamento e alla promozione stessa del dialogo, la Conferenza desse vita ad un *Comitato di Controllo* permanente incaricato di dare concretezza alle previsioni mediterranee stabilite a livello CSCE sia relativi agli aspetti securitari che a quelli della cooperazione tecnica. Attraverso ciò, Malta avanzava nuovamente l'idea già esposta a Dipoli di istituzionalizzare il Mediterraneo all'interno del framework paneuropeo creando un organo tecnico; una prospettiva questa rigettata nel recente passato e che risultò fortemente invisata anche nelle ultime fasi dei lavori ginevrini.

⁶⁴⁵ Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/108, Ginevra, 17 marzo 1975, *ivi*.

⁶⁴⁶ Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/109, Ginevra, 17 marzo 1975, *ivi*.

⁶⁴⁷ Distr. Restricted, *Co-ordinating Committee - Working Group on the Mediterranean (WG-MED) Journal No.37*, Geneva, 30 May 1975, in CSCE/OSCE Archives, Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.6-1711.

Infine, la terza condizione posta dai maltesi fu quella che venisse assunto l'impegno di procedere ad un graduale ritiro delle forze armate di Stati Uniti e Unione Sovietica dal Mediterraneo⁶⁴⁸.

Prima di analizzare le prevedibili reazioni di costernazione da parte degli altri paesi partecipanti all'ennesima riproposizione dello '*psicodramma maltese*' i documenti ufficiali conservati presso l'archivio della CSCE consentono di ricostruire le origini dell'irrigidimento maltese, che non fu affatto un fulmine a ciel sereno, ma la conseguenza - prevedibile - di una progressiva contrarietà da parte di Malta circa gli sviluppi che le discussioni sul Mediterraneo avevano preso ed in merito alla menzione che quest'ultimo avrebbe avuto nel *Final Act*⁶⁴⁹. La convinzione maltese che si stessero edulcorando eccessivamente i tratti securitari della regione, divenne certezza il 15 maggio 1975, quando non vennero adottate dal CC le previsioni contenute nel *working paper* che rifletteva sulle questioni securitarie del Mediterraneo (CSCE/CC/44) presentato dalla delegazione maltese l'11 settembre 1974, ed esaminato per la prima volta solamente otto mesi dopo⁶⁵⁰. Il documento, che conteneva già al suo interno quelle che a fine maggio divennero le tre condizioni poste da La Valletta al fine di concedere il proprio consenso, muoveva dalla constatazione che, nonostante la Conferenza avesse riconosciuto in via di principio l'esistenza di un legame, anche securitario, tra Europa e Mediterraneo, essa non avesse sino a quel momento indicato le modalità attraverso le quali garantirla e approfondirla. La stessa previsione di una estensione delle CBMs al bacino perdeva di concretezza pratica, in quanto si trattava di misure di notifica preventiva di spostamenti di unità militari pensate per un contesto terrestre come quello dell'Europa centrale, ma non per uno scenario marittimo e fluido come quello mediterraneo, ove una loro applicazione sarebbe risultata problematica. Pertanto, nel settembre 1974, Malta suggerì che fosse opportuno ripensare interamente il concetto stesso di sicurezza euro-mediterranea, agendo anzitutto dalla rimozione dei principali motivi di tensione regionale, a cominciare dalla neutralizzazione delle flotte di Stati Uniti ed Unione Sovietica. A ciò avrebbe dovuto far seguito una presa di posizione più evidente e chiara da parte della Comunità Europea quale garante dell'ordine securitario europeo e mediterraneo: i maltesi infatti esortarono i paesi europei ad emanciparsi dal giogo bipolare rivendicando una propria identità politica indipendente nella regione. Poste queste condizioni si sarebbe potuto realizzare quel vagheggiato progetto caro a Malta di Federazione Euro-Araba mediterranea che avrebbe abbracciato tutti i paesi rivieraschi, da Gibilterra sino a Teheran, e che agendo con i progressi fora multilaterali, quali la stessa CE e Lega Araba, si sarebbe dovuta far carico di sviluppare il dialogo securitario ed economico nella regione⁶⁵¹. La natura particolarmente eterodossa delle

⁶⁴⁸ Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/112, Ginevra, 26 maggio 1975, in CSCE/OSCE Archive - Sezione speciale Archivio personale Amb. Michele Mario Alessi, CSCE - Comitato di Coordinamento - Gruppo di lavoro sul Mediterraneo -2- Documenti di Lavoro.

⁶⁴⁹ *CSCE Testimonies: Ambassador Edouard Brunner of Switzerland*, in *CSCE Testimonies*, cit, p. 101.

⁶⁵⁰ Distr. Restricted, *Co-ordinating Committee - Journal No.56, 15 May 1975*, in *CSCE/OSCE Archives*, Stage II - Geneva (29 August 1973 - 21 July 1975), Vol.3-1700. Il testo della proposta è presente anche in *TNA*, FCO 41/1577.

⁶⁵¹ Distr. Restricted, CSCE/CC/44, Geneva, 11 September 1974, *Proposal submitted by the delegations of Malta, Working Paper on Questions Relating to Security in Europe*, in *CSCE/OSCE Archives*, CSCE Stage II - Geneva (29 August 1973 - 21 July 1975), Vol.4-1705.

previsioni contenute nella proposta maltese presentata nel settembre 1974 fu il motivo per cui la discussione della stessa fu così a lungo procrastinata. Quando finalmente il CC decise di esaminarla – più per ottemperare ad un obbligo procedurale che per reale volontà politica – si registrò come non era stato possibile adottarla in quanto attorno ad essa non si era coagulato nessun consenso.

Fu dalla constatazione di questa (ennesima) sconfitta delle proprie perorazioni che Malta, nei successivi dieci giorni trascorsi dalla bocciatura ufficiale della sua proposta, maturò il suo irrigidimento, reso poi manifesto nella citata nota del 26 maggio. Le richieste maltesi furono bollate dalla maggioranza dei paesi partecipanti come irricevibili, lesive dello scopo stesso della Conferenza, atte a conseguire meri fini di politica nazionale, cercando di vendere propagandisticamente l'immagine dell'isola quale attore regionale non allineato a nessuno dei due blocchi e *reliable actor* del Mediterraneo. Nelle riunioni del 26 e del 30 maggio, Stati Uniti ed Unione Sovietica reagirono manifestando una forte irritazione rispetto al comportamento maltese, definito privo di reale concretezza e irresponsabile dato che rischiava di bloccare – su un argomento che si continuava a percepire come spurio e non centrale come il Mediterraneo – l'intero processo negoziale giunto oramai ad una pacifica conclusione. Fu ancora una volta la ristrettezza dei tempi e l'urgenza avvertita dai paesi partecipanti nel voler concludere i lavori che nel successivo mese e mezzo si cercò di superare l'ostruzionismo maltese, attraverso una duplice strategia che annoverò da un lato pressioni diplomatiche dirette sul governo maltese, e dall'altro di calcolate concessioni⁶⁵².

I documenti ufficiali non riportano questa informale quanto cruciale fase negoziale, svoltasi in una atmosfera piuttosto concitata spesso a latere dei meeting ufficiali, ma della quale si ha memoria attraverso le testimonianze dirette dei protagonisti che fecero parte del processo negoziale. Dalla narrazione che di quelle convulse settimane ne fece anni dopo Jiří Opršal – segretario della delegazione cecoslovacca – si comprese come la stessa delegazione maltese a Vienna, in questa ultima fase guidata dall'ambasciatore Victor Gauci, sembrò essere conscia dell'irricevibilità politica e della scarsa realizzazione delle rivendicazioni, che promanarono direttamente per volere di Mintoff, come la decisione di irrigidirsi sulle stesse.

Il distacco tra la delegazione maltese presso la CSCE ed il proprio premier – con quest'ultimo che seguiva stancamente questa fase delle negoziazioni mentre si trovava in un periodo di vacanza – si sarebbe ripetuto anche in futuro, come accadrà nelle altrettanto concitate fasi conclusive del *Follow-up* di Madrid nell'estate del 1983; ciò segnava uno scollamento tra il realismo dei diplomatici impegnati nelle negoziazioni e l'immobilismo della linea imposta dal premier. Eppure, la consapevolezza che permeava gli incaricati maltesi fu fondamentale per giungere ad una risoluzione della controversia. Infatti, i primi – come Gauci riferì allo stesso Opršal – convennero sul fatto che una chiave per far giungere Mintoff a più miti posizioni sarebbe stato quello per cui «*the more pressure you put on me*», ossia maggiori critiche e invettive le altre delegazioni avrebbero diretto contro Malta durante le sessioni plenarie ufficiali, «*the faster things might change back home*»⁶⁵³.

⁶⁵² Distr. Restricted, CSCE/CC/DEC./60, Geneva, 15 July 1975, in *CSCE/OSCE Archives*, Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.5-1710.

⁶⁵³ *CSCE Testimonies: Ambassador Jiří Opršal*, pp. 49-50, in *CSCE Testimonies*, cit.

Questa strategia, per quanto umiliante per quella maltese, conseguì i suoi frutti. Giunti a luglio, lo stesso Mintoff iniziò a convincersi dell'insostenibilità della sua posizione. Il compito di presentare a Ginevra l'apparente cambiamento d'umori del leader maltese – necessario prerequisito per sbloccare la vicenda non solo del Mediterraneo ma anche di poter giungere a finalizzare i lavori dello Stage II – fu affidato alla delegazione maltese.

Per la ricostruzione di questi delicati giorni, la testimonianza che di essi ne diede l'ambasciatore Yuri Vladimirovich Dubinin – ministro plenipotenziario aggregato alla delegazione sovietica – risulta essere di encomiabile valore. Giunti alla prima decade di luglio, l'assenso sul testo del *Final Act* era pressoché raggiunto su tutti gli aspetti, tranne che sul Mediterraneo. Questa situazione fu vissuta con crescente irritazione dai sovietici, sempre più desiderosi di giungere alla conclusione dei lavori, al fine di non pregiudicare gli altri risultati faticosamente conseguiti rispetto allo scenario europeo. Fu su questa base che la mattina del 10 luglio 1975, Dubinin chiese di incontrare Joseph Attard Kingswell, il diplomatico maltese capo della delegazione del suo paese nell'ultima fase ginevrina della Conferenza, al fine di sondare quale fosse la sensibilità maltese sulla vicenda; in particolare, se vi fossero delle aperture al fine di superare il veto maltese. Il futuro ambasciatore sovietico in Spagna fu persuasivo, ricordando al suo interlocutore che si aveva in quel momento l'occasione unica per imprimere una svolta decisiva alla vicenda, offerta loro dall'apertura quello stesso giorno presso l'*Intercontinental Hotel* di Ginevra dell'incontro bilaterale tra Gromyko e Kissinger: qualora i maltesi avessero dato sentore di una certa disponibilità a riconsiderare la loro posizione, ciò sarebbe stato accolto registrato con favore durante il vertice⁶⁵⁴.

Fu in questo momento che Kingswell chiese a Dubinin di annotare alcune parole che rappresentavano le nuove richieste maltesi in merito alle previsioni sul Mediterraneo da inserirsi nel *Final Act*: queste si limitavano a prevedere che il testo contenesse dei generici riferimenti al mantenimento della pace e alla riduzione delle forze armate nella regione. Al diplomatico sovietico apparì sin da subito la novità della narrazione maltese, che pareva ora convenire sulla bozza di dichiarazione sul Mediterraneo accettata dai restanti paesi partecipanti, rinunciando ai riferimenti circa l'estensione del novero dei NPMS sino al Golfo Persico, all'istituzionalizzazione della cooperazione CSCE nel Mediterraneo, e alla richiesta di neutralizzazione delle flotte delle due superpotenze. Dubinin consegnò al proprio capo delegazione - Anatoly Kovalev – che avrebbe partecipato all'incontro tra Gromyko e Kissinger, l'appunto contenente le riflessioni di Kingswell. Come assicurato ai maltesi, i sovietici si fecero carico di istruire il contenuto dello stesso, e il ministro degli Esteri sovietico rivolgendosi al Segretario di Stato statunitense esclamò: «*there's a new proposal by Malta*». Inizialmente, Kissinger replicò - mostrandosi tra l'esser seccato per non aver ricevuto notizia di ciò e l'ironico: «*what new proposals by Malta are you talking about? We don't have any proposal [...] I hope that there's no reference to the Sixth Fleet in this new wording*». In effetti, non vi era alcun riferimento a ciò; pertanto, in conclusione della riunione del 10 luglio, il Consigliere per la

⁶⁵⁴ July 10-11, 1975 – *Kissinger-Gromyko Meetings in Geneva, Memorandum of Conversations*, in Gerald R. Ford Presidential Library, in Kissinger Reports on USSR, China, and Middle East Discussions (Box 1), in <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0331/1554000.pdf>.

Sicurezza Nazionale statunitense, accogliendo con favore la nuova posizione maltese, esclamò: «*we've come to an agreement; the formulation works for us*»⁶⁵⁵.

Sulla base della mutata posizione maltese e ottenuto il via libera di Stati Uniti ed Unione Sovietica, il giorno successivo ebbe inizio una ultima e breve fase di *re-drafting* del testo che portò «*finally*» (è questa la parola che si trova nel Journal della riunione) i risultati sperati il 14 luglio 1975, quando il WG-MED registrò l'assenso di tutti e 35 i paesi sul testo definitivo inerente al Mediterraneo da inserire nel *Final Act*⁶⁵⁶.

4.3.6. Un piccolo cesto tra i cesti: la 'dichiarazione sul Mediterraneo' nel Final Act

La ricomposizione del problema maltese permise che si potesse giungere all'agognata conclusione della fase ginevrina della Conferenza, che elaborò il *Final Act*, ossia il documento fondativo della CSCE, che ora attendeva di essere firmato e adottato dai Capi di Stato e di Governo nello stage III che si sarebbe svolto tra la fine di luglio ed i primi giorni di agosto.

Il testo presentava delle specifiche '*previsioni mediterranee*', le quali risentivano chiaramente della problematicità e della tensione da esse suscitate durante la fase negoziale.

Gli originali richiami – italiani, dei NNA e di Malta – di dar vita ad una *Declaration* furono disattesi: le previsioni mediterranee della CSCE furono inserite all'interno di un meno vincolante *Capitolo* dell'Atto Finale al quale venne dato il titolo di «*Questions relating to Security and Co-operation in the Mediterranean*». Esso si presenta come un testo dall'estensione di circa due pagine, composto da sette paragrafi dei quali quattro di natura preambolare. Fu dato ampio risalto alla cooperazione tecnica in luogo degli aspetti dalla natura più securitaria e politica. Infatti, si dava previsione del fatto che gli stati partecipanti avessero intenzione «*to seek, by further improving their relations with the non-participating Mediterranean States, to increase mutual confidence, so as to promote security and stability in the Mediterranean area as a whole*» e di contribuire alla pace «*reducing armed forces in the region, strengthening security, lessening tensions in the region*» ma senza dare specificità a tale volontà. Parzialmente più definito era lo spettro della cooperazione tecnica, che avrebbe interessato il campo delle «*economic activity*», dell'«*industry, science and technology*» e il tema della tutela ambientale.

Nonostante la rilevanza generale di tali previsioni, era evidente la generalità di fondo delle stesse, accresciuta dal fatto che, come l'intero Atto Finale, non avevano peso vincolante. Eppure, questa trattazione che del Mediterraneo fu fatta incontrò la soddisfazione in primo luogo delle due superpotenze e quella della maggior parte dei paesi partecipanti. Infatti, attraverso essa, da un lato era stato scongiurato il timore di una istituzionalizzazione del bacino e dell'inserimento delle sue problematiche questioni nei delicati ingranaggi della CSCE; dall'altro, anche i paesi rivieraschi europei che avevano mostrato una maggiore sensibilità rispetto alla causa del bacino poterono dirsi soddisfatti quali Francia Italia, i quali non solo

⁶⁵⁵ *CSCE Testimonies: Ambassador Yuri Vladimirovich Dubinin*, pp.201-203, in *CSCE Testimonies*, cit.

⁶⁵⁶ Distr. Restricted, *Co-ordinating Committee - Working Group on the Mediterranean (WG-MED) Journal No.47*, Geneva, 14 July 1975, in *CSCE/OSCE Archives, Stage II - Geneva (29 August 1973 - 21 July 1975)*, Vol.6-1711.

ribadirono la loro influenza su un'area strategicamente importante per la loro proiezione estera, ma apparirono mediatori cruciali per la conclusione positiva della CSCE.

Così come a Dipoli, anche nella lunga fase ginevrina, la più immediata sconfitta della trattazione del Mediterraneo all'interno della CSCE fu Malta che vide rigettate le sue originali rimostranze sul bacino; eppure, a ben vedere, neppure La Valletta poté rammaricarsi del tutto. Laddove l'attivismo mediterraneo dell'isola intendeva mascherare finalità più prossime inerenti al proprio interesse nazionale, come ad esempio, la volontà di vedere accresciuto il proprio prestigio e protagonismo regionale qualificandosi quale attore non allineato, l'esito della vicenda non fu totalmente controproducente a tale scopo.

Infatti, uno dei risultati conseguiti dai maltesi pur abbandonando la loro linea massimalista fu quello per cui attraverso il mero inserimento del Mediterraneo nel *Final Act*, essi ottennero che su di esso se ne discutesse anche nei seguiti della Conferenza come per qualsiasi altro tema CSCE. Pur non essendo stato possibile inserire una diretta correlazione di ciò, venne inserita la formula secondo la quale «*in order to advance the objectives set forth above, the participating States also declare their intention of maintaining and amplifying the contacts and dialogue as initiated by the CSCE with the non-participating Mediterranean States to include all the States of the Mediterranean*»⁶⁵⁷.

Alle implicazioni di questa previsione alluse il vice primo Ministro maltese Anton Buttigieg, - inviato di Mintoff allo Stage III, che si svolse dal 30 luglio al 1° agosto 1975 ad Helsinki, durante il quale fu apposta la firma sul documento finale - auspicando che, partendo da quella che si ostinò a definire la *Dichiarazione sul Mediterraneo*, si potessero approfondire e sviluppare nelle tappe future della CSCE, le previsioni in termini di sicurezza e cooperazione nella regione⁶⁵⁸.

In maniera oggettiva, il Mediterraneo tratteggiato dal *Final Act* non tradiva l'interpretazione che di esso ne diedero negli oltre tre anni di lavori della Conferenza i paesi partecipanti, quale tema spurio e secondario della CSCE, che si preferiva confinare in un angolo piuttosto che sviluppare. Ad ogni modo, il fatto stesso che alla fine i temi del bacino avessero trovato una pur generale menzione nell'Atto Finale fu di per sé il risultato più importante per coloro i quali - in maniera manifesta, tacita o pretestuosa - apparirono interessati agli stessi.

Eppure, le note positive parvero esaurirsi qui. Nell'ambito CSCE, di Mediterraneo si sarebbe nuovamente parlato nel primo Follow-up meeting che si sarebbe tenuto a Belgrado in Jugoslavia, i cui lavori preparatori sarebbero iniziati nel giugno 1977; tuttavia, i limiti e la problematicità che avevano caratterizzato le riflessioni sul bacino si stagliavano ancora immutate all'orizzonte.

La ricostruzione delle fasi iniziali e costitutive del Processo di Helsinki consente di comprendere come il Mediterraneo sia emerso sin da questi momenti originali della CSCE,

⁶⁵⁷ *Questions relating to Security and Co-operation in the Mediterranean*, in The Conference on Security and Co-operation in Europe - Final Act, p.37, in <https://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>.

⁶⁵⁸ Distr. Restricted, CSCE/III/PV.2, Helsinki, 30 July 1975, pp.12-15, in Verbatim Record of the Second Meeting - Mr. Buttigieg Speech- Deputy Prime Minister Malta, in *CSCE/OSCE Archives*, CSCE Stage III - Helsinki (30 July - 1 August 1975), Vol.24-1733.

mostrando di possedere quelli che diverranno gli aspetti salienti e duraturi che caratterizzeranno l'interpretazione del Mediterraneo all'interno della CSCE.

Tra questi ultimi, anzitutto, la decisiva spinta esogena all'inserimento del bacino da parte dei NPMS. Questa, tuttavia, sarebbe rimasta inefficace e semplice lettera morta se non avesse trovato sponda nei tradizionali interessi mediterranei di alcuni dei paesi partecipanti dell'Europa meridionale quali Francia, Italia e Malta. Fu grazie all'azione diplomatica e negoziale di questi paesi che fu possibile inserire il Mediterraneo dapprima nelle previsioni di Dipoli e poi all'interno del *Final Act* di Helsinki nel 1975, nonostante l'opposizione della vigilia da parte della maggioranza dei partecipanti che percepirono con pericolo l'eventualità che la CSCE si occupasse delle questioni mediterranee, in quanto queste ultime avrebbero potuto rappresentare un elemento ostativo dei lavori a causa della loro problematicità. Una caratteristica questa che presentava due aspetti. Da un lato una problematicità relativa alla natura dei temi mediterranei che sarebbero stati oggetto di discussione, quali ad esempio quelli relativi alla sicurezza e agli aspetti militari della regione, col concreto rischio di scoperciare il vaso di Pandora mediorientale: una eventualità questa che avrebbe certamente impattato sullo svolgimento della Conferenza e che pertanto occorreva scongiurare a qualsiasi costo.

Dall'altro, una problematicità delle modalità stesse attraverso le quali gli aspetti mediterranei venivano veicolati all'interno del forum; in questo caso, il riferimento era più che altro alla condotta massimalista di Malta che, a partire dalla fase tra la conclusione delle Consultazioni di Dipoli e l'avvio della CSCE I, ma soprattutto nell'ultimo periodo dei negoziati a Ginevra, aveva sortito l'effetto contrario, contribuendo a trasmettere un'immagine del bacino ancor più problematica.

Questi aspetti contribuirono a definire la terza caratteristica ascrivibile alla dimensione mediterranea della CSCE sin dalla fase costitutiva del Processo di Helsinki, ovvero sia una sua voluta quanto razionale secondarietà che la maggioranza dei partecipanti attribuì alla stessa. I richiamati pericoli che il bacino pareva portarsi dietro, uniti alla constatazione che la vocazione del forum dovesse essere e rimanere esclusivamente quella dell'Europa continentale, e alla convinzione che la Conferenza non avesse gli strumenti per occuparsi dei problemi della regione, contribuirono a derubricare il Mediterraneo all'interno del foro CSCE. Pertanto, spinte esogene, problematicità percepita ed implicita e, in definitiva, una razionale secondarietà furono le caratteristiche salienti attraverso le quali il Mediterraneo iniziò ad essere percepito all'interno della CSCE e che tesero a confermarsi nei seguiti della Conferenza.

Capitolo V

Il Mediterraneo negli anni Ottanta all'interno di NATO, WEU e nei seguiti della CSCE: declinazioni tradizionali e nuove percezioni di sicurezza

5.1 La NATO e il Mediterraneo al tramonto della Détente: il riacutizzarsi della contrapposizione bipolare anche all'interno del bacino

Se la firma dell'Atto Finale di Helsinki fu un risultato possibile in virtù del dialogo intercorso tra le due superpotenze tra la metà degli anni Sessanta e quella degli anni Settanta, essa rappresentò di fatto il canto del cigno dello stesso e della *Détente*. A partire dal 1976 e sino all'ascesa di Mikhail Gorbachev nel marzo 1985 quale nuovo segretario del Partito Comunista in Unione Sovietica, una nuova fase di tensione e contrapposizione caratterizzò i rapporti tra gli attori principali dei due Blocchi, al punto da indicare questo periodo quale 'nuova' o 'seconda' guerra fredda⁶⁵⁹.

Gli elementi della mutata temperie internazionale furono molteplici. La decisione sovietica tra il 1976 ed il 1977 di iniziare a schierare nell'Europa centro-orientale i missili a medio raggio SS-20, nel tentativo di riequilibrare a loro vantaggio il trattato SALT siglato nel maggio 1972; la replica occidentale a ciò esplicitasi con l'adozione nel dicembre 1979 al Consiglio dei ministri degli Esteri e della Difesa NATO della cosiddetta *doppia decisione* che da un lato autorizzava un opposto e contrario dispiegamento di vettori (gli 'euromissili') e dall'altro sanciva la prosecuzione dei negoziati sul disarmo; ed infine l'invasione sovietica dell'Afghanistan nel dicembre 1979, furono alcuni dei più evidenti segnali di tale mutato clima.

Tra questi avvenimenti, l'invasione da parte dell'Unione Sovietica della Repubblica Democratica dell'Afghanistan guidata dal leader del Partito Democratico Popolare Hafizullah Amin nel dicembre 1979 e il clima di una percepita nuova corsa agli armamenti furono quelli che ebbero un più diretto impatto sulle riflessioni mediterranee dei tre fora. Lo stato della documentazione consente una preliminare ricostruzione delle stesse, sebbene l'eshaustività non sia possibile essendo gran parte della stessa ancora classificata sia presso gli archivi delle organizzazioni che presso i singoli stati.

Soprattutto l'invasione sovietica dell'Afghanistan contribuì a far sì che le riflessioni dell'Alleanza sul Mediterraneo si mantenessero sul solco securitario-militare⁶⁶⁰. Su tale impostazione si mantennero i rapporti elaborati dall'*Ad Hoc Group on the Mediterranean* - che continuò ad essere presieduto - sino al 1981 - dal belga Robert Meuwis della NATO *Division of Political Affairs*⁶⁶¹ - e quelli curati a partire dall'autunno 1979 dal *Political Committee* (PC) sulla composizione e le attività del SOVMEDRON, i quali ancora indicarono come maggiore

⁶⁵⁹ E. AGA ROSSI, *Gli Stati Uniti e le origini della guerra fredda*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 12; DE LEONARDIS, *op.cit.*, p.101; J.M. PALAYRET, *Visto da Parigi. La Francia, l'Italia e la costruzione europea durante la presidenza di François Mitterrand 1971-1991*, in P. CRAVERI, A. VARSORI (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957 - 2007)*, p.431.

⁶⁶⁰ *Report of the Secretary General on progress during the period 1st January to 31st December 1980, 12st August 1981*, C-M(81)46, in NA.

⁶⁶¹ HATZIVASSILIOU, *op.cit.*, p.20.

pericolo per la sicurezza della regione la presenza di una «*medium-high composition*» della Squadra sovietica che giungeva a schierare una media di circa 40/50 unità⁶⁶². Inoltre, pur riscontrando una progressiva diminuzione, la flotta sovietica risultò avere migliorato la propria operatività grazie alla modernizzazione degli effettivi e ad un più efficace supporto ausiliario⁶⁶³.

Sebbene la composizione numerica della flotta sovietica non fosse mutata, due aspetti significativi andarono con l'emergere. Il primo era quello per cui la flotta di Mosca non era riuscita a restaurare la sua presenza ai livelli precedenti la perdita degli approdi egiziani; mentre il secondo era il riscontro di una generale attenuazione dell'influenza sovietica nella regione anche in termini politici, soprattutto a causa delle critiche che i paesi arabi rivieraschi indirizzarono contro l'Unione Sovietica in conseguenza della vicenda afghana⁶⁶⁴. Neppure il quasi contemporaneo scoppio del conflitto tra Iran e Iraq riuscì ad offuscare la vicenda afghana e a far riguadagnare a Mosca il credito arabo nei suoi confronti⁶⁶⁵ a causa del protrarsi di quest'ultima, dell'incerto atteggiamento assunto dai sovietici in merito al tragico compiersi del capitolo libanese del conflitto arabo-israeliano (1982-1984) e alla scarsa credibilità che l'URSS ebbe quale mediatore credibile in Medio Oriente⁶⁶⁶.

Nonostante la postura sovietica nel bacino paresse essere fortemente minata, Mosca non rinunciò alla regione e cercò di puntellare la propria influenza sulla stessa da un lato, proseguendo le pressioni sugli stati rivieraschi finalizzate alla concessione di facilities per la propria flotta – sebbene questa azione continuasse ad avere uno scarso risultato⁶⁶⁷ –; e dall'altro, cercando di apparire quale *reliable actor* regionale riproponendo dei richiami – sovente definiti dagli occidentali propagandistici e faziosi – già avanzati nel corso del decennio precedente, quali quelli che prefiguravano la trasformazione del Mediterraneo in un '*lake of peace*' e in una '*nuclear free zone*'⁶⁶⁸. Rispetto al primo percorso, le pressioni sovietiche si indirizzarono soprattutto verso Malta e la Libia. Il corteggiamento nei confronti dell'isola si

⁶⁶² *Report by the Political Committee SOVMEDRON Naval Facilities (Third Updating)*, 5th December 1980, C-M(80)56 (Revised), in NA.

⁶⁶³ *Report on the situation in the Mediterranean November 1981 – March 1982*, 13th April 1982, C-M(82)21, in NA.

⁶⁶⁴ *Report by the Political Committee, SOVMEDRON Naval Facilities (Second Updating)*, 21st February 1980, C-M(80)7, in NA.

⁶⁶⁵ *Report on the Situation in the Mediterranean November 1979 – March 1980*, 22nd May 1980, C-M(80)22, in NA. Si veda altresì *Report on the Situation in the Mediterranean May – November 1980*, 13th November 1980, C-M(80)68, in NA; *Report on the Situation in the Mediterranean (March – October 1982)*, 3rd December 1982, C-M(82)81 (Final), in NA.

⁶⁶⁶ Si pensi ad esempio alla proposta enunciata da Breznev nel corso del XXVI Congresso del PCUS (23 febbraio- 3 marzo 1981) di convocare una Conferenza sul Medio Oriente con tutti i paesi coinvolti, che negli intendimenti sovietici avrebbe previsto la partecipazione anche dell'OLP, al quale sarebbe stato riconosciuto eguale status rispetto agli altri paesi. [in *Report on the Situation in the Mediterranean (April – October 1984)*, 26th November 1984, C-M(84)64 (Revised), in NA.]

⁶⁶⁷ Reith (British High Commission, Malta) to Burton (British Embassy, Tripoli), *Malta/USSR, USSR/Libya: Naval Aspects*, 19 April 1983, in TNA, *Political Relations Malta-Soviet Bloc 1983*, FCO 9/4122. Si veda altresì Gowan (East European and Soviet Dept.) to Jack (British embassy, Moscow), *Soviet Policy toward the Mediterranean*, 17 August 1983, in TNA, *Soviet influence around the Mediterranean*, in FCO 28/5367, 1983.

⁶⁶⁸ Sul concetto di *Nuclear Free Zone* nel Mediterraneo si rimanda al già citato saggio di C. ROSSI, *The United Kingdom and the proposals of Nuclear Free Zones in the Mediterranean between the 1960s and 1970s*, pp. 113-148, in G. BORZONI, C. ROSSI (a cura di) *Il Mediterraneo e la sfida che arriva da Est. Questioni di sicurezza e cooperazione nel mondo bipolare*, Franco Angeli, Milano, 2017.

fece più deciso a partire dalla primavera del 1979, in concomitanza con il completamento della smobilitazione delle truppe britanniche ancora presenti sull'isola conclusasi il 31 marzo. Nella loro azione, i sovietici trovarono in Mintoff un interlocutore cautamente interessato, dal momento che il *premier* maltese intravide nel rapporto con Mosca l'opportunità, da un lato di realizzare quella politica neutralista per lunghi tratti vagheggiata potendo ora ondeggiare tra i due blocchi; e dall'altro, ottenere degli aiuti economici necessari per dare una bocca d'ossigeno all'asfittica economia dell'isola. Nel biennio 1980-81, la NATO osservò con apprensione, quello che appariva essere un sensibile salto di qualità nelle relazioni tra Mosca e La Valletta.

Infatti, tra l'estate del 1980 e l'inizio del 1981 si registrò la stipula di tre accordi navali tra i due paesi⁶⁶⁹, l'apertura - nel luglio 1980 - di una sede diplomatica sovietica nell'isola⁶⁷⁰, e l'annuncio - l'8 ottobre - della conclusione di tre specifiche intese, ossia una in materia di commercio, una che disciplinava il traffico aereo di merci e persone per facilitare gli scambi tra i due stati, e soprattutto, quella attraverso la quale l'Unione Sovietica riconosceva la neutralità di Malta⁶⁷¹. La rielezione di Mintoff nel dicembre 1981, ed il fatto che la prima visita compiuta da Alex Sceberra Trigona nella sua veste ufficiale di ministro degli Esteri del nuovo esecutivo maltese avesse avuto luogo proprio a Mosca nel gennaio 1982, sembrarono completare il quadro di un oggettivo avvicinamento di Malta all'orbita sovietica, con i molteplici pericoli che ciò avrebbe significato per i paesi occidentali e per la NATO.

L'Alleanza reagì a tale evoluzione dando avvio a studi più specifici atti a monitorare l'evoluzione delle relazioni sovietico-maltesi e approvando gli sforzi che gli occidentali fecero per contenere tale pericolo. In questo senso era da iscriversi l'iniziativa italiana che aveva portato il 15 settembre 1980 alla stipula dell'accordo tra Malta e l'Italia, siglato a Roma dal ministro degli Esteri italiano Colombo e dal delegato d'affari Joseph Schembri⁶⁷² circa la garanzia della neutralità della prima da parte della seconda. Esso venne inteso come il tentativo da parte degli occidentali «*to prevent the use of Maltese shipyards by Soviet military vessels*» e lo scivolamento dell'isola verso Mosca⁶⁷³.

Altrettanti motivi d'inquietudini per gli occidentali derivarono dall'apparente e controverso avvicinamento strategico tra l'Unione Sovietica e la Libia. Mosca esercitò forti e reiterate pressioni sui libici affinché questi concedessero l'utilizzo di basi navali per la Quinta Squadra, incontrando tuttavia l'opposizione di Gheddafi. Questo, unita ad una crescente frustrazione per la posizione libica in merito al conflitto arabo-israeliano, contribuirono ad irritare i

⁶⁶⁹ Nel dettaglio, i tre accordi navali furono i seguenti: (I) luglio 1980: accordo per la riparazioni dei mercantili sovietici nei porti maltesi; (II) 23 gennaio 1981: Accordo per la creazione di «*bunkering facilities* (siti di stoccaggio per il carburante) *for Soviet merchant shipping*»; (III) 26 gennaio 1981: Accordo attraverso il quale si dava «*preference given to Soviet merchant vessels for access to Maltese ports*»: in Reith (British High Commission, Malta) to SED, *Malta/USSR: Bunkering*, 30 March 1983, in TNA, FCO 9/4122. Si veda altresì VEGO, *op. cit.*, p. 179].

⁶⁷⁰ C. BORG, *Highlights of Soviet Maltese relations 1965-1989*, University of Malta, 2011, in <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/3514>.

⁶⁷¹ *Summary record of the Meeting of the Council, 18th November 1981*, C-R(81)47, in NA.

⁶⁷² *Firma dell'accordo sulla neutralità di Malta, Roma, 15 settembre 1980*, in *Testi e Documenti sulla politica estera italiana* - 1980, pp. 289-290, in <http://www.farnesina.ipzs.it/images/biblioteca/testi/1980%20Testi%20e%20Documenti%20sulla%20politica%20estera%20dell'Italia.pdf>.

⁶⁷³ *Report on the Situation in the Mediterranean May - November 1980*, 13th November 1980, C-M(80)68, in NA.

sovietici e a rendere i rapporti tra i due paesi piuttosto ambigui ed incerti, sebbene non meno pericolosi per l'Occidente⁶⁷⁴. Infatti, come ravvisato nel rapporto dell'*Ad Hoc Group* del novembre 1981 «*the big question is whether he intends to look to Moscow for tactical reassurance which would make the threats from outside look less formidable or whether he is deciding to cross the Rubicon and to bind himself more closely to Moscow, in other words to overcome his anti-Soviet prejudice*»⁶⁷⁵.

Al fine di evitare e deflettere alcune delle inquietudini derivanti dalle relazioni intrattenute dai sovietici con questi paesi, la NATO autorizzò sempre più spesso nella prima metà degli anni Ottanta l'attivazione per '*unscheduled activities*' del NAVOCFORMED con una duplice finalità: una operativa, atta a monitorare la postura navale sovietica e gli spostamenti della stessa; ed una più politica, con il pattugliamento stesso quale messaggio di deterrenza e di disapprovazione inviato nei confronti di Mosca circa la sua politica intesa ad ottenere delle basi nel Mediterraneo da parte dei paesi arabi⁶⁷⁶.

Sebbene per l'Alleanza il pericolo relativo alle *facilities* fosse destinato a permanere sino alla seconda metà degli anni Ottanta, quando il nuovo Segretario Generale del PCUS Mikhail Gorbachev diede avvio al progressivo ritiro del dispositivo navale sovietico dal Mediterraneo, il timore di un allineamento maggiore dei due paesi mediterranei nei confronti di Mosca iniziò presto a scemare⁶⁷⁷.

L'uscita di scena di Mintoff nel dicembre 1984 ed il nuovo governo laburista di Karmenu Mifsud Bonnici più sensibile alle pressioni occidentali, scongiurarono che La Valletta la concedesse l'utilizzo di proprie infrastrutture alla marina militare sovietica e più in generale segnò un raffreddamento dei rapporti tra Malta e l'Unione Sovietica⁶⁷⁸.

Allo stesso modo, la condotta internazionale della Libia di Gheddafi specie alla metà del decennio indusse Mosca a desistere dall'apparire eccessivamente collusa con il paese nordafricano. Sebbene ciò non fosse tale da minacciare il prosieguo dei rapporti tra i due paesi - i quali anzi parvero rafforzarsi in seguito alla visita del leader libico a Mosca nell'ottobre 1985 in seguito alla quale venne siglato un accordo di cooperazione economica, scientifica e tecnica⁶⁷⁹ -, fu altrettanto vero che i sovietici non riuscirono ad ottenere da Gheddafi alcuna concessione in merito agli approdi navali richiesti⁶⁸⁰.

⁶⁷⁴ British Embassy, Tripoli to NENAD, *Qadhafi's visit to Moscow*, 22 May 1981, in *TNA, Libyan-Soviet Relations 1981*, in FCO 93/2692.

⁶⁷⁵ *Report on the Situation in the Mediterranean (May – November 1981)*, 30th November 1981, C-M(81)68 (Final), in *NA*.

⁶⁷⁶ Memorandum from the Secretary General (Luns) to the Permanent Representatives (DPC), *Unscheduled Surveillance Operations – NAVOCFORMED*, 30th April 1980, PO/80/35, in *NA*.

⁶⁷⁷ G.H. McCormick, *The Soviet presence in the Mediterranean*, October 1987, in the *RAND Corporation*, in <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P7388.pdf>.

⁶⁷⁸ Booth (British High Commission, Malta) to SED, Telno n. 003, 9 January 1985, *Malta/Soviet Union*, in *TNA, Political relations Malta-USSR, 1985*, in FCO 9/5110. Si veda altresì Marshall (British High Commission, Malta) to SED, *Malta/Soviet Union*, 22 October 1985, *ivi*.

⁶⁷⁹ Cartledge (British embassy, Moscow) to FCO, Telno n. 1360, 15 October 1985, *Qadhafi's Visit to Moscow*, in *TNA, in Relations between Libya and USSR, 1985*, in FCO 93/4081.

⁶⁸⁰ *Report on the Situation in the Mediterranean (April – October 1984)*, 26th November 1984, C-M(84)64 (Revised), in *NA*.

I magri risultati bilaterali fecero il paio con quelli altrettanto deludenti raggiunti dall'Unione Sovietica nel tentativo di qualificarsi quale potenza mediterranea affidabile e mediatrice delle tensioni regionali. Il 15 maggio 1981, nel corso della riunione del Comitato Consultivo del Patto di Varsavia, Mosca rilanciò l'idea – proposta più di recente sin dal giugno 1979 da Breznev a Carter nel corso dei negoziati per il SALT III a Vienna⁶⁸¹ - di creare una «*zone of peace in the Mediterranean*». Tale invito fu precisato dallo stesso Breznev a giugno, quando si auspicò che il bacino potesse tramutarsi in una «*zone of stable peace and cooperation*»⁶⁸².

L'Alleanza si esprime presto ed in maniera del tutto contraria rispetto a tali formule, giudicandole faziose e propagandistiche, finalizzate «*to exclude the US from the region*»⁶⁸³. Particolarmente indigesta giunse al momento l'idea di *zone of peace*, che avrebbe riaperto il dossier relativo alla denuclearizzazione del bacino. Questa prospettiva venne però letta dalla NATO quale il diretto tentativo di intaccare la sicurezza europea «*which depends, among other things, on the balance of forces and the nuclear deterrence*» nel *Southern Flank*. Ancor più irricevibile risultava essere questo scenario agli inizi del decennio, nel momento in cui simili pulsioni parevano essere insite anche all'interno dell'Alleanza. Ad esempio, in seguito alla riammissione della Grecia nelle forze integrate NATO nell'ottobre 1982, il primo ministro greco - il leader del Movimento Socialista Panellenico PaSok Andreas Papandreu - al Consiglio permanente del 25 maggio 1983 propose di convocare un expert meeting da tenersi ad Atene per discutere la creazione di una «*nuclear free zone in the Balkans*» (BNFZ) ⁶⁸⁴. Un'iniziativa questa che venne osteggiata sin dalla sua enunciazione e che non ebbe seguito, ma che contribuì a rafforzare l'irricevibilità atlantica su questi temi⁶⁸⁵.

5.1.1 Verso una nuova sensibilità atlantica sul Mediterraneo?

Accanto alle più dirette preoccupazioni esterne rispetto alla minaccia sovietica, nel corso della prima metà del decennio l'Alleanza fu impegnata altresì in un'operazione di parziale riassetto della sua organizzazione nel Fianco Sud resasi quanto più necessaria in seguito ad impattanti mutamenti quali il già ricordato rientro della Grecia nelle forze integrate NATO; l'ingresso di un paese geo-strategicamente rilevante per gli equilibri regionali quale la Spagna (30 maggio 1982); e la scadenza dell'accordo tra i partner atlantici sui *boundaries* relativi ai sottocomandi AFSOUTH. Ciascuno dei dossier sopraelencati fu causa di animosità all'interno dell'Alleanza.⁶⁸⁶ Nel corso del Consiglio atlantico dei ministri degli Esteri dell'11 dicembre 1981, il ministro greco Ioannis Charalambopoulos si scagliò contro l'ingresso della Spagna nella NATO,

⁶⁸¹ Memorandum of Conversation, *Third Plenary Meeting between President Carter and President Brezhnev Topics: SALT III and other arms control issues*, Vienna, June 17, 1979, D. 203, p. 591, in *FRUS*, 1977–1980, Vol. VI, *Soviet Union*, United States Government Printing Office, Washington, 2013.

⁶⁸² *Summary record of the Meeting of the Council*, 18th November 1981, C-R(81)47, in NA.

⁶⁸³ *Report on the situation in the Middle East and the Maghreb (September 1982 – January 1983)*, 1st March 1983, C-M(83)5, in NA.

⁶⁸⁴ *Summary record of the meeting of the Council*, 25th May 1983, C-R(83)25, in NA.

⁶⁸⁵ *Report on the situation in the Mediterranean November 1981 – March 1982*, 13th April 1982, C-M(82)21, in NA.

⁶⁸⁶ *Report by the Secretary General on progress during the period 1st January to 31st December 1981*, 26st August 1982, C-M(82)61, in NA.

asserendo che l'ingresso della Spagna avrebbe creato «*additional problems to those already existing, without the responsibility of Greece, regarding the present naval command arrangements in the Mediterranean*»⁶⁸⁷.

Il governo di Atene fu altresì al centro del dibattito circa la riorganizzazione dei confini dei sottocomandi. Laddove il governo ellenico riconosceva la validità delle previsioni dell'accordo (MC 38/4) in vigore dalla metà degli anni Cinquanta seppur oramai giunto a scadenza, proponendone un rinnovo, Ankara si spese per una completa revisione delle stesse, sottolineando l'obsolescenza di un'intesa che dopo venticinque anni era definita «*an historical relic*»⁶⁸⁸.

A tali inquietudini di carattere organizzativo e operativo, nella prima parte del decennio, si aggiunsero nuovamente quelle riguardanti la procedura di elaborazione degli stessi *status report* sul Mediterraneo da parte dell'*Ad Hoc Group*, ancora una volta oggetto di una critica che trovava i suoi alfieri nella Gran Bretagna e nella Francia. Nel corso della riunione del Consiglio permanente del novembre 1981, Parigi si lamentò di come il rapporto che si stava discutendo in quel frangente [il C-M(81)47] fosse poco più che un mero testo procedurale, in quanto elaborato dall'International Staff (IS) sulla base di indicazioni fatte ad esso pervenire dalle delegazioni; pertanto, il gruppo di lavoro si era essenzialmente limitato a controfirmarlo senza svilupparvi su di esso alcun tipo di discussione che desse vita a delle modifiche alla versione originale. Tuttavia, così come in passato, a difesa dell'organo si schierarono apertamente gli Stati Uniti, con il rappresentante permanente - l'ambasciatore Stephen Ledogar - che cercò di minimizzar l'accaduto, asserendo che nello specifico in quell'occasione si era trattato di disdicevoli incomprensioni tra l'IS e la delegazione francese, e affermò come il suo paese fosse pienamente soddisfatto del lavoro del gruppo. Parole di assenso nei confronti di quest'ultimo giunsero anche dall'Italia, che in quello stesso Consiglio avanzò una proposta finalizzata ad ottimizzare il lavoro stesso dell'organo: la delegazione italiana propose infatti che il rapporto tecnico sul SOVMEDRON elaborato dal *Political Committee* (PC) venisse elaborato in maniera coeva e congiunta con quello generale sul bacino curato dal *Ad Hoc Group*, e che il primo venisse ricompreso nel secondo al fine di armonizzare i dati e ottenere una immagine più coerente della regione. La proposta così delineata sortì un immediato dibattito che si risolse presto in un pacifico consenso circa l'opportunità di adottare tale linea che impiegherà circa un anno per generare i suoi frutti: e pertanto, il rapporto del PC iniziò a comparire come annesso al rapporto stilato dal *Ad Hoc Group*⁶⁸⁹.

Se dunque ancora nella prima parte del decennio per la NATO i prioritari motivi di inquietudine securitaria nel Mediterraneo attenevano la minaccia sovietica - seppur in regressione rispetto al recente passato - tale percezione parve mutare in relazione sia all'evoluzione dei rapporti tra gli alleati atlantici e sia ai mutamenti della politica mediterranea e navale sovietica negli anni Ottanta.

⁶⁸⁷ *Verbatim Record of the Meeting of the North Atlantic Council in Ministerial Session*, 11th December 1981, C-VR(81)50 Part III, in NA.

⁶⁸⁸ *Summary record of the Meeting of the Defence Planning Committee*, 8th July 1982, DPC/R(82)6, in NA.

⁶⁸⁹ *Summary record of the Meeting of the Council*, 18th November 1981, C-R(81)47, in NA.

La letteratura ha dato testimonianza del dissidio strategico tra le due sponde dell'Atlantico che pervase la NATO in quelli anni che vide da un lato, gli Stati Uniti assertori della necessità di procedere ad un superamento della fase della *Distensione* – che nella loro interpretazione era stata eccessivamente premiante degli interessi sovietici rispetto a quelli occidentali -⁶⁹⁰; e dall'altro i paesi europei continentali che si spesero in difesa di quel clima di dialogo tra le due superpotenze che aveva permesso non solo un rilancio della costruzione europea, ma anche il perseguimento di più nazionali interessi politici⁶⁹¹.

Tali divergenze strategiche tra gli alleati atlantici emersero anche in relazione al Mediterraneo. Washington e Londra insistettero sulla necessità che l'Alleanza monitorasse «*the continued growth of the Soviet navy and its out-of-area deployments*», un obiettivo questo che avrebbe implicato l'ammissibilità di operazioni anche oltre l'area del Trattato, specie nel Golfo Persico e nell'Oceano Indiano, ove cioè pareva identificarsi la minaccia sovietica «*during the next decade*» come indicavano le previsioni del *Political Committee* del dicembre 1981⁶⁹².

Rispetto a questa visione – che pareva seguire la minaccia navale sovietica andatasi spostandosi dal bacino alle aree adiacenti ed esterne a esso –dissentirono gli alleati europei, non disposti ad un simile impegno *out-of-area* che avrebbe potuto lasciare sguarnito il bacino ed il fianco meridionale del continente⁶⁹³.

Elementi di questo dibattito emersero nelle riunioni del Consiglio atlantico dell'inizio del decennio, dalle quali emerse la necessità di contemperare le due esigenze. Di ciò sembrarono essere consapevoli gli stessi Stati Uniti, come ne diede testimonianza il rappresentante statunitense permanente al NAC nella riunione del giugno 1980, quando Mike Y. Glitman riconobbe la «*ever-important Mediterranean Basin*», ma non rinunciò dal ribadire la necessità di monitorare la presenza sovietica nelle aree adiacenti. Sulla base di tale assunto, Washington giustificò altresì lo spostamento di un gruppo portaerei da battaglia dal bacino all'Oceano Indiano «*in defence of common interests*», e richiese che anche gli alleati europei partecipassero allo sforzo⁶⁹⁴. A ben vedere, si trattava di una riflessione originatasi dal timore con il quale gli Stati Uniti percepirono gli accordi conclusi dall'URSS con la Somalia e lo Yemen del Sud tra il 1977 ed il 1979 ⁶⁹⁵. Era stato questo, infatti, il senso delle parole pronunciate dal Segretario della Difesa Harold Brown nel corso del *Policy Review Committee* del giugno 1979 quando sostenne che «*in the longer run we ought to draw naval assets from the Mediterranean rather than from the Far East. This would mean one less carrier in the Mediterranean and one*

⁶⁹⁰ R. E. OSGOOD, *Reagan's Foreign Policy in a Postwar Perspective*, in W. GOLDSTEIN (Edited by), *Reagan's Leadership and the Atlantic Alliance. Views from Europe and America*, Pergamon-Brassey's International Defence Publishers, Inc., New York, 1986, pp. 28-32.

⁶⁹¹ R. SERVICE, *The end of the Cold War 1985-1991*, Pan Books, London, 2016, pp. 84-93.

⁶⁹² *Politico-Military implications of Soviet Naval Expansion*, 2nd December 1981, C-M(81)85, in NA.

⁶⁹³ *The Mediterranean – British Interests and Out of Area linkage. A discussion paper by the UK Defence Commitments Staff*, 4 July 1983, in TNA, in *Southern European Countries of NATO*, 1983, in FCO 9/3730.

⁶⁹⁴ *Summary record of the Meeting of the Council*, 11th June 1980, C-R(80)23, in NA.

⁶⁹⁵ F. HALLIDAY, *Revolution and Foreign Policy: The Case of South Yemen, 1967-1987*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p.194.

*more in the Indian Ocean. In my judgment, a major conflict with the Soviets would oblige us to take our carriers out of the Mediterranean anyway, or at least to move them westwards»*⁶⁹⁶⁶⁹⁷.

In un quadro generale nel quale la minaccia navale sovietica pareva essersi spostata dal Mediterraneo verso le aree adiacenti, la NATO parve accettare tale interpretazione, convincendosi della necessità prioritaria di seguire l'URSS nelle aree adiacenti e relegando in un piano secondario il bacino.

In difesa del Mediterraneo si erse ancora una volta l'Italia che, nella citata riunione NAC di giugno, attraverso il proprio rappresentante - l'ambasciatore Vincenzo Tornetta - affermò come *«the West should be more than ever conscious of the paramount military relevance of the Mediterranean as it was an area which in strategic terms acted as a hinge between Europe, the Near-East and North Africa»*. In uno scenario in cui *«elements of fluidity and uncertainty prevailed»*, venne ribadita *«the close connection existing in a geo-strategic perspective between the Mediterranean and sensitive areas of the East and Africa»*⁶⁹⁸.

Una riflessione quella italiana ripetuta anche a più alto livello come testimoniato dalle parole pronunciate dal ministro della Difesa Lelio Lagorio alla seconda riunione della XXVII Assemblea Parlamentare della WEU che si tenne a Parigi tra il 1-3 dicembre 1981. In questa occasione, il politico friulano affermò che *«senza sottovalutare l'importanza di avvenimenti riguardanti altre aree lontane, spetta innanzi tutto agli europei di prendere concretamente e rapidamente coscienza che ai margini meridionali dell'Europa, nella grande area mediterranea, si sta giocando una grande partita che coinvolge non solo il rapporto Nord-Sud, ma anche il rapporto Est-Ovest. Il Mediterraneo è un'area geografica di congiungimento incrociato Europa-Africa ed Atlantico-continente asiatico ed è un grosso teatro di instabilità e di divergenza di interessi che spesso degenerano in atti diretti, che ledono da vicino la sicurezza dei paesi che vi si affacciano»*⁶⁹⁹.

Al volgere della metà del decennio, l'Italia si fece altresì promotrice di un parziale riorientamento dell'interpretazione securitaria NATO del bacino che andasse oltre alla mera lettura della minaccia sovietica. In un'ottica più generale e attenta agli sviluppi regionali interni, nel corso del dibattito relativo alla sessione del Consiglio permanente del 27 novembre 1985 nel quale si discuteva l'approvazione del secondo rapporto annuale sul Mediterraneo elaborato dall'*Ad Hoc Group*, il rappresentante italiano - l'ambasciatore Francesco Paolo Fulci - propose che i report futuri e soprattutto l'attenzione dell'Alleanza, rivolgersero *«much attention to internal Arab problems and [...] on general political developments affecting the Mediterranean area»*⁷⁰⁰.

⁶⁹⁶ *Minutes of Policy Review Committee Meetings Washington, June 21, 1979, June 22, 1979, Middle East Security and US Military Presence*, D. 26, p.98, in *FRUS, 1977-1980, Vol. XVIII, Middle East region; Arab Peninsula*, United States Government Printing Office, Washington, 2015.

⁶⁹⁷ *Interagency Intelligence Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency NI IIM 79-10026* Washington, December 1979, D. 35, pp.123-134, *ivi*.

⁶⁹⁸ Cit. C-R(80)23, in *NA*.

⁶⁹⁹ UEO, *Intervento del ministro della Difesa on. Lagorio alla seconda riunione della XXVII Assemblea Parlamentare (Parigi, 1-3 dicembre)*, pp. 493-497, in *Testi e Documenti sulla politica estera italiana - 1981*, in <http://www.farnesina.ipzs.it/images/biblioteca/testi/1981%20Testi%20e%20Documenti%20sulla%20politica%20estera%20dell'%20Italia.pdf>.

⁷⁰⁰ *Summary record of the meeting of the Council, 27th November 1985, C-R(85)50 Part II*, in *NA*.

I documenti disponibili non consentono al momento di approfondire i seguiti di tale richiamo, che tuttavia non incontrò seguito diretto nei comunicati finali del NAC o in altre azioni dirette dell'Alleanza. La NATO e i suoi organi non sembrarono disposti a riconsiderare i termini della loro proiezione nel bacino⁷⁰¹. Una prova della persistenza di una interpretazione tradizionale della regione giunse dallo studio del *Military Committee* pubblicato sul finire del novembre 1984 che rifletteva sugli impegni futuri che avrebbe dovuto assumere l'Alleanza. In base al documento, vi erano ben pochi margini per ipotizzare una azione atlantica che andasse oltre alla prosecuzione di una garanzia militare della regione in quanto in essa si presentavano ancora quelli stessi impedimenti e condizioni di ordine strategico ed operativo ravvisati dalla NATO sin dai primi anni Cinquanta: infatti, più in generale il *Southern Flank* «*is more diverse in nature than the Northern or Central Regions*» e di come «*the geographic diversity, regional politics, and direct exposure to the Middle East and southern Mediterranean littoral combine to make the defence of the Southern Region a particularly complex problem*»⁷⁰².

Pertanto, al volgere della metà del decennio, l'Alleanza continuò a considerare l'Europa continentale il proprio teatro prioritario d'azione, e a ricercare prospettive operative *out-of-area*. In quest'ottica, il Mediterraneo, pur rimanendo una indispensabile componente strategica e securitaria dell'area atlantica, continuò ad essere interpretato attraverso categorie securitarie che tendevano a prendere in considerazione più gli equilibri di natura militare piuttosto che a leggere le fragilità politiche, economiche e sociali interne ai paesi della regione, verso le quali la NATO sembrò piuttosto insensibile, rifuggendo nell'assunto per il quale non fosse suo compito interessarsi a dinamiche non direttamente riconducibili alle questioni militari e di difesa.

5.2. Il Mediterraneo negli anni del 'rilancio' della WEU

Gli anni Ottanta per l'Unione Europea Occidentale furono cruciali in quanto nella prima metà degli stessi i paesi membri si fecero promotori di un suo rilancio operativo che l'avrebbe potuta finalmente far uscire da quel lungo stato catatonico nel quale era sprofondata poco dopo la sua istituzione. La storiografia ha messo in luce i motivi principali alla base della 'riattivazione' della WEU, che si concretizzò nel biennio 1984-85⁷⁰³.

Le richiamate divergenze strategiche e securitarie tra i paesi europei e l'alleato americano all'inizio del decennio coincisero con la fase iniziale del primo mandato del presidente statunitense Ronald Reagan (1981 - 1984), durante il quale l'esperienza della fase di

⁷⁰¹ NUTI- CREMASCO, cit, pp.317.

⁷⁰² *Report by the Military Committee on the Military suitability of the 1985-1989 NATO Force Plan and the associated degree of risk*, in Memorandum from the Director of the IMS (Lt. Gen. T. Huitfeldt) to the Secretary General, 19 November 1984, MCM-CBG-77-84, in NA.

⁷⁰³ In merito, si rimanda al già citato saggio di M. BUCCARELLI. Altresì, per una percezione italiana circa la riattivazione della UE, giungono dai resoconti della Camera dei Deputati, specie quelli relativi alla IX Legislatura; ad esempio si veda *Raccomandazione 432: Raccomandazione dell'Assemblea dell'Unione dell'Europa Occidentale, 3 giugno 1986 sulla Riattivazione dell'UEO, le sue missioni, le sue strutture e la sua posizione in Europa'*, in Camera dei Deputati, Portale Storico, Doc. XII - Risoluzioni e raccomandazioni di Assemblee parlamentari di organismi internazionali, in IX Legislatura della Repubblica italiana.

distensione venne definitivamente archiviata che lasciò il posto ad un nuovo periodo di contrapposizione con l'Unione Sovietica, e nei rapporti transatlantici, segnò il ritorno ad una fase assai meno condivisa nei modi attraverso i quali condurre la politica internazionale. Ciò indusse gli stati europei a ritenere che fosse opportuno in questa fase riflettere altresì sull'esigenza di conseguire un passo in avanti verso una maggiore integrazione tra gli stessi, anche nei campi della politica estera e di difesa comune, al fine di costituire un polo europeo che fosse in grado di far valere la propria voce anche per quanto riguardava le questioni di sicurezza.

I primi tentativi in questo senso non ebbero il successo sperato, come in maniera paradigmatica testimoniato dal fallimento dell'iniziativa Genscher-Colombo nel 1981. Questa prima *débâcle* non scoraggiò però la Francia del presidente François Mitterrand – tra i principali detrattori della politica statunitense⁷⁰⁴ – che durante il suo primo settennato all'Eliseo (1981-1988) ritenne che un avanzamento nel campo della difesa e della sicurezza sarebbe stato possibile attraverso il rilancio della WEU, che a tale fine era preposta fin dal principio.

La strada che portò alla riscoperta dell'Unione passò attraverso tre cruciali Consigli ministeriali (Esteri e Difesa) alla metà del decennio, ossia quello di Parigi del 12 giugno 1984; quello di Roma del 26-27 ottobre dello stesso anno; ed infine con l'appuntamento di Bonn del 22-23 aprile 1985⁷⁰⁵. Soprattutto il vertice in Italia si rivelò essere di grande significato, non solo poiché giunse in occasione dei trent'anni dall'istituzione formale dell'organizzazione, ma anche poiché sancì l'impegno dei ministri degli stati partecipanti «*to make better use of the WEU framework*»⁷⁰⁶. Sebbene il bilancio della riattivazione si sia rivelato essere piuttosto contraddittorio ed incerto, in tale contesto proseguì – ancora tra luci ed ombre – l'attenzione da parte della WEU al Mediterraneo⁷⁰⁷.

⁷⁰⁴ R.L. GARTHOFF, *Detente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Brookings Institution, Washington D.C., 1994, si veda il capitolo 'Europe between the Superpowers', p. 1029 e segg.

⁷⁰⁵ *Report from the WEU Council of Ministers on the reactivation of the organisation (Paris, 12 June 1984)*, in https://www.cvce.eu/en/obj/report_from_the_weu_council_of_ministers_on_the_reactivation_of_the_organisation_n_paris_12_june_1984-en-0fee2689-ae6e-4e91-b8c4-bab2b922b5cd.html.

⁷⁰⁶ BLOED-WESSEL, *op.cit.*, pp. xiii-xxiv. Si veda anche ROHAN, *op.cit.*, pp. 124-154. Sulle conclusioni alle quale giunse il meeting di Roma si veda: *Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers (Rome, 27 October 1984)*,

https://www.cvce.eu/en/obj/declaration_by_the_weu_foreign_and_defence_ministers_rome_27_october_1984-en-c44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf.html; e Document on institutional reform of WEU (Rome, 26 and 27 October 1984),

https://www.cvce.eu/en/obj/document_on_institutional_reform_of_weu_rome_26_and_27_october_1984-en-2d581615-46e7-429d-822e-657b9948eddc.html.

⁷⁰⁷ Sulla delicata fase della riattivazione si veda: Leo Tindemans, 'Removing obstacles to the building of Europe' in *Le Monde* (23 December 1983),

https://www.cvce.eu/en/obj/removing_obstacles_to_the_building_of_europe_from_le_monde_23_december_1983-en-55b060f5-2aa9-4480-b146-567fdf311429.html. K. JØRGENSEN, (1990). *The Western European Union and the Imbroglia of European Security. Cooperation and Conflict*, 25(3), 135-152, in <http://www.jstor.org/stable/45083709>Copy; P.F.P. NOPENS, *Reactivation of the Western European Union*, BiblioScholar, 2012.

A tre anni dall'ultimo (1978) rapporto sul Mediterraneo⁷⁰⁸, l'Assemblea ravvisò la necessità di aggiornare la propria lettura della sicurezza nel bacino incaricando di ciò il *Committee on Defence Questions and Armaments* ed il parlamentare francese Bozzi in qualità di *Rapporteur*, i quali presentarono all'aula il 4 maggio 1981 il nuovo rapporto sulla regione, il primo degli anni Ottanta⁷⁰⁹. Il Comitato sottolineò come non si fosse registrato alcun incremento dell'influenza sovietica nella regione e di come il pericolo di un attacco convenzionale «*has not yet significally increased*». Tuttavia, a tale miglioramento dello scenario securitario regionale aveva fatto da contraltare «*the increased danger of the outbreak of local hostilities*» identificando nel Libano meridionale l'area dalla quale sarebbero potute emergere tensioni nel prossimo futuro in riferimento al conflitto arabo-israeliano. Dinanzi a ciò, la WEU mostrò di condividere la postura della NATO sugli aspetti più direttamente militari, convenendo sulla necessità che «*the will of all members to maintain security in the Mediterranean area*»⁷¹⁰.

Il rapporto venne discusso ed infine approvato nel corso della riunione assembleare del 16 giugno, dalla quale emersero importanti elementi su cui riflettere. Accanto ad una più netta affermazione della rilevanza della regione, sostenendo che «*the Mediterranean is not a secondary theatre but a strategic area of the highest importance for the Defence of Europe*», emerse tuttavia l'amara constatazione di come «*Europe is unable to defend itself on its southern flank, the Mediterranean, without American help*»⁷¹¹, come sostenuto dal parlamentare francese Baumel: una candida quanto realistica ammissione, che da lì a poco verrà utilizzata dalla stessa Francia per corroborare la sua azione circa la necessità di un rilancio dell'integrazione europea anche sui temi della politica estera e della sicurezza, che in parte confluiranno nella *riattivazione* della stessa WEU alla metà degli anni Ottanta⁷¹².

5.2.1. Dall'Assemblea al Consiglio: nuove percezioni di sicurezza e l'istituzione del WEU Mediterranean Working Group

Pur con la consapevolezza che lo scenario securitario del bacino presentava non secondarie inquietudini specie per i membri meridionali dell'Unione, trascorsero quattro anni (1982 - 1985) dal secondo rapporto sul Mediterraneo negli anni Ottanta. Un lasso di tempo che trovò parziale giustificazione da un lato in quella stessa complessa fase di rilancio politico e tecnico della WEU che a livello interno assorbì non poche risorse, ma dall'altro e più realisticamente,

⁷⁰⁸ Il precedente era stato il rapporto 'Security in the Mediterranean' D. 776 del 31st May 1978 (Grant, Rapporteur).

⁷⁰⁹ *Speech by the President of the Committee on Defence Questions and Armaments (Cavaliere - Italy)*, in *Proceedings of the Twenty-Seventh Ordinary Session, First Part, June 1981, Minutes of the Official Debates, Second Sitting*, 16th June 1981, p. 72, in HAEU, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.05 Sessions 1980 - 1985, WEU-52_019.

⁷¹⁰ *Draft Recommendation on European Security and the Mediterranean*, p.130, D. 876, in HAEU, (WEU) fund, WEU-01.05 Sessions 1980 - 1985, WEU-52_010.

⁷¹¹ *Proceedings of the Twenty-Seventh Ordinary Session, First Part, June 1981, Minutes of the Official Debates, Third Sitting*, 16th June 1981, pp. 93-105, in HAEU, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.05 Sessions 1980 - 1985, WEU-52_020.

⁷¹² *European security and the Mediterranean, Report submitted on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments, by Mr. Bozzi, Rapporteur*, 4th May 1981, D. 876, pp. 125-161, in (WEU) fund, WEU-52_010.

nella più generale perifericità verso la quale il bacino parve essere nuovamente confinato, oscurato ad un tempo, dallo stesso processo di rilancio e dai prioritari dossier continentali.

Di Mediterraneo si tornò a parlare nella primavera del 1986 quando, il 29 aprile, venne presentato il rapporto intitolato *'European security and the Mediterranean'* elaborato dal *Committee on Defence Questions and Armaments*, curato dal tedesco Peter Kittelmann.

Nonostante gli anni di distanza trascorsi dall'ultima riflessione sul bacino, in tale occasione fu proposta una interpretazione piuttosto complessiva della regione. In essa parve infatti iniziare ad erodersi il dogmatismo bipolare attraverso il quale sino ad allora le organizzazioni multilaterali di sicurezza avevano letto la regione. Il rapporto infatti, constatava come nel periodo intercorso dall'ultimo rapporto (1982-85) la minaccia militare sovietica e dei Paesi del Patto di Varsavia non fosse aumentata mentre vi fosse inquietudine dai *«latest arising dangers from conflicts and crises in the eastern and southern parts of the Mediterranean»*. Le previsioni precedenti circa l'instabilità libanese si erano rivelate tragicamente corrette (1982-1984), e nel bacino era avvertita in maniera crescente la minaccia terroristica, con la Libia accusata dagli occidentali di essere tra i fiancheggiatori del terrorismo e coinvolta in incidenti e scontri con i primi.

Tenuto conto di ciò, la riflessione proposta dal Comitato indicava la presenza di tre principali pericoli per la sicurezza della regione. Il primo era rappresentato ancora dalla presenza del SOVMEDRON, che continua ad avere una composizione notevole (44 unità) sebbene quello che era risultato essere il timore occidentale maggiore dal dopoguerra in avanti, ovvero sia che il Mediterraneo potesse divenire *«a red sea»*, apparisse allora essere sempre più remoto. Come pericoli assai più imminenti furono valutati i restanti due: ossia quello relativo alla possibilità che potessero divampare conflitti regionali tra i paesi della sponda sud – tra di essi divisi da rivalità territoriali e politiche -; ed infine il timore stesso che il bacino potesse essere destabilizzato dalla stessa fragilità interna – politica, economica e sociale – degli attori statuari della sponda Sud.

In questo senso, il rapporto sosteneva che in futuro la sicurezza della regione sarebbe dipesa *«much more on diplomatic and economic relations [between the West and the West-non Mediterranean states] than on traditional military power»*⁷¹³. Una constatazione chiara nella sua formulazione e che ora era diveniva prioritaria nell'interpretazione securitaria del bacino, rafforzata dall'ultima delle dieci raccomandazioni contenute nel rapporto ed inviate al Consiglio WEU secondo la quale era necessario che i paesi occidentali adottassero *«appropriate measures to improve the economic and social situation of the peoples of the less-developed countries in order to create more stability in the region»*⁷¹⁴.

Questo faceva il paio con un nuovo impegno nella regione, come quello ribadito dal comunicato finale del Consiglio dei ministri degli Esteri e della Difesa WEU che si svolse negli

⁷¹³ *'European Security and the Mediterranean', Report submitted on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments by Mr. Kittelmann, Rapporteur, 29th April 1986, D.1060, pp. 274-308, in HAEU, in (WEU) fund, WEU-01.06 Sessions 1985 – 1989, WEU-63_014.*

⁷¹⁴ *Draft Recommendation on European security and the Mediterranean, pp. 248-9, D. 1060, ivi.*

stessi giorni (29-30 aprile) a Venezia, che invitò i paesi europei ad agire al fine di ridurre le tensioni nel Mediterraneo⁷¹⁵.

Laddove in passato il dibattito assembleare aveva spesso sconfessato il contenuto del rapporto, stavolta non si verificò tale eventualità, e la seduta plenaria del 4 giugno approvò senza modificarlo il contenuto originario del rapporto⁷¹⁶.

Nella riunione, alla quale presero parte anche i ministri della Difesa, si ribadì la centralità del bacino e l'opportunità che i paesi occidentali agissero in maniera più decisa e non solamente entro i tradizionali schemi securitari. Nel corso del suo intervento, Kittelmann rilevò «*the urgent need to stop regarding NATO's Southern Flank as peripheral is becoming increasingly clear*» ed il ministro della Difesa italiano Giovanni Spadolini che chiese uguale dignità per il Mediterraneo come per l'area europea e atlantica, e pronunciandosi a favore della comune constatazione per cui i problemi della sicurezza nel Mediterraneo e quelli in Europa fossero intesi quali due facce della stessa medaglia⁷¹⁷.

A condividere le conclusioni del rapporto furono soprattutto Italia e Francia, che sostennero in modo particolare l'ultima raccomandazione, che richiamava i paesi europei alla necessità di dar luogo ad una migliore cooperazione, politica ed economica, tra le due sponde⁷¹⁸. Una sintonia quella tra Roma e Parigi che nell'immediato futuro proseguì e si precisò meglio all'interno del Consiglio WEU, che al volgere del decennio parve divenire la sede deputata per riflettere dei temi mediterranei.

5.2.2. Le riflessioni ed i limiti del WEU MWG

Il mutamento della sede istituzionale parve elevare la rilevanza delle discussioni sul bacino in sede WEU e ciò fu propiziato da una iniziativa italiana, concepita e promossa dallo stesso Spadolini, finalizzata a dar vita proprio in seno al Consiglio Permanente, ad un momento di riflessione più strutturata e specifica sulla sicurezza mediterranea⁷¹⁹. Questa maggiore sensibilità e attenzione per la regione fu definitivamente riconosciuta dal Consiglio ministeriale WEU del 13-14 novembre 1986 in Lussemburgo che accolse le sollecitazioni giunte dalle delegazioni di Italia e Francia e diede mandato alle stesse «*to discuss problems in the region and consider whether there are aspects which should be looked at further in WEU*», sondando, in particolare, la fattibilità di creare un gruppo di lavoro sulla sicurezza nel Mediterraneo⁷²⁰.

⁷¹⁵ *Communiqué issued after the ministerial meeting of the Council of Western European Union, Venice, 29th -30th April 1986*, pp.347-8, in *HAEU*, (WEU) fund, WEU-01.06 Sessions 1985 – 1989, WEU-63_016.

⁷¹⁶ *Fifth sitting*, 4th June 1986, pp. 155 – 179, in *HAEU*, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, WEU fund, WEU-01.06 Sessions 1985 – 1989, WEU-63_026.

⁷¹⁷ *Address by Mr. Spadolini, Minister of Defence of Italy, during the Fifth Sitting*, 4th June 1986, pp. 162 – 172, *ivi*.

⁷¹⁸ *Fifth sitting*, 4th June 1986, pp. 177-8, *cit*.

⁷¹⁹ Barrass (Defence Department, d'ora in Avanti DD) to Ramsden (European Community Dept), *WEU Mediterranean security group*, 2 October, in *TNA, WEU Mediterranean Sub-Group*, 1987, FCO 46/6165.

⁷²⁰ *Reply of the Council to Recommendation 439*, 27th April 1987, D.1104, p. 115, in *HAEU*, in WEU fund, WEU-01.06 Sessions 1985 – 1989, WEU-66_011.

Poco dopo, nel corso del bilaterale svoltosi a Parigi (28-29 novembre) tra il Presidente francese François Mitterrand ed una nutrita delegazione italiana guidata dal Presidente del Consiglio Bettino Craxi e dal ministro degli Esteri Giulio Andreotti, Francia ed Italia erano convenute circa l'opportunità – rilanciata dall'Italia – di dar vita ad un «*un gruppo d'appoggio*» tra i paesi della WEU al fine di difendere la stabilità della regione⁷²¹.

Al Consiglio ministeriale di Venezia del 24 aprile 1987 italiani e francesi presentarono gli esiti dei loro studi, i quali convennero positivamente sulla possibilità che si potesse creare un «*working group*» sul Mediterraneo del quale avrebbero fatto parte tutti e sette i membri dell'Unione⁷²². La definitiva ed ufficiale presa di posizione in merito a ciò la si ebbe nel corso del Consiglio ministeriale del 12 giugno 1987 che sancì come «*the WEU has agreed that a working group should be set up to study the question of Mediterranean security within the WEU framework*»⁷²³. Tale esito fu accolto in maniera piuttosto differente tra i paesi WEU. Seppur mosse da ragioni di opportunità nazionale differenti, Roma e Parigi furono le capitali che salutarono con maggiore soddisfazione tale iniziativa, convenendo circa l'opportunità «*to see greater European defence cooperation in the Mediterranean under WEU auspices*»⁷²⁴. Una reazione non certo avversativa ma certamente assai più contenuta d'approvazione fu quella della Repubblica Federale Tedesca e dei paesi del Benelux; mentre una posizione piuttosto critica fu quella assunta dalla Gran Bretagna, le cui rimostranze erano fondate in particolare su due punti.

Sebbene l'idea di un maggiore impegno WEU verso il bacino fosse stata presentata dai paesi promotori di ciò come rispondente al più generale richiamo del presidente degli Stati Uniti Ronald Reagan affinché gli europei contribuissero alla propria sicurezza anche in teatri *out-of-area*, Londra percepì questa maggiore attenzione che l'Unione intendeva tributare al bacino quale il tentativo da parte dei paesi europei meridionali di condizionare l'oramai prossimo primo allargamento della membership verso sud – una eventualità questa per i britannici da scongiurare. Per i britannici l'istituzione di un *Mediterranean Working Group* era altresì da scongiurarsi in quanto inutile doppione rispetto a consessi simili già attivati in ambito atlantico e comunitario⁷²⁵. Prova della scarsa convinzione britannica in merito a tale iniziativa fu il fatto che per lungo tempo non fu chiaro chi sarebbe stato il '*Mediterranean Expert*'

⁷²¹ *Vertice italo-francese (Parigi, 28-29 novembre)*, p. 191, in Ministero degli Affari Esteri. Servizio Storico e Documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia*, 1986 in <http://www.farnesina.ipzs.it/images/biblioteca/testi/1986%20Testi%20e%20Documenti%20sulla%20politica%20estera%20dell'Italia.pdf>.

⁷²² *Second part of the thirty-second annual report of the Council to the Assembly of Western European Union*, 24th April 1987, D. 1093, pp. 32-34, in *HAEU*, in WEU fund, WEU-01.06 Sessions 1985 – 1989, WEU-66_004. Si veda altresì Barrass (DD) to FCO, *WEU: Venice Ministerial 29/30 April*, 23 April 1986, in *TNA, Proposals on the Mediterranean*, FCO 46/4947, 1986.

⁷²³ Barrass (DD) to the FCO, *WEU: Mediterranean Security meeting*, 16 July, 25 June 1987, in *TNA, WEU: Mediterranean Security*, 1987, FCO 46/6202.

⁷²⁴ Barrass (DD) to FCO, *WEU: Mediterranean Security Meeting*, 16 June, in *TNA, CSCE Mediterranean Issues*, FCO 28/8100, 1987.

⁷²⁵ ZILIO, *op. cit.*, p. 74.

britannico designato per prendere parte ai lavori di questo organo, scelta che alla fine ricadde su JFD Barrass del *Security Political Department* (SED) del FCO⁷²⁶.

Nonostante le riserve, il primo meeting del WEU *Mediterranean Working Group* (MWG) si tenne il 16 giugno 1987. Gli italiani svolsero un ruolo di traino nelle discussioni assumendo anche la presidenza a rotazione dei lavori e sostennero che la finalità del gruppo era quella di dar vita ad un «*habitat of contact ad discussion*» sulle questioni del bacino. Nelle affermazioni italiane si celava il tentativo così di deflettere le critiche di *overlapping*⁷²⁷ già ben note a Roma e financo riproposte dai britannici nella stessa riunione i quali agirono affinché il gruppo di lavoro «*do not cut across work under way in other fora*», in particolare in merito alle discussioni inerenti alla lotta al terrorismo⁷²⁸.

Nonostante il clima poco favorevole, nel corso della riunione furono discussi i principali dossier securitari della regione, quali quello libico e maltese, mentre con crescente apprensione fu letta l'evoluzione jugoslava e quello che venne definito il «*revival of Islamic fundamentalism and intra-Arab tensions*»⁷²⁹. Tuttavia, non si convenne né su un testo finale né tantomeno su delle raccomandazioni da sottoporre all'attenzione del Consiglio permanente, motivo per cui i britannici furono spinti a dedurre che «*WEU's aims in the Mediterranean [...] seem decidedly over-ambitious*», gli obiettivi fossero «*very unclear*»⁷³⁰ e ci si interrogava su «*what role can honestly and rationally be seen for WEU as a 'catalyst' or 'stabiliser' or in preventing crises?*»⁷³¹.

La documentazione disponibile consente di ricostruire un preliminare quadro dei primi due anni circa di attività del MWG che prese a riunirsi con una certa costanza quattro volte l'anno come prassi generale⁷³². A livello operativo, la natura stessa del MWG quale forum di contatto e discussione impedì che le riflessioni in esso maturate fossero più incisive e vincolanti di quelle dell'Assemblea in passato⁷³³. Nonostante ciò, il gruppo di lavoro ebbe il merito di porre in rilievo elementi sino ad allora carsici nella lettura securitaria fatta più in generale dai paesi occidentali del Mediterraneo⁷³⁴. Esso riorientò con una percezione più politica e comprensiva

⁷²⁶ Ward (Head of the Security Political Dept.) to Barrass (DD), *WEU Mediterranean Security meeting*, 12 June 1987, in TNA, FCO 46/6202, 1987.

⁷²⁷ I britannici, nella preparazione del meeting del WEU MWG del 16 luglio asserirono: «*We hope the WEU will keep its hands-off Mediterranean terrorism*».

⁷²⁸ *WEU Special Working Group: meeting of Mediterranean sub-group, Thursday 16 July 1987*, in H. N. Thompson (UKDEL NATO) to Barrass (DD), *WEU Working Group on the Mediterranean*, 21 June 1987, in TNA, FCO 46/6165, 1987.

⁷²⁹ *Ivi*.

⁷³⁰ Ramsden (European Community Dept.) to Barrass (DD), *WEU Mediterranean Security Group*, 20 October 1987, *ivi*.

⁷³¹ Upton (Security Co-ordination Dept) to Barrass (DD), *WEU: Mediterranean Security Meeting*, 16 July, 7 July 1987, in TNA, FCO 46/6202, 1987.

⁷³² Nel 1987 si riunì complessivamente tre volte: oltre al meeting iniziale di giugno, vi furono le riunioni del 16 luglio e del 2 ottobre. (*First part of the Thirty-third annual report of the Council to the Assembly of Western European Union*, 16th November 1987, D. 1123, p. 292, in HAEU, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.06 Sessions 1985 - 1989, WEU-67_018.

⁷³³ (Security Policy Dept) to NENAD, SED and EED, *WEU: Mediterranean Security Sub-Group*, 15 March 1988, in TNA, *WEU: Mediterranean Sub-Group of SWG*, 1988, FCO 46/6648.

⁷³⁴ Muat (Security Policy Dept) to NENAD, SED, EED, *WEU: Mediterranean Working Group*, 3 May, *ivi*.

della sicurezza la sua attenzione *'inside-area'*, verso cioè «*the two troubled areas*» di Maghreb e Balcani⁷³⁵.

Rispetto alla prima, il MWG – in questo guidato dall'Italia – ebbe preventivo sentore degli sconvolgimenti che da lì a breve avrebbero scosso la penisola Balcanica e sebbene alcune delle inquietudini esposte dagli italiani apparissero anche «*in more apocalyptic terms*», si condivise la loro valutazione per la quale «*the Yugoslav Federation is teetering on the brink of disintegration*» e che uno degli scenari più esplosivi fosse il Kosovo⁷³⁶. Sempre sotto l'impulso di Roma, il MWG raccomandò al Consiglio di proseguire nel sostegno economico alla Jugoslavia e nel prefigurare una forma di *global cooperation in the Adriatic, open also to Albania participation*»⁷³⁷. In merito alle dinamiche magrebine un ruolo catalizzatore lo ebbe la Francia, l'altro paese che parve sostenere convintamente il gruppo del lavoro. Parigi pose con convinzione e crescente costanza nelle riunioni specie del 1988, il problema dello sviluppo sociale ed economico della regione compiendo una menzione particolare dell'aspetto demografico⁷³⁸, osservando come «*the Maghreb population growth has outstripped economic growth*»⁷³⁹.

Nonostante l'acutezza di tali riflessioni verso due contesti che da lì a pochi anni avrebbero rivelato tutta la loro problematicità e nell'individuare alcuni dei futuri elementi di insicurezza nel bacino, la dimensione mediterranea della WEU non riuscì ad emergere in senso operativo e rimase in quel cono d'ombra teorico che l'accompagnò sin dall'inizio, nonostante avesse avuto – implicitamente – il merito di spianare il campo al primo allargamento della WEU che – come per la NATO – avvenne proprio nel Mediterraneo, con l'ingresso nell'unione della Spagna (1988) e della Grecia (1992)⁷⁴⁰.

5.3. La dimensione mediterranea nei Seguiti della CSCE: da Belgrado a Madrid passando per La Valletta

5.3.1. L'apparente rimozione del Mediterraneo dal primo Follow-up di Belgrado

Sui cocci della distensione si svolse il primo follow-up (FU) della CSCE, ossia l'appuntamento di aggiornamento e di verifica dello stato di implementazione delle previsioni contenute nell'Atto Finale e che permise alla Conferenza di tramutarsi in processo durevole nel tempo.

⁷³⁵ *First part of the Thirty-fourth annual report of the Council to the Assembly of Western European Union*, 10th October 1988, D. 1155, pp. 91-95, in *HAEU*, in Corporate Bodies-Non-EU Organizations, Assembly of Western European Union (WEU) fund, WEU-01.06 Sessions 1985 – 1989, WEU-69_008.

⁷³⁶ Kershaw (Eastern European Dept) to Kidd (Security Policy Dept), *WEU: Mediterranean Security Subgroup*, 18 March 1988, in *TNA*, FCO 46/6648, 1988.

⁷³⁷ *Ivi*.

⁷³⁸ Barnett (Security Policy Dept) to FCO, *WEU: Meeting of Mediterranean Security Sub Group*: 21 March, 22 March 1988, *ivi*.

⁷³⁹ *WEU Mediterranean Security Sub-Group, Item 1A: the evolution of the Maghreb and its implications for European security*, in Kershaw (Eastern European Dept) to Kidd (Security Policy Dept), *WEU: Mediterranean Security Subgroup*, 18 March 1988, *ivi*.

⁷⁴⁰ BLOED-WESSEL, *op.cit.*, pp. xiii-xxiv. Si veda anche ROHAN, *op.cit.*, pp. 124-154.

In base alle stesse prescrizioni pattuite a Helsinki, la prima riunione sui seguiti si sarebbe aperta il 4 ottobre 1977 a Belgrado in Jugoslavia, inaugurando la tradizione per la quale sarebbe stato un paese neutrale/non allineato ad ospitare la sede dei lavori dei seguiti.

Segnali che lo spirito di Helsinki avesse lasciato il posto ad un clima di contrapposizione anche in seno alla CSCE furono identificabili anche nel periodo immediatamente precedente l'avvio dei lavori preparatori all'incontro, previsto per la metà del mese di giugno 1977. In aggiunta ai motivi di tensione richiamati attinenti all'evoluzione del contesto internazionale, specifici problemi e sensibilità in merito a come si sarebbe dovuto svolgere tale appuntamento contribuirono ad esacerbare l'atmosfera. Anzitutto, le due superpotenze si presentavano nella capitale jugoslava con obiettivi ancor più difficili da conciliare rispetto al passato. Laddove l'Unione Sovietica pareva appagata dalla garanzia sui confini dell'Europa ottenuta con l'Atto Finale e non faceva segreto di osteggiare la verifica dell'implementazione delle parti più spinose dell'Atto fra tutte il ben noto terzo cesto sulla *human dimension* che si iniziò sempre più ad interpretare e temere che esso fosse un grimaldello politico occidentale per scardinare il sistema sovietico. A questa situazione faceva da contraltare la posizione degli Stati Uniti ora maggiormente convinti non solo dell'opportunità che l'offensiva del presidente Jimmy Carter in difesa dei diritti umani dovesse essere portata avanti con maggiore vigore anche all'interno del framework della CSCE, ma anche si dovesse esercitare una diretta pressione sui sovietici nel rispettare il terzo basket⁷⁴¹.

Questo clima apparve avverso affinché potessero aver luogo discussioni su temi particolarmente delicati quali il Mediterraneo del quale però - più per rispetto dell'obbligo per cui occorre accertarsi dello stato di implementazione di tutti gli aspetti contenuti nel *Final Act* che per volontà politica - si sarebbe dovuto parlare a Belgrado. Segnale che ai temi del bacino sarebbe stata tributata scarsa attenzione, lo si ebbe nei mesi precedenti alla riunione nei quali i paesi partecipanti pensarono più ad individuare delle modalità per deflettere le discussioni piuttosto che animati dalla volontà di dar vita ad una concreta riflessione in merito⁷⁴².

Pertanto, come in passato (Dipoli) lo stimolo all'attenzione mediterranea fu esogeno, cioè da parte ancora una volta dei NPMS che, in base all'Atto Finale, erano titolati ad inviare contributi anche in occasione del FU, il 15 febbraio 1977, nel corso della seconda sessione della Commissione generale del Dialogo Euro-Arabo, posero il tema della loro partecipazione a Belgrado⁷⁴³.

⁷⁴¹ V. BILANDŽIĆ, D. DAHLMANN, M. KOSANOVIC (Edited by), *From Helsinki to Belgrade: The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, Bonn University Press, Bonn, 2012, p. 10; R. C. THORNTON, *The Carter Years. Toward a New Global Order*, Paragon House, St. Paul, Minnesota, 2007, p. 6; J. CARTER, *Keeping Faith. Memoirs of a President*, The University of Arkansas Press, Fayetteville, 1995, pp. 149-51. Si veda altresì il più recente contributo di U. TULLI, *Tra diritti umani e distensione. L'amministrazione Carter e il dissenso in Urss*, Franco Angeli, Milano, 2013, il paragrafo 3.7 *Gli Stati Uniti e la conferenza di Belgrado* (Capitolo Terzo), p. 138 e segg.

⁷⁴² Sulla fase pre-Belgrado, per comprendere la posizione occidentale anche rispetto al Mediterraneo risultano di grande rilevanza i rapporti elaborati dal *Political Committee* NATO e le relative riunioni a partire dall'estate 1976 sino all'apertura stessa del primo Follow-up. In particolare, si veda *Report on the implementation of the Final Act of the CSCE, elaborated by the NATO Political Committee*, 10th May 1976, C-M(76)26; *Report on the implementation of the Final Act of the CSCE - Preparations for the Belgrade Meetings 1977*, 29th November 1976, C-M(76)76; ed i rapporti del 1977, ossia: C-M(77)29 (Final), C-M(77)30, conservati presso i *NATO Archives* (NA).

⁷⁴³ GHEBALI, *op.cit.*, p. 374.

I lavori preparatori del primo FU si aprirono il 15 giugno 1977 presso il Sava Centre di Belgrado⁷⁴⁴. Il tema del Mediterraneo emerse attraverso due comunicati – il primo del 27 giugno ed il secondo dell'8 luglio – distribuiti dall' *Executive Secretary* alle delegazioni, nei quali si informava che erano pervenute note da parte di Algeria e Tunisia che manifestavano interesse a inviare i contributi, in aderenza con la procedura consolidata, ma reclamavano per loro una qualitativamente e quantitativamente maggiore partecipazione ai lavori⁷⁴⁵. Algeri fu la prima capitale a rendere noto il proprio interesse attraverso una lettera inviata il 24 giugno 1977 dal proprio ministro degli Esteri Bouteflika, all'omologo jugoslavo Miloš Minić che si fece carico di informare i paesi partecipanti⁷⁴⁶.

Mentre l'Algeria richiedeva meramente di essere ammessa ai lavori della CSCE⁷⁴⁷, la nota tunisina – resa manifesta dalla lettera inviata all'*Executive Secretariat* il 30 giugno 1977 dal Direttore degli Affari Politici per l'Europa e l'America Noureddine Mejdoub – allegava un *memorandum* elaborato dal ministero degli Esteri Habib Chatty che pareva richiedere qualcos'altro oltre la mera partecipazione⁷⁴⁸. Infatti, il documento insisteva sulla duplice necessità di incoraggiare un ruolo maggiore per i paesi non partecipanti e di dare effettiva concretezza alle previsioni già sancite in seno alla CSCE; un richiamo, questo, emerso anche in altri *forum* multilaterali nel corso dell'anno precedente, in occasione del *Fifth Summit Meeting of Non-Aligned Countries*, svoltosi nell'agosto 1976 a Colombo nello Sri Lanka,⁷⁴⁹ e della XXXII Assemblea Generale delle Nazioni Unite. In questa sede, il 14 dicembre si approvò la Risoluzione 31/92 che sosteneva come «*the implemenattion of the Final Act will contributes to the strenghening of international peace and security*» e che «*the security of the Europe should be considered in the broader context of world security and is closely interlated, in particular, to the security of the Mediterranean*»⁷⁵⁰. Il messaggio tunisino si concludeva dolendosi con i partner europei circa i pochi passi compiuti nei due anni precedenti, ammonendoli altresì circa l'ampliamento del divario economico e sociale che si stava registrando tra le due sponde del Mediterraneo⁷⁵¹. I paesi partecipanti accolsero le manifestazioni d'interesse limitatamente alla possibilità che i NPMS inviassero dei contributi, mentre rigettarono ogni eventualità di

⁷⁴⁴ Distr. Restricted, CSCE/BM-P/INF.1, p.1, Belgrade, 14 June 1977, in *CSCE/OSCE Archives*, Belgrade Preparatory Meeting (15 June 1977 – 5 August 1977), Vol. 25 – 1739.

⁷⁴⁵ Distr. Restricted, CSCE/BM-P/G.1, Belgrade, 27 June 1977, p.1 e Distr. Restricted, CSCE/BM-P/G.2, Belgrade, 8 July 1977, p.1, *ivi*.

⁷⁴⁶ Distr. Restricted, CSCE/BM-P/G.1, Belgrade, 27 June 1977, p.2, *Federal Secretariat for Foreign Affairs Yugoslav Delegation to the preparatory Meeting of the Meeting within the Follow-up to CSCE No.1*, *ivi*.

⁷⁴⁷ Distr. Restricted, CSCE/BM-P/G.1, Belgrade, 27 June 1977, pp.3-4, *Note received from the Ministry for Foreign Affairs of the Democratic and Popular Republic of Algeria by the Federal Secretariat for Foreign Affairs of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, *ivi*.

⁷⁴⁸ Distr. Restricted, CSCE/BM-P/G.2, Belgrade, 8 July 1977, pp.1-2, *ivi*.

⁷⁴⁹ *5th Summit Conference of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement Colombo, Sri Lanka 16 – 19 August 1976*, in http://cns.miis.edu/nam/documents/Official_Document/5th_Summit_FD_Sri_Lanka_Declaration_1976_Whole.pdf.

⁷⁵⁰ *UN General Assembly Resolution A/RES/31/92 Implementation of the Declaration on the Strengthening of International Security*, 14 December 1976, in <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/302/75/IMG/NR030275.pdf?OpenElement>.

⁷⁵¹ Distr. Restricted, CSCE/BM-P/G.2, Belgrade, 8 July 1977, pp.3-5, *ivi*.

maggiore partecipazione o che fossero esaminati ulteriori temi che eccedessero quelli definiti nel capitolo mediterraneo del *Final Act*, relativi alla cooperazione di tipo tecnico⁷⁵².

A rendere ancor più difficile l'eventualità che a Belgrado si avviasse una riflessione sul Mediterraneo contribuì il comportamento di Malta che il 3 luglio 1977 fece circolare un «*informal working paper*» intitolato «*Questions relating to Security and co-operation in the Mediterranean*» che immediatamente riaccese i previsti timori che anche nel primo Follow-up La Valletta potesse dar luogo ad una nuova politica ostruzionistica.

Il *paper*, caratterizzato da un linguaggio molto esplicito e accusatorio, lamentava un peggioramento dello scenario securitario della regione, del quale erano responsabili *in primis* i paesi partecipanti rivieraschi, rei altresì di aver disatteso – come realmente fu⁷⁵³ – l'implementazione delle previsioni mediterranee «*during the lethargic months since August 1975*». Al fine di sovvertire questo stato di cose, La Valletta richiedeva che la conferenza di Belgrado adottasse «*remedial measures*», accogliendo l'idea di istituzionalizzare all'interno della CSCE il dialogo mediterraneo dando vita ad un '*permanent Committee*' apposito. Si trattava della riproposizione della proposta avanzata a Ginevra e in quella occasione ferocemente cassata. Il *Committee on Security and Co-operation in the Mediterranean* si sarebbe composto dei paesi CSCE mediterranei e sarebbe stato aperto alla libera partecipazione dei NPMS ed il suo compito sarebbe stato quello di favorire l'implementazione delle previsioni sui temi della sicurezza e della cooperazione dell'Atto Finale e di elaborarne di nuove.

Questo organo si sarebbe altresì dotato di un proprio Segretariato e di un *Contact Group* formato da due o tre paesi «*for the purpose of holding regular consultations with the super powers aimed at the reduction forces and other security aspects*»⁷⁵⁴.

Così come nella fase ginevrina, anche a Belgrado nel luglio 1977 la proposta maltese sollevò una pressoché unanime opposizione, favorita altresì dalla stessa condotta assunta in proposito da La Valletta. Tra il 23 ed il 26 luglio, mentre dunque erano in corso di svolgimento i lavori preparatori, Malta siglò un accordo con l'Algeria per il riconoscimento da parte di quest'ultima della neutralità dell'isola⁷⁵⁵. L'idea di un «*separate Secretariat [...] to deal with the Middle East*», suscitò la preoccupazione di Israele, come emerse da uno scambio di note tra Lord Goronwy-Roberts, Minister of State for Foreign and Commonwealth Affairs, e l'ambasciatore israeliano a Londra Avraham Kidron agli inizi di agosto il quale dichiarò che «*was not a helpful suggestion*» dal momento che «*there were enough people elsewhere already trying to deal with the Middle East problem*». L'osservazione israeliana fu condivisa

⁷⁵² Distr. Restricted, Preparatory Meeting – Belgrade 1977 *Journal No.18*, 29 June 1977 e *Journal No.40*, 19 July 1977, in CSCE/OSCE Archives, Belgrade Preparatory Meeting (15 June 1977 – 5 August 1977), Vol. 25 – 1739.

⁷⁵³ National Security Council (NSC) Under Secretaries Committee, *Second Quarterly Report on implementation of the Final Act of the CSCE, November 1, 1975 – January 31, 1976*, pp.26-27, in *Central Intelligence Agency (CIA) Library – Electronic Reading Room*, in NSC-U/SM-160B, in <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79M00467A002500140008-2.pdf>.

⁷⁵⁴ *Informal Working Paper presented by the Delegation of Malta to the CSCE – On Questions relating to Security and co-operation in the Mediterranean*, 3 July 1977, in TNA, in *Conference on Security and Co-operation in Europe follow-up; Mediterranean aspects*, FCO_28_3194, 1977.

⁷⁵⁵ J.A. Robinson (British Embassy Algiers), to I. S. Winchester Esq (Southern European Dept), *Maltese Neutrality*, 27 July 1977, *ivi*.

dall'interlocutore britannico che assicurò di come il governo di Sua Maestà fosse contrario ad ogni tentativo di introdurre motivi di complicazione nei lavori di Belgrado⁷⁵⁶.

Su queste basi, Malta desistette dal sottoporre il *paper* come proposta ufficiale ai lavori preparatori, i quali però, giunti alla prima settimana di agosto, dovettero adottare una linea univoca su come il Mediterraneo dovesse essere presente nel meeting principale. Il compromesso fu ancora una volta all'insegna della tradizione e al ribasso rispetto alle suggestioni prefigurate. Le disposizioni conclusive della fase preparatoria, adottate il 5 agosto, accolsero infatti l'originaria organizzazione dei lavori proposta in apertura dalle delegazioni di Gran Bretagna e Stati Uniti – quest'ultima guidata da M. I. Sutherland e dal dinamico sostituto capo delegazione M. J.J Maresca⁷⁵⁷ - nella quale si stabiliva che a Belgrado i NPMS avrebbero potuto partecipare entro le stesse modalità seguite a Ginevra nel 1973-74⁷⁵⁸. Da un punto di vista dell'organizzazione generale, si confermava l'istituzione di un *Subsidiary Working Body on Security and Co-operation in the Mediterranean*, che si sarebbe riunito per la prima volta il 24 ottobre⁷⁵⁹, deputato a discutere le questioni relative al bacino e a elaborare le previsioni che sarebbero poi confluite nel documento conclusivo⁷⁶⁰.

I lavori preparatori di Belgrado si concludevano in maniera agrodolce per il Mediterraneo: i richiami per una sua trattazione più centrale e incisiva erano stati diluiti entro la tradizionale interpretazione che riduceva la regione ad elemento problematico e secondario per la Conferenza,⁷⁶¹ dalla quale difficilmente sarebbe riuscita ad affrancarsi nell'ambito del meeting principale di prossima apertura⁷⁶².

Circa due mesi dopo la conclusione della fase preparatoria, il 4 ottobre 1977, i 35 paesi partecipanti della CSCE si ritrovarono nuovamente presso il Sava Centre di Belgrado per le dichiarazioni di apertura del primo Follow-up della Conferenza⁷⁶³, che si susseguirono per tre giornate⁷⁶⁴.

Dal contenuto e dal tenore degli interventi, fu possibile identificare tre posizioni che parvero ricalcare quanto emerso nella fase costitutiva della CSCE. La prima era quella moderata assunta da alcuni paesi della Comunità Europea, soprattutto la Francia, l'Italia e anche la

⁷⁵⁶ *Record of courtesy call on the Minister of State for Foreign and Commonwealth Affairs by the Israel Ambassador at the Foreign and Commonwealth Office at 11 AM on 10 August 1977, ivi.*

⁷⁵⁷ Distr. Restricted, CSCE/BM-P/3, Belgrade, 15 June 1977 *Proposal submitted by the Delegations of the United Kingdom and the United States of America. Draft Decision Sheet for Preparatory Meeting*, in *CSCE/OSCE Archives*, Belgrade Preparatory Meeting 15 June – 5 August 1977, Vol. 25.

⁷⁵⁸ La partecipazione dei NPMS al FU di Belgrado sarebbe stata possibile solamente previa manifestazione di interesse all'assemblea tramite comunicazione di uno dei paesi partecipanti. In questo modo, i NPMS sarebbero stati ammessi a far pervenire le loro osservazioni al Segretariato Generale, e che queste sarebbero poi state discusse durante la seduta plenaria del Comitato di Coordinamento e all'interno dei gruppi di lavori interessati dall'oggetto delle comunicazioni. (GHEBALI, *op. cit.*, p. 375)

⁷⁵⁹ Distr. Restricted, CSCE/BM-P/DEC.1, Belgrade, 17 June 1977, in *CSCE/OSCE Archives*, Belgrade Preparatory Meeting (15 June 1977 – 5 August 1977), Vol. 25 – 1739.

⁷⁶⁰ Distr. Restricted, CSCE/BM-P/DEC.1 – *Annex*, pp.1-20, Belgrade, 17 June 1977, *ivi.*

⁷⁶¹ B. E. Cleghorn (United Kingdom Delegation to NATO – UKDEL) to J.K. Gordon (Eastern European and Soviet Dept. EESD – FCO), *CSCE: Mediterranean aspects*, 23 September 1977, in *TNA*, FCO 28/3194, 1977.

⁷⁶² Mr. Judd's visit to Turkey – *Brief on CSCE*, Undated, *ivi.*

⁷⁶³ Distr. Restricted, CSCE/BM-INF.1, Belgrade, 3 October 1977, p.1, in *CSCE/OSCE Archives*, Belgrade Meeting (4 October 1977 – 9 March 1978), Vol.29-1743.

⁷⁶⁴ Distr. Restricted, Belgrade Meeting – *Journal No.8*, 7 October 1977, p.1, in *CSCE/OSCE Archives*, Belgrade Meeting (4 October 1977 – 9 March 1978), Vol.26-1740.

Repubblica Federale di Germania, che, riconoscendo il legame multidimensionale tra Europa e Mediterraneo si dissero favorevoli alla partecipazione dei NPMS attraverso la modalità dei contributi⁷⁶⁵. Una apertura dunque limitata, che aveva il merito – riconosciuto dalla maggioranza dei paesi partecipanti – di dare una qualche forma di soddisfazione alle richieste pervenute e circoscrivere le discussioni mediterranee entro i binari sicuri della cooperazione tecnica, rifuggendo dalle questioni securitarie⁷⁶⁶.

La seconda posizione era quella adottata dai paesi neutrali e Non Allineati (NNA), soprattutto quella di Jugoslavia, Grecia, Cipro e Romania, che muovendo dalle riflessioni di Parigi e Roma, ne accentuavano alcuni risvolti⁷⁶⁷. Ad esempio, pur sottolineando alcuni importanti e positivi sviluppi adriatici – quali la firma del trattato di Osimo che nel novembre 1975 aveva posto definitiva soluzione alla questione triestina tra Italia e Jugoslavia⁷⁶⁸ – questi denunciarono il rapido degradare dello scenario securitario, a causa della presenza ancora massiccia di contingenti militari stranieri e di endogeni motivi di tensione quali la vicenda cipriota e il permanere dell'instabilità mediorientale, rispetto ai quali veniva si chiedeva che la CSCE adottasse una posizione. In linea con la linea dei NNA fu la Spagna democratica di Adolfo Suárez González, che vide nella Conferenza un consesso attraverso il quale riscoprire la propria vocazione mediterranea: in questo senso, Madrid auspicò che la CSCE superasse l'univoca interpretazione delle relazioni internazionali in senso orizzontale Est-Ovest, per ricomprendere quella verticale Nord-Sud, che aveva il suo centro proprio nel Mediterraneo⁷⁶⁹. Infine, in una posizione massimalista si collocò ancora una volta Malta, rappresentata a Belgrado dall'Ambasciatore Victor Gauci, che si lanciò in una dura requisitoria nei confronti degli altri paesi partecipanti, responsabili del peggioramento dello scenario securitario del bacino e del fatto che la Dichiarazione sul Mediterraneo all'interno del *Final Act* fosse restata lettera morta⁷⁷⁰. A chiusura dell'intervento, Gauci preannunciò l'intenzione del proprio paese di guidare una riflessione di ampio respiro finalizzata a suggerire concrete soluzioni sui temi securitari.

Giorni più tardi, tra il 18 ed il 27 ottobre, si celebrò il sempre più inconsistente rito della presentazione dei contributi dinanzi all'Assemblea Plenaria e al *Subsidiary Working Body on Mediterranean "M"* (SWBM)⁷⁷¹, da parte dei sette NPMS⁷⁷²: ai sei impegnati nello stesso

⁷⁶⁵ Distr. Restricted, CSCE/BM/VR.4, Belgrade, 5 October 1977, p.18, in *CSCE/OSCE Archives*, Belgrade Meeting (4 October 1977 – 9 March 1978), Vol. 29-1743.

⁷⁶⁶ Si veda Distr. Restricted, CSCE/BM/VR.5, Belgrade, 6 October 1977, p.26, e Distr. Restricted, CSCE/BM/VR.8, Belgrade, 7 October 1977, p.13 *ivi*.

⁷⁶⁷ Distr. Restricted, CSCE/BM/VR.1, Belgrade, 4 October 1977, p.8, e Distr. Restricted, CSCE/BM/VR.3, Belgrade, 5 October 1977, pp.29-30, *ivi*; Distr. Restricted, CSCE/BM/VR.2, Belgrade, 4 October 1977, pp.27-28, *ivi*; Distr. Restricted, CSCE/BM/VR.8, Belgrade, 7 October 1977, pp.20-21, *ivi*; Distr. Restricted, CSCE/BM/VR.5, Belgrade, 6 October 1977, p.23, *ivi*.

⁷⁶⁸ Sulla vicenda e la stipula del Trattato di Osimo si veda B. ZACCARIA, *La Strada per Osimo: Italia e Jugoslavia allo specchio (1965-1975)*, Franco Angeli, Milano, 2018.

⁷⁶⁹ Distr. Restricted, CSCE/BM/VR.5, Belgrade, 6 October 1977, p.19, in *CSCE/OSCE Archives*, Belgrade Meeting (4 October 1977 – 9 March 1978), Vol.29-1743.

⁷⁷⁰ Distr. Restricted, CSCE/BM/VR.7, Belgrade, 6 October 1977, pp.26-36, *ivi*.

⁷⁷¹ C.R. Budd (EESD – FCO) to E.W.J. Crawley (British High Commission LA Valletta), *Belgrade Meeting CSCE: the Mediterranean*, 14 October 1977, in *TNA*, FCO 28/3194, 1977.

⁷⁷² Belgrade Meeting, Journal No.11, 11 October 1977, in *CSCE/OSCE Archives*, Belgrade Meeting (4 October 1977 – 9 March 1978), Vol.26-1740.

esercizio a Ginevra⁷⁷³ si era infatti aggiunto il Libano⁷⁷⁴. Inoltre, il 27 ottobre – non a caso la data in cui Israele tenne il suo intervento - giunse anche la richiesta di ammissione da parte dell'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP). Quest'ultima scosse il torpore generale nel quale si susseguirono le esposizioni dei paesi rivieraschi, che si caratterizzarono per gli stessi contenuti già enunciati tre anni prima. La provocazione palestinese fu sostenuta dai maltesi, creando una atmosfera di concitato imbarazzo e tensione per una richiesta che non avrebbe avuto alcuna possibilità di ottenere un esito positivo. Lo stesso giorno, l'*Executive Secretariat* rigettò ufficialmente la richiesta dell'OLP, giudicata inammissibile in quanto contraria alle regole di procedura sancite dall'Atto Finale e dalla stessa riunione di Belgrado che non contemplavano la partecipazione ai lavori di entità politiche non statuali⁷⁷⁵. Al di là delle motivazioni tecniche, fu unanime la contrarietà politica manifestata dalla compagine occidentale nello scongiurare non solo il conflitto diplomatico tra Israele e Palestina in seno alla CSCE, ma anche il ricorrente che la conflittualità e la complessità mediorientale inceppasse i già fragili e delicati ingranaggi della conferenza, compromettendo i faticosi conseguimenti sullo scenario europeo a causa di complicazioni mediterranee.

5.3.2. L'irricevibilità della proposta maltese e la soluzione al deadlock: l'idea di un'Expert meeting sul Mediterraneo a La Valletta

Se la fase della presentazione dei contributi trascorse senza particolari sussulti, lo stesso non si poté dire per quella di presentazione e discussione delle proposte sul Mediterraneo, finalizzate a delineare la bozza di un testo sul bacino da inserire all'interno di quello che sarebbe successivamente divenuto il documento conclusivo del FU e sul quale sarebbe proseguito l'impegno dei paesi CSCE nel Mediterraneo.

Il 10 ottobre 1977, l'ambasciatore maltese Gauci ripresentò in forma di proposta (CSCE/BM/1) il *working paper* anticipato durante i lavori preparatori, sebbene stavolta fosse stato lievemente rimaneggiato in alcune sue parti nell'intento di renderlo meno irricevibile rispetto alla versione precedente⁷⁷⁶. In questo senso, ad esempio, si prospettò l'istituzione di un *Committee on Security and Co-operation in the Mediterranean*⁷⁷⁷ composto da tutti i paesi partecipanti più tutti i paesi rivieraschi che ne avessero fatto richiesta al fine di vigilare sullo stato di implementazione del «*Mediterranean Document*» responsabile altresì di coordinare

⁷⁷³ Algeria, Egitto, Israele, Marocco, Siria e Tunisia. I NPMS ebbero a Belgrado 30 minuti di tempo per la loro esposizione. (Si veda Belgrade Meeting, *Journal No.15*, 13 October 1977, *ivi*).

⁷⁷⁴ Belgrade Meeting, *Executive Secretary Note No.3*, pp.1-2, 10 October 1977, in *CSCE/OSCE Archives*, Belgrade Meeting (4 October 1977 – 9 March 1978), Vol.29-1743.

⁷⁷⁵ GHEBALI, *op.cit.*, p. 375. Si veda inoltre Belgrade Meeting, *Meeting of Subsidiary Working Body M*, *Journal No.34*, 27 October 1977, p.2, in *CSCE/OSCE Archives*, Belgrade Meeting (4 October 1977 – 9 March 1978), Vol.26-1740.

⁷⁷⁶ Al fine di superare la passata e prevedibile nuova contrarietà di Stati Uniti ed Unione Sovietica, Malta delineò che le due superpotenze avessero il seggio permanente all'interno di tale Committee. [in B. E. Cleghorn (UKDEL) to C.R. Budd (EESD – FCO), *CSCE, Belgrade Meeting: Mediterranean questions*, 12 October 1977, in *TNA*, FCO 28/3194, 1977.]

⁷⁷⁷ BADALASSI, *op.cit.*, p. 65 e segg.

l'implementazione degli aspetti securitari, politici ed economici relativi al bacino⁷⁷⁸. Eppure, i correttivi adottati dai maltesi parvero sortire l'effetto opposto tra la maggioranza dei partecipanti.

Riemergeva infatti il duplice timore di una istituzionalizzazione del dibattito sul Mediterraneo entro il framework CSCE, e quello dell'inserimento di temi prettamente securitari⁷⁷⁹. Ma non solo. I paesi occidentali erano altresì a conoscenza del fatto che «*the Arab States have considerable sympathy with the views expressed in the Maltese paper*»; pertanto, era necessario che ci si opponesse «*to any significant increase in the degree of attention given to the Mediterranean questions in the CSCE process*» e «*to any distraction of attention to the East/West aspect of the CSCE*». In definitiva, la posizione della maggioranza dei partecipanti fu ben riassunta dalla delegazione britannica presso la CSCE (UKDEL CSCE Unit) che, nel riferire al FCO, asseriva che «*the East-West dimension of the CSCE should not be diluted to the benefit of the North-South*»⁷⁸⁰.

Inoltre, ulteriori timori sembravano giungere dall'Unione Sovietica che a Belgrado avrebbe potuto interpretare le questioni mediterranee in maniera differente rispetto al passato. La dura contrapposizione tra Est ed Ovest sotto la quale si aprì il primo FU avrebbe potuto indurre Mosca a sostenere la causa di una maggiore trattazione del Mediterraneo all'interno della CSCE e ad assumere una posizione meno intransigente nei confronti di Malta, se questo fosse servito per mettere in difficoltà gli occidentali⁷⁸¹.

Stante questi timori, la proposta maltese fu deprecata quasi all'unanimità da parte dei paesi partecipanti.⁷⁸² In particolare, tra i motivi adottati dai paesi comunitari per rigettare l'iniziativa di La Valletta fu sottolineato come apparisse non solo prematuro parlare di istituzionalizzare il tema del Mediterraneo all'interno della Conferenza, ma anche controproducente dal momento che rischiava di invalidare e danneggiare i pregressi strumenti comunitari di cooperazione nel bacino quali il Dialogo Euro-Arabo e la *Global Mediterranean Policy* (GMP)⁷⁸³, identificati quali i framework prioritari per la cooperazione tra le due sponde⁷⁸⁴.

⁷⁷⁸ *Working Paper presented by the Delegation of Malta on Questions relating to Security and Co-operation in the Mediterranean, CSCE/BM/1*, Belgrade, 10 October 1977, in *TNA, FCO 28/3194*, 1977.

⁷⁷⁹ Distr. Restricted, CSCE/BM/1, Belgrade, 10 October 1977 *Working Paper presented by the Delegation of Malta on Questions relating to Security and Co-operation in the Mediterranean*, in *CSCE/OSCE Archives*, in Belgrade Meeting 4 October 1977 – 9 March 1978, Vol 27, Praha, 2000.

⁷⁸⁰ Farquharson (UKDEL Belgrade) to the FCO, Telno n. 457, *Belgrade Meeting: Mediterranean*, 7 November 1977, in *TNA, FCO 28/3194*, 1977.

⁷⁸¹ Telno n. 236 from Owen (UKDEL CSCE Belgrade) to the FCO, *Maltese Paper on Mediterranean Questions*, 28 October 1977, *ivi*.

⁷⁸² Nel corso della riunione pomeridiana del 7 novembre limitata ai soli paesi EEC impegnati a Belgrado, fu fraintesa la dichiarazione del capo delegazione francese Richet, che pareva essersi mostrato convinto del fatto che una «*sympathetic reaction to the Maltese idea of holding a meeting of States bordering the Mediterranean to discuss Mediterranean matters*». (Farquharson (UKDEL Belgrade) to the FCO, Telno n. 462, *Belgrade Meeting: Mediterranean*, 8 November 1977, *ivi*).

⁷⁸³ A. ROMANO, *The European Community and the Belgrade CSCE*, in BILANDŽIĆ-DAHLMANN-KOSANOVIC, *op.cit.*, pp.221-222.

⁷⁸⁴ Distr. Restricted, Provisional CSCE/BM/PV.7 *Provisional Verbatim Record of the Seventh Meeting held at Sava Centre, Belgrade on Friday, 7 October 1977*, pp. 61-80, in *CSCE/OSCE Archives*, in Belgrade Preparatory Meeting 15 June – 5 August 1977, Vol. 28.

Nel corso della plenaria del 15 dicembre, la proposta maltese fu posta a votazione e non ricevette il consenso dell'Assemblea⁷⁸⁵. Tuttavia, si era pienamente consci del fatto che non si potesse risolvere la questione del Mediterraneo semplicemente rigettando le richieste maltesi – prospettiva in realtà talune volte suggerita da alcuni esponenti della delegazione britannica – poiché era prevedibile che Malta avrebbe replicato il comportamento tenuto nel giugno 1975, facendo mancare il proprio consenso all'adozione del documento conclusivo del primo FU.

Fu così che i paesi europei mediterranei recuperarono un'idea già emersa nelle settimane immediatamente successive alla presentazione della proposta maltese, avanzando cioè una controproposta che, facendo salve alcune delle rivendicazioni maltesi, ne edulcorava profondamente le forme ed i contenuti sino a renderli ricevibili alla maggioranza dei partecipanti. Sulla scorta di una riflessione avanzata in prima battuta dalla Francia e successivamente precisata dalla Spagna nel novembre 1977, il 13 dicembre venne presentata all'interno del SWBM una proposta congiunta da parte di Francia, Spagna, Italia, Turchia, Jugoslavia e Portogallo⁷⁸⁶, secondo la quale il documento conclusivo di Belgrado avrebbe dato previsione che al fine di meglio implementare le previsioni CSCE sul bacino avrebbe dovuto svolgersi nel 1979 un *Expert Working Group* (EWG) sul Mediterraneo entro il framework CSCE ed aperto alla partecipazione dei NPMS⁷⁸⁷, e che si sarebbe occupato esclusivamente dei temi del secondo cesto – cooperazione tecnica - rinviando il dibattito sui temi di carattere politico e securitario al successivo FU che si sarebbe celebrato a Madrid nel settembre del 1980⁷⁸⁸, auspicando per quella data una temperie internazionale e un clima all'interno della conferenza più favorevole⁷⁸⁹.

La controproposta occidentale e di quei paesi definiti da Ghebali «*Neutrali e Non Allineati moderati*», presentava indubbi aspetti di convenienza per la maggioranza dei partecipanti, e come confermò - successivamente - Gauci, risultava dare parziale soddisfazione alle reali motivazioni delle rivendicazioni dei maltesi i quali, attraverso un ostentato ecumenismo mediterraneo mascheravano più stringenti interessi nazionali, cui quello di «*generate*

⁷⁸⁵ Distr. Restricted, Belgrade Meeting 1977, *Journal No.100/Corr.1*, 15 December 1977, p.1, in *CSCE/OSCE Archives*, Belgrade Meeting (4 October 1977 – 9 March 1978), Vol.26-1740.

⁷⁸⁶ Belgrade Meeting, *Meeting of Subsidiary Working Body M*, *Journal No.95*, p.3, 13 December 1977, *ivi*. Si veda altresì *Proposta italiana alla Conferenza europea di Belgrado*, (13 dicembre), p. 389, *Testi e Documenti della politica estera italiana, 1977*, in <http://www.farnesina.ipzs.it/images/biblioteca/testi/1977%20Testi%20e%20Documenti%20sulla%20politica%20estera%20dell'Italia.pdf>.

⁷⁸⁷ GHEBALI, p. 376.

⁷⁸⁸ Distr. Restricted, CSCE/BM/M/1, Belgrade, 12 December 1977, *Proposal submitted by the delegations of France, Italy, Spain, Portugal, Turkey and Yugoslavia, concerning "Questions relating to Security and Co-operation in the Mediterranean"*, pp.1-2, in *CSCE/OSCE Archives*, Belgrade Meeting (4 October 1977 – 9 March 1978), Vol.27-1741.

⁷⁸⁹ La decisione in merito alla sede e alla data del Secondo Follow-up Meeting venne adottata dal Comitato per il Coordinamento nel dicembre 1977 a Belgrado. Si veda *Restricted, CSCE/BM/F/2*, Belgrade, 7 November 1977, *ivi*.

maximun publicity» dalla vicenda mediterranea al fine di dare prestigio alla politica estera neutralista dell'isola⁷⁹⁰.

Nonostante ciò, la controproposta occidentale andò incontro a non poche difficoltà tra la fine del 1977 e la ripresa dei lavori nel 1978 al rientro dalla sosta natalizia. Se Francia, Spagna ed Italia - relatori e zelatori della stessa - non manifestavano dubbi, alcune perplessità giunsero da Stati Uniti, Gran Bretagna, Repubblica Federale di Germania, Olanda e dalla compagine nordica, alle quali si aggiungeva «*a stony silence*» da parte dell'Unione Sovietica e dal blocco orientale⁷⁹¹.

Tali paesi non erano infatti convinti dell'opportunità di dare vita all'EWG, che pur nella sua voluta incertezza veniva percepito - soprattutto dalla Gran Bretagna - lesivo della «*Nine's solidarity*»⁷⁹². Inoltre, qualora si fosse virato su tale iniziativa, i britannici se premunirono di sottolineare come tale appuntamento sul Mediterraneo si sarebbe dovuto attenere ad un mandato assai rigido e preciso rispetto ai temi di discussione trattati, limitandosi a quelli relativi alla cooperazione tecnica⁷⁹³.

La svolta in favore della controproposta elaborata dai tre paesi europei rivieraschi arrivò agli inizi di febbraio 1978 in seguito a due constatazioni. La prima era quella per cui sebbene Mintoff stesse tentando di modificare il progetto di EWG innervandolo con degli impegni a discutere di non bene precisate «*security matters*», egli parve approvare l'idea come aspetto risolutore della disputa sul Mediterraneo a Belgrado, fiutando in tale formula utili dividendi in termini di pubblicità e visibilità politica per il suo paese che avrebbe potuto ospitare i lavori di tale appuntamento e sarebbe nuovamente apparso il maggiore sostenitore della causa del bacino⁷⁹⁴. La seconda riflessione era dettata dall'urgenza per la quale occorreva trovare una soluzione praticabile in tempi brevi, dal momento che oramai si era trovato l'accordo pressoché su tutte le altre parti del pur breve e arido documento conclusivo del FU - specchio fedele del difficile clima negoziale - «*with the exception of sections on Mediterranean and follow-up*»⁷⁹⁵.

Poste queste condizioni, anche quei paesi meno convinti tra gli occidentali si convinsero di ritirare le proprie remore, ma non in maniera immediata e senza garanzia. Gli Stati Uniti, e con essi la Gran Bretagna, richiesero però l'assoluta garanzia che l'EWG discutesse solamente di questioni inscrivibili entro «*sectors of mutually beneficial cooperation*», che si esaurivano entro i politicamente meno problematici confini della cooperazione tecnica. Alla luce di ciò,

⁷⁹⁰ Farquharson (UKDel Belgrade) to FCO, Telno n. 156, 5 March 1978, *Maltese position at Belgrade*, in TNA, *Conference on Security and Co-operation in Europe: follow-up: main meeting in Belgrade, October 1977 - March 1978*, FCO 28/3659, 1978.

⁷⁹¹ Farquharson (UKDel Belgrade) to FCO, Telno n. 608, 16 December 1977, *CSCE: eleventh week*, in TNA, in *Conference on Security and Co-operation in Europe follow-up; main meeting in Belgrade 1977*, FCO 28/3241.

⁷⁹² J.K. Gordon (CSCE Unit) to FCO, *CSCE: Mediterranean aspects: Spanish Draft Proposal*, 12 December 1977, in TNA, FCO 28/3194, 1977.

⁷⁹³ Telno n. 2333, Owen (EESD) to the UKREP, CSCE COREPER, *Working Group: Mediterranean*, 12 December 1977, *ivi*; Farquharson (UKDel Belgrade) to FCO, Telno n. 624, 20 December 1977, *Belgrade Meeting 1977*, in TNA, FCO 28/3241, 1977.

⁷⁹⁴ Farquharson (UKDel Belgrade) to FCO, Telno n. 30, 20 January 1978, *Belgrade Meeting: week 17-20 January*, in TNA, in *Conference on Security and Co-operation in Europe: follow-up: main meeting in Belgrade, October 1977 - March 1978*, 1978, FCO 28/3657.

⁷⁹⁵⁷⁹⁵ Farquharson (UKDel Belgrade) to FCO, Telno n. 54, 1 February 1978, *Our Telno 50: Belgrade Meeting*, *ivi*.

mediatore tra i due blocchi si fece il capo delegazione della Romania Lipatti, che fece circolare un testo esplicativo delle forme e dei contenuti dell'EWG che dunque si sarebbe occupato di esplorare modalità su come meglio implementare le previsioni mediterranee dell'Atto Finale e «*identify sectors of mutually-beneficial cooperation in economic, scientific and cultural fields*»⁷⁹⁶.

Giunti agli inizi di marzo, il *draft* del documento conclusivo venne emendato con la previsione che «*upon the invitation of the Government of Malta, a meeting of experts on the Mediterranean will be convened on 13 February 1979 in Valletta*» con lo scopo di esplorare «*the possibilities and means of promoting concrete initiatives for mutually beneficial co-operation concerning various economic, scientific and cultural fields*». Inoltre, «*the non-participating Mediterranean States will be invited to contribute to the work of this meeting*». Significativa però è che si sia voluto codificare anche nell'atto conclusivo come «*questions relating to security will be discussed at the Madrid Meeting*»⁷⁹⁷: questi risultarono essere gli unici riferimenti aventi per oggetto il bacino del testo di Belgrado.

A questo punto, le previsioni dei britannici – condivise dagli alleati europei – si rivelarono corrette e non appena Mintoff ebbe coscienza di aver ottenuto «*the publicity he is seeking*», il 4 marzo istruì Gauci ad accettare il documento conclusivo, con il quale i lavori volgevano ora a conclusione. Il 6 marzo, fu lo stesso Gauci a rivelare alla stampa che Malta accettava il «*compromise*» rappresentato dall'EWG, pur non desistendo dagli oramai abituali toni accusatori e massimalisti, preannunciando una nuova levata di scudi a Madrid qualora non si fosse tenuta fede alla previsione – solo orale e non codificata in alcun documento ufficiale approvato – di discutere dei temi securitari del Mediterraneo, minacciando che La Valletta «*cannot accept a repetition of the same comedy*»⁷⁹⁸.

Dopo circa dieci mesi, il 9 marzo 1978 giunsero a conclusione i lavori relativi al primo FU della CSCE, rispetto ai quali il Mediterraneo si confermò essere tema problematico non meno che in passato. Ciò contribuì alla sua secondaria, quasi meramente procedurale trattazione da parte dei paesi partecipanti, che rafforzarono la loro interpretazione del Mediterraneo come elemento spurio del processo di Helsinki, col quale si era forzatamente destinati a convivere.

5.3.3. Un fallimentare successo: il Meeting of Experts on the Mediterranean di La Valletta

Così ricostruita la sua funzionale e travagliata genesi, in attuazione delle previsioni del documento conclusivo di Belgrado e prima che si celebrasse il secondo del Follow up meeting di Madrid confermato per l'autunno 1980, i paesi CSCE si ritrovarono dal 13 febbraio al 26

⁷⁹⁶ Farquharson (UKDel Belgrade) to FCO, Telno n. 111, 21 February 1978, *Belgrade Meeting: plenary session of 21 February on Mediterranean*, *ivi*.

⁷⁹⁷ *Concluding document of the Belgrade meeting 1977 of representatives of the participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the Follow-up to the Conference*, in https://www.cvce.eu/en/obj/concluding_document_of_the_belgrade_csce_follow_up_meeting_8_march_1978-en-ada3bbc5-9738-432e-b25b-4a9eb7e39a70.html.

⁷⁹⁸ Farquharson (UKDel Belgrade) to FCO, Telno n. 157, 6 March 1978, *Maltese position at Belgrade*, in *TNA, Conference on Security and Co-operation in Europe: follow-up: main meeting in Belgrade, October 1977 - March 1978*, FCO 28/3659, 1978.

marzo 1979 presso il *Mediterranean Conference Centre* di La Valletta impegnati nei lavori dell'Expert Meeting sul Mediterraneo⁷⁹⁹. Data la natura prevalentemente tecnica dei temi trattati, e al fine di meglio qualificare gli sforzi avviati soprattutto all'interno delle Nazioni Unite, vennero invitati a partecipare per la prima volta anche rappresentanti provenienti dai maggiori organismi internazionali competenti per le materie economiche, ambientali e culturali: tra questi esponenti della *United Nations Economic Commission for Europe (ECE)*⁸⁰⁰; dell'UNESCO e del *United Nations Environmental Programme (UNEP)*.

Tuttavia, a far mancare la fu proprio la maggior parte dei NPMS⁸⁰¹. Se si fa eccezione della Libia di Gheddafi, ancora esclusa dal processo di Helsinki, dei sette paesi non partecipanti rivieraschi soltanto due - Egitto e Israele - vi presero parte (la Siria partecipò solamente alla plenaria del 27 febbraio per precisare i motivi della propria assenza)⁸⁰².

Con grande rammarico e sconforto della madrina dei lavori - con Gauci che il 16 febbraio si era pubblicamente esposto nel richiedere che i NPMS venissero invitati a partecipare su basi eguali⁸⁰³ -, tale assenza straniante era una forma di protesta circa il corso intrapreso dai negoziati di pace in Medio Oriente e l'apposizione della firma sugli Accordi di Camp David nel settembre del 1978 tra Sadat ed il primo ministro israeliano Menachem Begin, percepiti come una abiura della causa arabo-palestinese. L'assenza inverava due fenomeni: seppur collateralmente, le tensioni mediorientali avrebbero turbato il processo nel quale gli stessi paesi arabi mostravano di non credere così profondamente, scottati dai poco edificanti precedenti. Ben diversa fu la reazione a ciò dei paesi occidentali e della maggioranza dei paesi partecipanti i quali giunsero sull'isola disposti solamente a concedere «*a modestly enhanced role by the NPMS*»⁸⁰⁴.

Nonostante ciò, terminata la fase inaugurale, l'assemblea plenaria procedette con l'organizzazione dei lavori, stabilendo che il 15 febbraio si sarebbe dato vita a due gruppi di lavoro distinti: il primo atto ad analizzare i temi specifici della cooperazione economica

⁷⁹⁹ Distr. Restricted, MEV/INF.1, Valletta, 12 February 1979, p.1, in *CSCE/OSCE Archives*, Meeting of Experts on The Mediterranean, Valletta (13 February - 26 March 1979), Vol.33-1747.

⁸⁰⁰ L'ECE formulò una proposta finalizzata ad incentivare la cooperazione tra i paesi nel bacino nei settori della statistica, dell'agricoltura, delle foreste, delle risorse idriche, della desalinizzazione delle acque, dell'energia e della cooperazione industriale (in Distr. Restricted, MEV/1, Valletta, 13 February 1979 *Possible Topics for consideration at a meeting of experts on the Mediterranean within the Framework of the Mediterranean Chapter of the Final Act. Prepared by the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe*, in *CSCE/OSCE Archives*, in Meeting of Experts on the Mediterranean, Valletta 13 February - 26 March 1979, Vol. 32 1746.

⁸⁰¹ Distr. Restricted, MEV/DEC.1, Valletta, 16 February 1979, p.1, in *CSCE/OSCE Archives*, Meeting of Experts on The Mediterranean, Valletta (13 February - 26 March 1979), Vol.33-1747.

⁸⁰² Distr. Restricted, *CSCE Meeting of Experts on the Mediterranean*, Valletta 1979, *Journal No. 11*, Valletta, 27 February 1979, p.1, in *CSCE/OSCE Archives*, Meeting of Experts on The Mediterranean, Valletta (13 February - 26 March 1979), Vol.32-1746.

⁸⁰³ UKDEL CSCE Unit to FCO, Telno 74, 16 February 1974, *CSCE Meeting of Experts on Mediterranean Cooperation (First week, 13 to 26 February)*, in *TNA, CSCE Follow Up Valletta Meeting on the Mediterranean*, 1979, FCO 28/3964.

⁸⁰⁴ *CSCE Unit, Steering Brief: CSCE: Experts' Meeting at Valletta on Mediterranean Cooperation, 13 February to 26 March 1979*, 9th February 1979, in *TNA, CSCE Follow Up Valletta Meeting on the Mediterranean*, 1979, FCO 28/3963.

(*Working Body E*), il secondo di carattere Scientifico e Culturale (*Working Body SC*)⁸⁰⁵. Entrambi i gruppi iniziarono le proprie attività nel pomeriggio del 21 febbraio⁸⁰⁶.

Malta volle dare corpo alla sua propagandata immagine di attore attivamente *committed* sugli equilibri securitari e di sviluppi del bacino, e svolse un ruolo proattivo, presentando la delegazione numericamente più nutrita e avanzando il maggior numero di proposte⁸⁰⁷. Tradendo in parte le precedenti parole di Gauci *a latere* del summit di Belgrado, nel corso dei lavori dell'EWG, La Valletta si attenne abbastanza pedissequamente al rigido mandato dell'incontro, desistendo dunque dal formulare richieste sui temi securitari. Seppur politicamente meno irricevibili, le proposte maltesi apparvero oltremodo ambiziose per un appuntamento come quello in corso. In ambito economico, Malta sostenne proposte per incentivare la cooperazione economica, finanziaria e commerciale nella regione; per stimolare l'agricoltura e soddisfare il fabbisogno di cibo⁸⁰⁸; ed infine meglio coordinare il sistema di trasporto aereo regionale al fine di incentivare il turismo visto sin da ora come volano economico per i paesi mediterranei⁸⁰⁹.

Sempre all'interno del pretestuoso recinto tecnico entro il quale era stato ingabbiato il Mediterraneo, La Valletta elaborò interessanti riflessioni anche in campo ambientale e in quello dell'informazione e della cultura. Rispetto al primo, si sostenne la necessità di sforzi per una salvaguardia del patrimonio ambientale⁸¹⁰, delle risorse ittiche⁸¹¹ e di favorire una migliore gestione delle acque.

Nel secondo ambito i maltesi riversarono una panoplia di proposte che spaziavano dall'idea di creazione di una agenzia di stampa⁸¹² e di servizi televisivi e radiofonici comuni agli stati mediterranei al fine di rafforzare l'identità mediterranea tra le genti⁸¹³, all'ambiziosa prospettiva di realizzare una cooperazione su scambi culturali ed educativi – una sorta di programma '*Erasmus mediterraneo*' *ante litteram* – anch'essi finalizzati a consolidare la consapevolezza della comune identità mediterranea. In relazione a quest'ultima proposta, essa avrebbe dato luogo a costanti contatti tra i responsabili dei sistemi di formazione primaria e secondaria dei paesi mediterranei al fine di avvicinare i vari sistemi di educazione,

⁸⁰⁵ Distr. Restricted, CSCE Meeting of Experts on the Mediterranean, Valletta 1979, *Journal No. 3*, Valletta, 15 February 1979, p.2, in *CSCE/OSCE Archives*, Meeting of Experts on The Mediterranean, Valletta (13 February – 26 March 1979), Vol.32-1746.

⁸⁰⁶ Distr. Restricted, CSCE Meeting of Experts on the Mediterranean, Valletta 1979, *Journal No. 7*, Valletta, 21 February 1979, p.1, *ivi*.

⁸⁰⁷ *List of Participants to the CSCE Meeting of Experts on the Mediterranean Valletta 1979*, Valletta, 21 March 1979, in MEV 02-03 1979 Volume 33, 1747.

⁸⁰⁸ Distr. Restricted, MEV/11, Valletta, 19 February 1979, *Proposal by the Delegation of Malta, Co-Operation in Food and Agriculture Production in the Food-deficit Mediterranean Region*, in *CSCE/OSCE Archives*, in Meeting of Experts on the Mediterranean, Valletta 13 February – 26 March 1979, Vol. 32 1746.

⁸⁰⁹ Distr. Restricted, MEV/9, Valletta, 13 February 1979 *Proposal by the Delegation of Malta, Tourism and airline co-operation amongst Mediterranean countries*, *ivi*.

⁸¹⁰ Distr. Restricted, MEV/10, Valletta, 13 February 1979, *Proposal by the Delegation of Malta, Co-operation in the Protection of the Mediterranean Environment*, in *CSCE/OSCE Archives*, *ivi*.

⁸¹¹ Distr. Restricted, MEV/17, Valletta, 16 February 1979 *Proposal by the Delegation of Malta, Improved use of fisheries resources of the Mediterranean*, *ivi*.

⁸¹² Distr. Restricted, MEV/13, Valletta, 14 February 1979, *Proposal by the Delegation of Malta, Mediterranean News Agency and Publications*, *ivi*.

⁸¹³ Distr. Restricted, MEV/5, Valletta, 19 February 1979, *Proposal by the Delegation of Malta, Mediterranean Radio and Television Services – Establishment of a Co-operative Venture*, *ivi*.

promuovendo altresì scambi di studenti e professori tra le scuole del bacino. Infine, a corollario di ciò, si sarebbe istituita una o più *'Università del Mediterraneo'*, che avrebbe erogato dei corsi di laurea in non ben specificati *Studi Mediterranei* atti a formare figure tecniche negli ambiti della cooperazione tecnica ed i quadri politici per sovrintendere ad essi⁸¹⁴. Al di là del merito di ciascuna proposta, è qui rilevante mettere in luce il reale significato delle stesse che parvero configurarsi quale suppletive dell'impossibilità di replicare in pieno all'interno dell'EWG le tradizionali rivendicazioni maltesi, che anche attraverso tali iniziative scorgevano una occasione per rinfocolare le linee della loro politica mediterranea.

Il monopolio della fase propositiva non fu appannaggio della sola Malta. Tra le altre più rilevanti, Italia, Portogallo, Spagna, Turchia e Jugoslavia e Grecia presentarono l'8 marzo un testo (MEV/28) per meglio disciplinare alcuni aspetti dei lavoratori migranti prevalentemente intraeuropei, ponendo l'accento su una migliore tutela degli stessi e delle loro famiglie e sulla necessità di una collaborazione tra paesi di origine e di accoglienza per regolarne i flussi.

A corroborare la tesi per la quale le proposte tecniche avanzate dai maltesi fossero quantomeno in parte finalizzate alla riproposizione delle ben note e mai sopite istanze politiche, vi fu la reiterazione di queste ultime nel corso della quindicesima seduta plenaria svoltasi il 6 marzo 1979⁸¹⁵, sebbene in una versione ulteriormente edulcorata.

La delegazione maltese riesumò – per la terza volta – la prospettiva di istituzionalizzare la cooperazione nella regione alludendo alla creazione di un *Mediterranean Standing Committee*, questa volta giustificandolo con il fine di concretizzare le previsioni stabilite a La Valletta e di ergerlo a organo di coordinamento delle future disposizioni mediterranee – anche di natura securitaria – che si sarebbero adottate a Madrid. Tale comitato, formato da rappresentanti degli stati mediterranei, si sarebbe dovuto riunire almeno una volta all'anno presso una capitale mediterranea, presieduto dal Capo di stato o di governo ospitante e co-presieduto dai relativi ministri degli Esteri e dello Sviluppo. L'organo così definito avrebbe presentato delle relazioni circa la propria attività ad ogni meeting CSCE. Al fine di assicurare una migliore e più razionale organizzazione dei lavori, il Comitato mediterraneo avrebbe dovuto nominare un *Segretario Generale* al quale avrebbe fatto capo un piccolo *Segretariato Mediterraneo* che oltre alle funzioni di supporto amministrativo si sarebbe occupato di coordinare, fornire consulenza, facilitare lo scambio di informazioni e di implementare le iniziative approvate. La maggiore novità incrementale della proposta maltese fu quella contenuta nella sua parte conclusiva, ovvero sia quella per cui si cercava di deflettere in anticipo le eventuali opposizioni dei partecipanti, precisando che, qualora si fosse trovato il consenso su tale disegno, questo non avrebbe costituito un precedente per una eguale istituzionalizzazione degli altri capitoli previsti dall'Atto Finale⁸¹⁶. Infatti, uno degli aspetti irricevibili della proposta maltese di istituzionalizzare il Mediterraneo sin da Ginevra era il pericolo che un

⁸¹⁴ Distr. Restricted, MEV/6, Valletta, 14 February 1979, *Proposal by the Delegation of Malta, Cultural and Educational Co-operation and Exchanges – A Mediterranean Community of Interests by the Year 200*, *ivi*.

⁸¹⁵ Distr. Restricted, CSCE Meeting of Experts on the Mediterranean, Valletta 1979, *Journal No. 16*, Valletta, 6 March 1979, p.1, *ivi*.

⁸¹⁶ Distr. Restricted, MEV/21, Valletta, 5 March 1979, *Proposal submitted by the Delegation of Malta, Proposal by the Delegation of Spain, concerning the preparation of a history of the Mediterranean*, *ivi*.

assenso a ciò avesse potuto costituire un disdicevole precedente per far emergere ulteriori pulsioni – interne ed esterne alla Conferenza – atte a richiedere una eguale trattazione per altre materie⁸¹⁷.

La proposta maltese fu al centro delle discussioni che caratterizzarono i lavori nelle ultime tre settimane (dal 5 al 28 marzo), e sebbene essa non diede luogo a momenti conflittuali così accesi come in passato, si capì presto che essa non avrebbe avuto alcuna possibilità di successo. Le prime reazioni furono piuttosto negative, come testimoniato dal furioso scambio verbale tra il consigliere d'ambasciata maltese Joseph Grima e il delegato sovietico Sergeev; inoltre tra la quarta e la quinta settimana dei lavori (5-16 marzo) solamente Cipro manifestò apprezzamento per l'iniziativa, mentre i paesi europei si dissero convinti della necessità di far capire ai maltesi che «*their proposal [...] has not chance of acceptance*»⁸¹⁸. Eppure, nell'approssimarsi al termine dei lavori, si fece impellente la necessità di trovare una soluzione alla vicenda. Il 14 marzo le delegazioni di URSS, DDR, Cecoslovacchia e Bulgaria presentarono un testo sul Mediterraneo – ispirato al capitolo del *Final Act* – che nelle intenzioni avrebbe dovuto essere adottato nel documento conclusivo di La Valletta '79 quale passaggio sul bacino, ma esso venne interpretato da Malta come «*too frivolous and spineless to be satisfactory*» e minacciò di ritirarsi dalla CSCE qualora non fosse stata accolta la sua originaria proposta⁸¹⁹. In realtà, i seguiti reali di tale minaccia furono assai blandi rispetto ad altre occasioni – passate e future – nei quali essa fu posta, ma nella primavera del 1979 sortirono l'effetto tra i paesi partecipanti di interrogarsi su quale fosse il modo migliore per dare soddisfazione alle richieste maltesi e dare trattazione al Mediterraneo. In questo senso si mosse, nel corso dell'ultima settimana di lavori (23-26 marzo) la delegazione francese giunse ad ipotizzare che «*the final document might need to refer to a possible follow-up meeting to be decided on in Madrid*»⁸²⁰.

Eppure, in quegli ultimi e concitati giorni non si ravvisò la necessità e l'opportunità di approfondire tali riflessioni, dal momento che si convenne su un documento finale (definito partendo da una bozza elaborata dalle delegazioni di Olanda, Belgio e Canada) che soddisfò più il bisogno propagandistico di Malta – che dall'ospitare il meeting ne ricavò il prestigio internazionale ricercato – piuttosto che conseguire significativi passi in avanti nella trattazione dei temi mediterranei all'interno della CSCE.

Il rapporto conclusivo fu adottato nella tarda notte del 26 marzo 1979 limitandosi a ribadire la tripartizione classica nel settore economico, scientifico e culturale entro la quale era ripartita la cooperazione tecnica CSCE nel Mediterraneo: tutto ciò senza che fosse definito

⁸¹⁷ Distr. Restricted, MEV.21, 5 March 1979, *Proposal submitted by the Delegation of Malta*, in TNA, *CSCE Follow Up Valletta Meeting on the Mediterranean*, 1979, FCO 28/3966.

⁸¹⁸ Owen (UKDEL CSCE Unit) to FCO, Telno 7, 15 March 1979, *CSCE Meeting of Experts on Mediterranean Cooperation (Fourth Week: 5-9 March)*, *ivi*.

⁸¹⁹ Owen (UKDEL CSCE Unit) to FCO, Telno 9, 19 March 1979, *CSCE Meeting of Experts on Mediterranean Cooperation (Fifth Week: 12-16 March)*, *ivi*.

⁸²⁰ Robinson (UKDEL CSCE Unit) to Ferguson (FCO), *Valletta Meeting: French views*, 23 March 1979, *ivi*. Questo è un passaggio importante alla luce di quello che accadrà a Madrid, ove l'ennesima impasse sul Mediterraneo verrà superata sulla base di una proposta italiana che andava di fatto ad instaurare un meccanismo di follow-up al meeting di La Valletta '79, prevedendo di convocare il Seminario di Venezia che si sarebbe svolto nel 1984. Eppure, l'idea dell'Italia, a ben vedere, è debitrice della riflessione francese quivi presentata.

alcun programma d'azione specifico, ma proponendo un generico elenco di futuribili misure⁸²¹.

Il meeting di La Valletta fu giudicato un 'successo' anche dalla maggioranza dei paesi partecipanti dal momento che si era scongiurata la trattazione e l'inclusione nel testo conclusivo di «*“political” factors*», sebbene oramai tutti convenissero sul fatto che «*it would be impossible to exclude Mediterranean issues from the CSCE*», anche in assenza dei NPMS⁸²².

Eppure, una analisi oggettiva dell'appuntamento porta necessariamente ad un bilancio assai meno positivo. L'esclusione di qualsivoglia discussione securitaria e politica relativa al bacino, unita alla pressoché mancata partecipazione dei NPMS, decretarono il fallimento politico del meeting, che certamente negli intendimenti non mirava a conseguire risultati in tale ambito, ma che fu dunque una occasione mancata per coloro i quali auspicavano una maggiore trattazione rilevanza delle questioni mediterranee in ambito CSCE.

Sebbene l'EWG fu un successo limitatamente al suo scopo istituzionale in quanto permise meglio di precisare i tratti ed i contenuti della cooperazione tecnica⁸²³ verso i quali i paesi coinvolti a vario titolo nel processo di Helsinki avrebbero dovuto convergere⁸²⁴; esso non riuscì a sovvertire il paradigma, in esso ribadito in maniera trasversale tra i due blocchi, per cui si attribuiva alla CSCE un ruolo meramente consultivo anche sui temi della cooperazione tecnica, demandando agli organismi specialisti delle Nazioni Unite il compito di implementare disposizioni più operative, riconoscendo il loro pregresso impegno in ciò e una capacità maggiore di successo⁸²⁵.

In conclusione, al di là delle interpretazioni delle singole compagini coinvolte sull'esito di Valletta '79, si sente la necessità di condividere il commento che di tale appuntamento ne hanno dato alcuni osservatori secondo i quali il risultato maggiore conseguito dall'incontro fu quello di attestare, o forse sarebbe meglio dire di aver salvaguardato, il tema del Mediterraneo all'interno del Processo di Helsinki in un periodo particolarmente delicato quale quello tra Belgrado e Madrid: in una fase di nuovo astio nella contrapposizione bipolare, fu il maggiore frutto multilaterale della distensione ad essere in pericolo. Il fatto che, seppur in maniera residuale e secondaria fosse stato possibile ancorare una ancor pur flebile dimensione mediterranea al percorso dei seguiti, era già di per sé un successo non trascurabile per la causa del Mediterraneo all'interno della CSCE⁸²⁶.

⁸²¹ *Report of the CSCE Meeting of Experts on Economic, Scientific and Cultural Co-operation in the Mediterranean - Valetta, Malta*, in <https://www.osce.org/secretariat/30824?download=true>.

⁸²² Cleghorn (UKDEL NATO) to Robinson (UKDEL CSCE Unit), *CSCE Meeting at Valletta*, 11 April 1979, in TNA, *CSCE Follow Up Valletta Meeting on the Mediterranean*, 1979, FCO 28/3967.

⁸²³ *CSCE Unit, Speaking Notes*, 22 March 1979, in TNA, 1979, FCO 28/3966.

⁸²⁴ Il meeting di La Valletta definì la cooperazione nel Mediterraneo in 13 settori: scambio di dati statistici, ambiente, turismo e cooperazione professionale, energia, trasporti, agricoltura, poste e telecomunicazioni, lavoratori migranti, cultura e media. Gran parte di questi temi, si svilupparono all'interno dei fora internazionali deputati quali: CEE-ONU, UNESCO, il *Programme des Nations unies pour l'environnement* (PNUE), Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), l'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni (UIT).

⁸²⁵ Distr. Restricted, MEV.36, Valletta, 14 March 1979 *Considerations submitted by the delegation of Bulgaria, Czechoslovakia, the German Democratic Republic and the USSR, Proposal by the Delegation of Spain, concerning the preparation of a history of the Mediterranean*, in *CSCE/OSCE Archives*, in Meeting of Experts on the Mediterranean, Valletta 13 February – 26 March 1979, Vol. 32 1746.

⁸²⁶ GHEBALI, *op. cit.*, pp. 383-4; G. DRAGIC, *Review of International Affairs*, Volume 30, 1979.

5.3.4. La riunione sui seguiti di Madrid e la brinkmanship maltese sul Mediterraneo

Le conclusioni dell'EWG di La Valletta del marzo 1979 accrebbero dunque le attese per l'appuntamento di Madrid, che mosse i suoi primi passi con i lavori preparatori che si tennero dal 9 settembre al 10 novembre 1980 presso il *Palacio de Exposiciones y Congresos*⁸²⁷.

Gli auspici per un clima internazionale più favorevole si rivelarono privi di realismo. Il peggioramento delle crisi pregresse – quali l'occupazione sovietica dell'Afghanistan; la percezione di una accresciuta penetrazione di questa nell'area del Golfo Persico e la vicenda degli euromissili – e lo scricchiolare sempre più sinistro del sistema satellitare comunista nell'Europa orientale, quali i moti di protesta verificatisi in Polonia e la costituzione del sindacato indipendente *Solidarność* ad un mese dall'apertura della fase preparatoria, contribuirono alla definizione e di una atmosfera politica a tratti più difficile rispetto a quella respirata appena tre anni prima.

Ciò fece sì che le discussioni durante i due mesi entro i quali si svolsero i lavori preparatori si occupassero essenzialmente di tratteggiare lo scopo per i quali furono pensati – ossia gli aspetti procedurali della riunione – rifuggendo da temi più politici⁸²⁸. Venne ribadito l'impianto classico impiegato a Ginevra e a Belgrado e le tradizionali previsioni sul bacino, con la possibilità per i NPMS di indirizzare dei contributi⁸²⁹ e la costituzione di un *Subsidiary Working Body* sul Mediterraneo⁸³⁰ deputato all'analisi di proposte specifiche e al *drafting* della sezione specifica per la regione nel documento conclusivo.

La prova che questo difficile clima internazionale avrebbe influenzato negativamente i lavori del secondo follow-up la si ebbe sin dagli *opening remarks* dei capi delegazione dei paesi partecipanti che si svolsero dal 12 al 18 novembre. Da subito si poté scorgere una nuova offensiva da parte dei paesi occidentali – guidati ancora dagli Stati Uniti e dal presidente Carter giunto nell'ultima fase della sua presidenza – nei confronti dell'Unione Sovietica affinché questa s'impegnasse in una fattiva applicazione delle del terzo basket sulla dimensione umana. A fare da contraltare a ciò vi fu la posizione di Mosca che accusando a sua volta gli occidentali di violare il Decalogo ed il principio della non interferenza negli affari degli stati, ed irrigidendo la propria convinzione che da questi seguiti ne derivassero sempre più minacce che opportunità⁸³¹.

Queste prime schermaglie, seguite da nuovi e profondi motivi di tensione - come lo fu l'applicazione della legge marziale in Polonia nel dicembre 1981 - fecero sì che il pur auspicato *Spirito di Madrid*⁸³² – ossia una nuova fase collaborativa e propositiva all'interno della Conferenza – non fosse in grado di impedire che i lavori procedessero a rilento e fossero più volte interrotti, per concludersi poi solamente nel novembre del 1983, ossia oltre trenta

⁸²⁷ Distr. Restricted, CSCE/RM-P/INF.1, Madrid, 9 September 1980, p.1, in *CSCE/OSCE Archives*, Madrid Preparatory Meeting (9 September -10 November 1980), Vol. 34-1748.

⁸²⁸ Si veda anche *Decisions on the organization of the Madrid Meeting 1980*, pp.2-3, *ivi*.

⁸²⁹ Distr. Restricted CSCE/RM-P/2 *Proposal submitted by the Delegation of Spain*, Madrid, 16 September 1980, *ivi*.

⁸³⁰ Distr. Restricted, CSCE/RM-P/9 *Proposal submitted by the Delegation of German Democratic Republic*, Madrid 10 October 1980, *ivi*.

⁸³¹ Distr. Restricted, CSCE/RM/PVR.6, Madrid, 14 November 1980, in *CSCE/OSCE Archives*, Madrid Follow – Up Meeting, 11 November 1980 – 9 September 1983, Volume 39 1759.

⁸³² Distr. Restricted, CSCE/RM/PVR.2, Madrid, 12 November 1980, *ivi*.

mesi dopo il loro avvio: un arco di tempo più ampio della stessa fase istitutiva Helsinki-Ginevra-Helsinki, nella quale il processo della CSCE piuttosto che rianimarsi rischiò più che in passato la rottura.

In questo clima sfavorevole per il mero svolgersi del secondo FU, occorreva aggiornare il capitolo mediterraneo, dando soprattutto seguito alla promessa fatta ai maltesi che a Madrid si sarebbe avviata una riflessione sulle questioni securitarie del bacino. Eppure, di ciò si ebbe solamente minima traccia sia nei discorsi inaugurali tenuti dai ministri degli Esteri dei paesi partecipanti, sia dall'ancora una volta deludente esercizio dei contributi da parte dei NPMS. Rispetto al primo ambito, blandi richiami alla centralità e all'indivisibilità del Mediterraneo e della sua sicurezza da quella europea furono compiuti dai titolari degli Esteri di Spagna, Lussemburgo, Malta, Jugoslavia, Grecia, Cipro ed Italia⁸³³ – quivi rappresentata dal ministro degli Esteri Emilio Colombo⁸³⁴.

Dal tono scarsamente innovativo apparvero i contributi presentati da parte dei NPMS tra il 4 ed il 9 dicembre 1980⁸³⁵. Il dato più significativo di ciò fu una risposta più partecipata degli stessi, con interventi da parte di delegati rappresentanti di Algeria, Tunisia, Egitto, Marocco e Israele⁸³⁶.

Ad opporsi a questo tacito tentativo di far decadere la promessa fatta a Belgrado di un maggiore spazio per i temi della sicurezza mediterranea, fu la sola Malta. Si iscrivono in questo senso le parole pronunciate durante il discorso inaugurale dal capo delegazione maltese, il Segretario Generale agli Affari Esteri Maurice Abela, che denunciò l'erosione della distensione e la percezione di una crescente insicurezza del bacino⁸³⁷, seguite da quelle dell'ambasciatore Joseph Grima che preannunciarono l'intenzione di Malta di riproporre a Madrid l'idea cara a La Valletta di un «*permanent body on Mediterranean security*», inteso come unico strumento che avrebbe potuto sovvertire questo stato di cose⁸³⁸. Furono infatti i maltesi – presentatisi a questo appuntamento con una delegazione numericamente ristretta ma altamente qualificata in quanto composta dai principali negoziatori che sin da Dipoli

⁸³³ Distr. Restricted, CSCE/RM/PVR.1, Madrid, 12 November 1980 e si veda altresì Distr. Restricted, CSCE/RM/PVR.3, Madrid, 13 November 1980, *ivi*.

⁸³⁴ Distr. Restricted, CSCE/RM/PVR.7, Madrid, 14 November 1980, *ivi*. Per il contenuto del discorso di Colombo si veda *Intervento alla riunione della CSCE del ministro degli Esteri Emilio Colombo (Madrid, 14 novembre)*, in Ministero degli Affari Esteri. Servizio Storico e Documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia, 1980* pp. 454-466, in <http://www.farnesina.ipzs.it/images/biblioteca/testi/1980%20Testi%20e%20Documenti%20sulla%20politica%20estera%20dell'Italia.pdf>.

⁸³⁵ Distr. Restricted, Madrid Meeting 1980, *Journal No.16*, 1 December 1980, in *CSCE/OSCE Archives*, Madrid Follow- Up Meeting (11 November 1980 – 9 September 1983), Vol. 35-1750.

⁸³⁶ Wilberforce (UKDel Madrid) to FCO, Telno 100, 20 December 1980, *CSCE Review Meeting: General assessment*, in *TNA*, in, *Conference on Security and Co-operation in Europe Review Meeting, Madrid (1980-1983) main meeting, November-December 1980*, FCO 28/4315, 1980. Si veda altresì Madrid Meeting 1980, *Journal No.11*, 24 November 1980, e *Journal No.15*, 28 November, *ivi*.

⁸³⁷ Wilberforce (UKDel Madrid) to FCO), Telno 43, 14 November 1980, *CSCE plenary: 12/13 November 1980*, in *NA*, in *Conference on Security and Co-operation in Europe Review Meeting, Madrid (1980-1983) main meeting, November-December 1980*, FCO 28/4314, 1980. Per una testimonianza dall'archivio ufficiale CSCE si veda: Distr. Restricted, CSCE/RM/PVR.4, Madrid, 13 November 1980, in *CSCE/OSCE Archives*, Madrid Follow – Up Meeting, 11 November 1980 – 9 September 1983, Volume 39 1759.

⁸³⁸ Wilberforce (UKDEL CSCE Unit) to FCO, Telno 43, 14 November 1980, *CSCE Plenary: 12/13 November 1980*, in *TNA*, FCO 28/4314, 1980.

avevano preso parte alla CSCE - a porre sia all'interno della Assemblea plenaria sia in quello del SWBM il tema del Mediterraneo e della sua sicurezza.

Ancora una volta, il paese proponente del numero maggiore di proposte sul bacino, le principali rivendicazioni di Malta a Madrid furono essenzialmente due, esposte chiaramente in rispettive iniziative presentata una in sede plenaria il 10 dicembre e la seconda all'interno del SWBM due giorni dopo. La prima era quella per cui si richiedeva ai restanti paesi partecipanti di fare menzione nel documento conclusivo della neutralità maltese⁸³⁹: in questo senso, La Valletta cercava dunque una garanzia multilaterale della stessa, a corollario delle precedenti forme bilaterali siglate con Italia, Unione Sovietica⁸⁴⁰.

La seconda - presentata il 12 dicembre, dieci giorni dopo l'apertura dei lavori del *working body* (che avrebbe concluso le attività a febbraio 1981)⁸⁴¹ - riproponeva il tradizionale richiamo affinché si realizzasse una forma istituzionalizzata di cooperazione nel Mediterraneo nell'ambito della sicurezza⁸⁴².

Si propose dunque di dar vita ad un «*ad hoc Mediterranean forum*» a tale tema dedicato, che sarebbe stato altresì oggetto di riflessione in successive e specifiche riunioni (*ad hoc an self-regulating meeting of Mediterranean states*)⁸⁴³, le quali avrebbero dovuto essere aperte alla partecipazione di tutti gli stati rivieraschi, con il primo appuntamento da celebrarsi a La Valletta entro il 1981⁸⁴⁴. La Valletta precisò dunque che un «*agreement on Mediterranean issues would be a precondition for any agreed final document*», complicando di fatto gli stessi lavori di *drafting* di quest'ultimo che sarebbero iniziati nella primavera del 1981⁸⁴⁵.

Pressoché la totalità degli altri paesi definì non perseguibile la rimaneggiata versione (la quarta) della oramai tradizionale iniziativa maltese, destinata a un tempo a istituzionalizzare il percorso del Mediterraneo e a riflettere sulle sue questioni securitarie⁸⁴⁶.

Ci si ritrovò ancora una volta nella oramai abituale situazione d'*impasse* in relazione al Mediterraneo; una eventualità questa che si cercò di scongiurare da parte dei paesi occidentali attraverso la proposta dell'Italia presentata alla vigilia della chiusura dei lavori del SWBM (il 7 febbraio 1981) che intendeva dare avvio ad una sorta di processo di follow-up

⁸³⁹ Wilberforce (UKDel Madrid) to FCO), Telno 97, 20 December 1980, *Madrid CSCE Meeting: 15-19 December*, in *TNA*, FCO 28/4315, 1980.

⁸⁴⁰ Distr. Restricted, CSCE/RM.10, Madrid, 10 December 1980, pp.1-2, *Proposal submitted by the delegation of Malta concerning the new status of Malta in relation to security and détente in the Mediterranean*, in *CSCE/OSCE Archives*, Madrid Follow- Up Meeting (11 November 1980 - 9 September 1983), Vol. 38-1753.

⁸⁴¹ Distr. Restricted, *1st Meeting of Subsidiary Working Body Mediterranean*, *Journal No. 16*, 1 December 1980, in *CSCE/OSCE Archive*, Madrid Follow - Up Meeting, 11 November 1980 - 9 September 1983, Volume 35 1750.

⁸⁴² Distr. Restricted, *Proposal submitted by the Delegation of Malta concerning the Implementation of the provisions in the Final act on Questions relating to security and Co-operation in the Mediterranean*, CSCE/RM/M.2, Madrid, 12 December 1980, in *CSCE/OSCE Archive*, Madrid Follow - Up Meeting, 11 November 1980 - 9 September 1983, Volume 38 1753.

⁸⁴³ Wilberforce (UKDel Madrid) to FCO), Telno 43, 4 April 1981, *CSCE Review Meeting: tenth week of phase 2 (30-2 April)*, p. 4, in *TNA*, in *Conference on Security and Co-operation in Europe Review Meeting, Madrid (1980-1983)1981*, FCO 28/4684, 1981.

⁸⁴⁴ Wilberforce (UKDel Madrid) to FCO), Telno 7, 7 February 1981, *CSCE Review Meeting: second week of phase 2 (2-6 February)*, *ivi*.

⁸⁴⁵ Wilberforce (UKDel Madrid) to FCO), Telno 7, 7 February 1981, *CSCE Review Meeting: second week of phase 2 (2-6 February)*, *ivi*.

⁸⁴⁶ Wilberforce (UKDel Madrid) to FCO), Telno 48, 9 May 1981, *CSCE Review Meeting: first week of phase 3 (5-8 May)*, pp. 2-3, *ivi*.

dell'*Expert Meeting* di La Valletta '79⁸⁴⁷, prefigurando che si svolgesse un 'seminario' sul Mediterraneo a Venezia entro il 1982⁸⁴⁸.

La proposta italiana giungeva da lontano: essa era il frutto di una sensibilità nazionale condivisa e recepita a livello comunitario. Infatti, l'11 settembre 1980, durante la presentazione al Parlamento della delegazione italiana che avrebbe partecipato ai lavori di Madrid, il ministro degli Esteri Emilio Colombo, parve anticipare il contenuto della proposta italiana del febbraio 1981, affermando che «*i risultati che ne sono scaturiti [dalla Riunione degli Esperti di La Valletta] potranno certamente formare l'oggetto di un'ulteriore esame volto a consentire un'attuazione più completa delle decisioni convenute*»⁸⁴⁹. In favore di una valorizzazione degli esiti di Valletta '79 si espresse anche il Parlamento Europeo attraverso la risoluzione il 15 ottobre dello stesso anno che esprimeva come fosse intendo dei paesi comunitari di tenere «*conto dei risultati della riunione di esperti di La Valletta*»⁸⁵⁰.

Sebbene dalla documentazione disponibile, l'iniziativa italiana risultasse finalizzata a rimarcare un ruolo nazionale dell'Italia nel bacino, a partire dagli inizi di marzo 1981 essa fu «*widely supported*»⁸⁵¹ dai paesi partecipanti – con l'iniziale eccezione di Malta – «*in an effort to divert Maltese interest even if only temporarily from more awkward subjects*»⁸⁵².

Se a Belgrado la controproposta franco-spagnola fu risolutiva per contenere e superare le complicazioni mediterranee, allo stesso modo, a Madrid fu la proposta italiana ad assumere la funzione di strumento utile per superare il problema mediterraneo, riuscendo ad intercettare il consenso della maggioranza dei partecipanti. Infatti, essa non introduceva un rigido processo istituzionale, ma riproponeva lo strumento della riunione degli esperti che si era già rivelato affidabile per trattare i temi mediterranei. Sebbene al primo 'follow-up di La Valletta '79' si desse la differente denominazione di 'seminario', la natura di tale appuntamento non si discostava dall'EWG. Infatti, i temi che si sarebbero discussi a Venezia sarebbero stati quelli attinenti alla cooperazione tecnica, rifuggendo – ancora una volta – da quelli securitari.

⁸⁴⁷ I britannici li riportarono come «*a Valletta follow-up meeting*» [Wilberforce (UKDel Madrid) to FCO), Telno 7, 7 February 1981, *CSCE Review Meeting: second week of phase 2 (2-6 February)*, *ivi*].

⁸⁴⁸ Distr. Restricted CSCE/RM/M.5, Madrid 2 February 1981, in *CSCE/OSCE Archives*, Madrid Follow – Up Meeting, 11 November 1980 – 9 September 1983, Volume 38 1753, Praha, 2000. Si veda anche *Non-paper (M) 26 March 1981 (Italy)*, in *CSCE/OSCE Archives*, Madrid Follow – Up Meeting, 11 November 1980 – 9 September 1983, Volume 45 1775 e Il ministro degli Esteri on. Colombo alla Commissione Esteri del Senato della Repubblica (5 marzo 1981), in Ministero degli Affari Esteri. Servizio Storico e Documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia, 1981*, p. 59. in <http://www.farnesina.ipzs.it/images/biblioteca/testi/1981%20Testi%20e%20Documenti%20sulla%20politica%20estera%20dell'%20Italia.pdf>.

⁸⁴⁹ *Intervento del ministro degli Esteri on. Emilio Colombo per l'insediamento della Commissione CSCE (11 Settembre)*, p.461, in Ministero degli Affari Esteri. Servizio Storico e Documentazione, *Testi e documenti sulla politica estera dell'Italia, 1980*, pp. 454-466, in <http://www.farnesina.ipzs.it/images/biblioteca/testi/1980%20Testi%20e%20Documenti%20sulla%20politica%20estera%20dell'Italia.pdf>.

⁸⁵⁰ *Parlamento Europeo, Risoluzione sulla riunione CSCE di Madrid (15 ottobre 1980)*, p. 453, *ivi*.

⁸⁵¹ Wilberforce (UKDel Madrid) to FCO), Telno 7, 7 February 1981, *CSCE Review Meeting: second week of phase 2 (2-6 February)*, in *TNA*, FCO 28/4684, 1981.

⁸⁵² Wilberforce (UKDel Madrid) to FCO), Telno 16, 02 March 1981, *CSCE Review Meeting: fifth week of phase 2 (23-27 February)*, p. 4, *ivi*.

5.3.5. *Gli sconfitti di Madrid: Malta ed il Mediterraneo*

Intanto, il 12 febbraio 1981 il SWBM era stato trasformato in *Drafting Group on the Mediterranean* (DGMed), col compito cioè di elaborare dal novero delle proposte un testo da inserire nel documento conclusivo del FU⁸⁵³. Fu all'interno di questo organo che iniziò la lunga e faticosa mediazione tra le massimaliste e inamovibili posizioni maltesi, che intendevano avviare una riflessione securitaria generale, e la più limitata disponibilità a concedere dei richiami mediterranei da parte della maggioranza dei restanti paesi partecipanti. Non furono sufficienti le 45 riunioni del DGMed svoltesi tra il febbraio ed il dicembre 1981⁸⁵⁴.

Infatti, sebbene in un primo momento Malta sembrasse non disdegnare i contenuti della proposta italiana, presto cercò di piegarla alla propria sensibilità, agendo al fine di inserirvi elementi ad essa cari ma irricevibili agli altri partecipanti, quali la richiesta (ufficialmente presentata il 9 maggio) che i NPMS prendessero parte a Venezia in egual maniera ai paesi partecipanti⁸⁵⁵.

Il Mediterraneo dunque come problema procedurale si ripresentò alla metà del febbraio 1982 per il *Drafting group*, ovvero sia il gruppo di lavoro principale incaricato di redare il documento conclusivo⁸⁵⁶. Le discussioni all'interno di quest'ultimo si trascinarono per oltre un anno sino cioè al giugno 1983 quando, giunti ormai al terzo anno di negoziati, la maggioranza dei partecipanti convenne sulla necessità di concludere l'esperienza del meeting di Madrid prima dell'autunno di quello stesso anno⁸⁵⁷. Tuttavia, in quell'estate, come rilevò la delegazione britannica, si approssimarono «*two clouds on the Madrid horizon*»: quella relativa alle garanzie che avrebbe dovuto fornire Mosca circa il trattamento dei dissidenti politici – problema questo di non secondaria importanza per le discussioni relative al terzo cesto -, e «*the other cloud is Malta*», con l'isola che non solo appariva arroccata sulle sue intransigenti posizioni, ma che prese altresì a sostenere l'idea di convocare al più presto una «*Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean*».

Nonostante ciò, i paesi occidentali – con il tacito assenso dell'URSS e dei paesi del Blocco orientale che continuarono a mostrarsi defilati rispetto alla vicenda, desistendo dal giungere apertamente allo scontro con La Valletta ma rallegrandosi che quest'ultima potesse costituire un motivo d'apprensione per l'Occidente – si convinsero che non si poteva far naufragare il summit a causa del «*Maltese blackmail*»⁸⁵⁸ e procedettero, consciamente, come se non fosse necessario il consenso di Mintoff in ultima istanza; di fatto già il 15 giugno «*all participants*

⁸⁵³ Distr. Restricted, *1st Meeting of Drafting Group on the Mediterranean, Journal No.46*, 12 February 1981, in *CSCE/OSCE Archive, Madrid Follow – Up Meeting, 11 November 1980 – 9 September 1983, Volume 35 1750*, Praha, 2000

⁸⁵⁴ Distr. Restricted, *45th Meeting of Drafting Group on the Mediterranean, Journal No.181*, 17 December 1981, in *CSCE/OSCE Archive, Madrid Follow – Up Meeting, 11 November 1980 – 9 September 1983, Volume 37 1752*.

⁸⁵⁵ Wilberforce (UKDel Madrid) to FCO), Telno 48, 9 May 1981, *CSCE Review Meeting: first week of phase 3 (5-8 May)*, pp. 2-3, in *TNA*, in FCO 28/4684,1981.

⁸⁵⁶ Distr. Restricted, *1st Meeting of the Drafting Group, Journal No. 184*, Meeting of Drafting Group on the Mediterranean, *Journal No.46*, 10 February 1982, in *CSCE/OSCE Archive, Madrid Follow – Up Meeting, 11 November 1980 – 9 September 1983, Volume 37 1752*.

⁸⁵⁷ Madrid Meeting 1980, *Journal No,325*, 29 July 1983, pp.1-2, *ivi*.

⁸⁵⁸ Smith (EESD) to the Secretary of State, *CSCE Madrid Meeting: the last position, 15 July 1983*, in *TNA*, in *Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Madrid Review Meeting (1980-1983); main meeting_1983*, FCO 28/5966, 1983.

except Malta» avevano trovato l'accordo sulla bozza di documento conclusivo⁸⁵⁹ e convenendo sulla necessità che i lavori di Madrid si concludessero entro il mese di settembre del 1983. Per tutta risposta, agli inizi di luglio, la delegazione maltese presentò tre emendamenti al testo che ribadivano la propria posizione. Nel primo si richiedeva che la Conferenza sul Disarmo in Europa (CDE) che si sarebbe aperta a Stoccolma nel gennaio del 1984 – principale risultato dell'intero summit sostenuto particolarmente dall'Unione Sovietica considerandolo una utile stampella nell'ambito delle più ampie discussioni sul tema del disarmo intavolate a livello bilaterale con gli Stati Uniti – tenesse conto del Mediterraneo; nel secondo si alludeva ad una neutralizzazione delle forze straniere dal bacino; ed infine con il terzo si reintroduceva la previsione che si tenessero dei «*meeting of experts to discuss security questions in the Mediterranean*». Le condizioni poste da Malta apparirono irricevibili, in particolar modo la prima, che attirò le ire di Washington e Mosca. La richiesta di una estensione del mandato della Conferenza di Stoccolma fu giudicata pretestuosa e pericolosa, in quanto ciò avrebbe da un lato, diluito il peso stesso delle previsioni (prospettiva avversata dai sovietici), e dall'altro avrebbe richiesto una qualificata partecipazione dei NPMS, con il risultato di accrescere il rischio che la CDE finisse per essere coinvolta «*in disputes outside Europe, above all in the Middle East*»⁸⁶⁰.

Fu nell'estate del 1983 che si registrò la svolta capace non solo di superare il problema maltese ma anche di avviare a conclusione il secondo FU. Promotori di ciò ne furono i sovietici, i quali avvertirono l'urgenza che il summit di Madrid si concludesse in maniera quanto più rapida e positiva al fine di non vedere compromesso quello che per loro risultava essere il maggiore conseguimento nei quasi tre anni dei lavori di Madrid.

Sul finire di luglio, la delegazione sovietica fece pervenire alla Repubblica Federale di Germania – che se ne fece carico di esporla agli alleati occidentali temperandola e modificandola con il decisivo supporto di Francia e Spagna – i termini della cosiddetta «*Kondrashev idea*», dal nome del capo delegazione sovietico. Essa si configurava essere un pianto negoziale-diplomatico che si componeva di tre fasi attraverso il quale si mira a superare l'ostacolo maltese.

La prima tappa prevedeva che in occasione dell'Assemblea plenaria prevista per il 29/30 luglio, il presidente della stessa – ossia il ministro degli Esteri spagnolo Fernando Morán – rivolgesse un invito ufficiale a tutti i paesi che erano convenuti positivamente sul «*provisional agreement*» del 15 giugno, di procedere alla trasformazione dello stesso in un «*definiteve agreement*», gettando dunque così le basi per l'ultimo passo, ossia l'adozione di tale testo come documento conclusivo del FU.

Qualora i paesi partecipanti si fossero mostrati favorevoli, lo stesso Morán avrebbe invitato gli stessi ad esprimere il loro consenso ufficiale sul testo il 18 o non più tardi del 25 agosto; qualora Malta si fosse allineata alla maggioranza, l'operazione *Kondrashev* sarebbe qui terminata: in caso contrario, si sarebbe proceduto con le restanti fasi del piano.

Infatti, qualora si fosse preso atto dell'assenza ancora del consenso maltese, la seconda fase del piano prevedeva che la Spagna – in qualità di paese ospitante dei lavori – convocasse per il

⁸⁵⁹ Broomfield (EESD) to the Private Secretary, *CSCE Meeting Madrid*, 20 July 1983, *ivi*.

⁸⁶⁰ Smith (EESD) to the Secretary of State, *Cabinet*, 27 July: *CSCE meeting in Madrid*, 28 July 1983, *ivi*.

7-9 settembre una riunione dei ministri degli Esteri dei paesi CSCE per discutere delle questioni ancora pendenti del FU; inoltre, nel periodo di avvicinamento a tale incontro, i partecipanti avrebbero dovuto dar luogo a pressioni su Malta affinché si allineasse alla maggioranza.

Nell'eventualità che anche durante tale lasso di tempo supplementare non fosse pervenuto il consenso maltese, si sarebbe proceduto con la terza fase del piano, in base alla quale il richiamato vertice dei ministri degli Esteri «*would be a meeting outside the CSCE complex, under the aegis of the host country*» deputato di adottare il documento conclusivo di Madrid senza doversi attenere al rispetto della regola del consenso⁸⁶¹.

L'idea di Mosca – che specie nell'ultima fase appariva piuttosto drastica – era il frutto delle accese e ripetute discussioni intercorse, a partire da maggio, tra la delegazione sovietica e quella maltese, e segnalavano la frustrazione e l'urgenza del Cremlino di giungere quanto prima, ed in ogni modo, ad una conclusione del FU.

I paesi occidentali esaminarono, nel corso del meeting NATO del 27 luglio, i termini dell'azione suggerita dall'URSS. Stati Uniti, Gran Bretagna ed Italia ravvisarono i pericoli che soprattutto le fasi due e tre avrebbero posto circa la solidità stessa della CSCE, che avrebbe rischiato di espellere di fatto un suo paese fondatore e allo stesso tempo vedersi scavalcata da un incontro esterno al suo ambito⁸⁶². Alla luce di tale considerazione, i paesi atlantici, e più in generale gli alleati occidentali⁸⁶³, accettarono la fase uno dell'iniziativa, riservandosi di individuare percorsi differenti e meno estremistici qualora questa avesse fallito⁸⁶⁴.

Ottenuto così l'assenso a procedere, il 29 luglio 1983 l'assemblea plenaria fu convocata in duplice seduta – quella mattutina per le 11:00 e quella serale per le 17:00 – e sin da subito non mancarono dei colpi di scena, in quanto si registrarono i primi segnali di quello che i britannici definirono «*the maltese climbdown*» ovvero sia la presa di consapevolezza da parte di La Valletta che le proprie richieste non avrebbero potuto in alcun modo trovare soddisfazione, e dunque la ricerca di un compromesso sulle stesse ed una via d'uscita politicamente e pubblicamente dignitosa per l'isola da quel vicolo cieco nel quale si era essa stessa posta.

Tra i registi di questa articolata e delicata operazione vi fu lo stesso ambasciatore Saliba, che istruì il collega Vincent Camilleri di rilasciare una breve intervista alla Reuters la mattina stessa del 29 luglio, prima dell'apertura dei lavori nella quale si sarebbe preannunciata la disponibilità di Malta a riconsiderare alcuni dei suoi punti in merito al Mediterraneo. A ciò fece seguito nel corso della prima sessione dell'Assemblea la lettura da parte della Svizzera di un testo elaborato dalla delegazione maltese (e consegnato personalmente da Saliba agli svizzeri) nel quale l'isola esponeva le sue attuali posizioni sul Mediterraneo che, per la prima volta, non presentavano alcun richiamo securitario o all'istituzionalizzazione del bacino.

Tuttavia, né gli occidentali né i sovietici credettero a tale auto-abiura da parte di La Valletta; e ne ebbero ben donde. Sebbene anche il capo delegazione maltese Sceberras Trigona si fosse detto personalmente d'accordo con le posizioni contenute nell'ultimo testo presentato e a

⁸⁶¹ Smith (EESD) to James (FCO), *CSCE Madrid Meeting: dealing with the Maltese*, 28 July 1983, *ivi*.

⁸⁶² Passmore (UKDel Madrid) to FCO, Telno 202, 27 July 1983, *CSCE: Maltese problem*, *ivi*.

⁸⁶³ Passmore (UKDel Madrid) to FCO, Telno 204, 28 July 1983, *CSCE: Maltese problem*, *ivi*.

⁸⁶⁴ Passmore (UKDel Madrid) to FCO, Telno 203, 27 July 1983, *CSCE: Maltese problem*, *cit*.

concedere il consenso al documento conclusivo nei termini approvati dai restanti partecipanti il 15 giugno, l'auspicato lieto fine della vicenda fu bruscamente interrotto dallo stesso Saliba che, mestamente e scontento, informò riservatamente i britannici del fatto che la sua delegazione non avrebbe ancora potuto concedere il consenso del suo paese in quanto mancava a ciò l'assenso diretto di Mintoff: infatti, sebbene quest'ultimo fosse giunto al tradizionale punto di non ritorno della sua strategia di *brinkmanship* sul Mediterraneo, il premier maltese non si era ancora pienamente convinto a retrocedere, così come l'impasse dei lavori CSCE non gli impedirono di partire per un periodo di vacanza a bordo del suo yacht al largo della costa pugliese.

Alla luce di ciò, a un provato Saliba, non restò altro che presentarsi alla sessione serale della plenaria, assistere alla convocazione da parte del ministro spagnolo Morán dell'incontro dei ministri degli esteri per il 7-9 settembre, riscontrare che i restanti 34 paesi partecipanti avevano confermato il loro assenso al documento di giugno, per poi dichiarare invece che Malta era contraria ad esso e rifiutava di concedere il proprio consenso.

Ciò costò all'isola feroci critiche da parte dei partecipanti, tra cui la dura requisitoria pronunciata dal capo delegazione della Germania Occidentale Kast affermò come «*the 3 years of discussion of the Mediterranean were over: so too was the time for negotiation*».

Nonostante l'evidente irritazione per la condotta maltese, i paesi occidentali tennero fede alla linea concordata in sede atlantica a fine luglio improntata alla ricerca di una mediazione e di un accordo con La Valletta. Finalizzato a ciò fu la decisione adottata dalla plenaria del 29 luglio di calendarizzare ulteriori quattro sedute plenarie ad agosto (il 4, 11, 18 e 25), nella speranza che in occasione di almeno una di esse si potesse superare l'ostruzionismo maltese⁸⁶⁵. Funzionale a ciò furono le ripetute e continue pressioni politiche esercitate nel corso dell'estate su Malta in maniera trasversale sia dai paesi occidentali (Francia, Germania Gran Bretagna ed Italia su tutti) sia dagli stessi NNA (soprattutto da Jugoslavia e Romania). L'assedio diplomatico a Malta fu serrato ma «*inconclusive*» e anche le quattro plenarie 'dell'ultima chance' si svolsero senza concludersi col risultato sperato⁸⁶⁶.

Fu solamente il giorno 8 settembre, quando erano oramai giunti a Madrid i ministri degli Esteri dei paesi CSCE che «*the Maltese realised the game was up*»: lo stesso Mintoff comprese di essersi spinto troppo oltre e che la sua stessa condotta consciamente spregiudicata poteva ora arrecare più danni che benefici all'immagine del paese. Infatti, la resistenza maltese era oramai divenuta parossistica, quasi priva di quei contenuti in difesa e a tutela del Mediterraneo che andava echeggiando, e soprattutto senza alcuna possibilità di successo. Fu a questo punto, nel penultimo giorno del summit di Madrid, che Saliba fu autorizzato dal suo premier a fare ciò che il corpo diplomatico maltese aveva già compreso e si era oramai

⁸⁶⁵ Passmore (UKDel Madrid) to FCO, Telno 207, 1 August 1983, *CSCE: developments of 28 and 29 July*, *ivi*.

⁸⁶⁶ Passmore (UKDel Madrid) to FCO, Telno 206, 1 August 1983, *CSCE: Maltese problem*, in TNA, in *Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Madrid Review Meeting (1980-1983); main meeting 1983*, FCO 28/5967, 1983.

convinto fosse opportuno fare da tempo⁸⁶⁷: esprimere il consenso al testo conclusivo del Follow-up di Madrid, che venne adottato all'unanimità il 9 settembre 1983⁸⁶⁸.

Eppure, proprio nel corso della sessione plenaria che licenziò il documento si consumò l'ultimo momento di tensione dei lavori, simbolica chiusura di un negoziato complesso e controverso come furono quelli della seconda riunione sui seguiti della Conferenza. Spinta più dal vano tentativo di salvare l'immagine pesantemente appannata del proprio paese e su diretta disposizione di Mintoff, la delegazione maltese fece richiesta – esplicitata da Saliba – che il presidente della riunione adottasse una nota verbale, da allegarsi ai documenti ufficiali, secondo la quale si riconosceva che «*the participating States were ready to give support, when appropriate, to initiatives which Malta and other participating States concerned may launch in the post-Madrid period*». In caso di mancata esecuzione di ciò, Malta minacciò che avrebbe revocato il consenso in precedenza accordato al documento finale.

La presidenza – pur consapevole della pretestuosità di tale richiesta – l'accettò in parte, confidando sul significato pressoché neutro e vuoto della nota da un punto di vista operativo, dal momento che essa non avrebbe potuto essere inserita in alcun modo all'interno del documento conclusivo oramai impenetrabile ad emendamenti dell'ultima ora, e che di fatto non ne fece menzione alcuna. Tuttavia, al fine di esasperare gli animi nella fase dei *conclusive remarks* (9 settembre), la presidenza registrò la nota all'interno del *journal* della riunione, accompagnandola da un «*interpretative statement*» (presentato ufficialmente dall'Austria in qualità di presidente della sessione, ma elaborato dagli Stati Uniti) nel quale si precisava che «*no initiative taken on the basis of the Chairman's Statement on the Security in the Mediterranean would be considered to be a CSCE meeting unless it had obtained the consensus of all 35 participating States*»⁸⁶⁹. Era fin troppo evidente il reale e sotteso significato di questa precisazione, ovvero sia quello di far desistere Malta da eventuali tentazioni unilaterali avanzate attraverso procedure al limite della regolarità, anche se queste era più finalizzate a riabilitare la sbiadita immagine dell'isola che a conseguire concreti risultati.

Terminava così l'annosa questione del Mediterraneo all'interno del secondo FU della CSCE che, pur seguendo gli oramai tradizionali canoni di svolgimento – dalla contrapposizione alla risoluzione –, permise di comprendere meglio quale fosse l'interpretazione data dalla Conferenza più in generale ai temi del bacino. L'utilizzo pretestuoso e strumentale che Malta fece del Mediterraneo impedì senza ombra di dubbio che su di esso potessero svilupparsi discussioni di più ben ampio respiro; eppure, l'atteggiamento maltese fu soltanto un elemento che contribuì a far sì che il bacino ne uscisse sconfitto da Madrid. Infatti, anche nel secondo FU si confermò la generale contrarietà della maggioranza dei partecipanti a tributare maggiore spazio a tale tema, confermando la secondarietà dello stesso per gli sviluppi CSCE.

Così come a Belgrado – e come sovente si riproporrà in futuro – l'aspetto più rilevante sancito in quella tarda estate del 1983 fu la conferma, da un lato dell'imprescindibilità del

⁸⁶⁷ Passmore (UKDel Madrid) to FCO, Telno 2011 4 August 1983, *CSCE: meeting of 4 August, in TNA, in Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Madrid Review Meeting (1980-1983); main meeting_1983*, FCO 28/5966, 1983.

⁸⁶⁸ Williams (UKDel Madrid) to FCO, Telno 239, 8 September 1983, *CSCE: developments of 6 September, ivi*.

⁸⁶⁹ Distr. Restricted, Madrid Meeting, *Journal No. 333*, 175th Plenary Meeting, 6 September 1983, pp.1-2, in *CSCE/OSCE Archives, Madrid Follow – Up Meeting, 11 November 1980 – 9 September 1983, Volume 37*.

Mediterraneo nel Processo di Helsinki, e dall'altro che essa poteva essere per certi versi contenuta e declinata entro binari che certamente trovavano il favore della maggioranza dei partecipanti, ma che dall'altro contribuivano a confinare entro una voluta e consapevole perifericità le questioni mediterranee.

Riflessioni conclusive

The "Mediterranean" is an elusive concept

Sir Ronald Arculus (Ambasciatore britannico in Italia) 18 Giugno 1983⁸⁷⁰.

Il presente lavoro, rispondendo alle iniziali domande di ricerca attraverso lo studio di una documentazione primaria in larga parte inedita o solo collateralmente impiegata, ha inteso da un lato ricostruire una pagina poco nota della storia delle organizzazioni multilaterali di sicurezza, e dall'altro, riflettere sulla loro percezione – e grazie ad essi su quella degli stati partecipanti – delle sfide securitarie del Mediterraneo nel corso della guerra fredda sino a giungere agli anni Ottanta, ove la ricostruzione si arresta sia per coerenza con i presupposti della ricerca in oggetto sia a causa dei limiti di disponibilità delle fonti d'archivio.

È emerso che i tre consessi considerati, pur votati alla sicurezza euro-atlantica e nella loro diversità di *mission*, composizione e finalità, abbiano dedicato una attenzione non trascurabile ai temi del bacino.

Inoltre, è parso delinearci una sorta di trasposizione multilaterale dell'assunto tradizionale che vuole il Mediterraneo oscillare, nelle percezioni degli attori internazionali e statuali, tra una generalmente riconosciuta centralità strategica e securitaria, alla quale però fece sovente seguito una pratica e operativa secondarietà.

Ciò fu evidente per quanto riguarda la NATO che, fedele alla sua impostazione, si interessò del Mediterraneo in termini prevalentemente militari, ovvero sia considerandolo quale area strategica il cui controllo sarebbe stato necessario per conseguire da un lato una migliore difesa del *Southern Flank* dell'Alleanza, e dall'altro concretizzare una più efficace opera di contenimento dell'Unione Sovietica. Tale interpretazione strategica però non impedì che sin dai primi anni Cinquanta la regione si configurasse essere un'area problematica e secondaria.

Il consumarsi del dissidio tra Washinton e Londra in merito al comando atlantico delle forze navali nel Mediterraneo, la cronica debolezza - politica ed economica - dei paesi membri rivieraschi, e la presenza di interessi strategici nazionali confliggenti da parte degli stessi in merito alla regione, furono la causa principale che confinarono il bacino alla periferia dell'agenda strategica NATO. Inoltre, il confermarsi dell'Europa continentale quale teatro prioritario dell'azione atlantica e l'assenza di una univoca *policy* mediterranea, contribuirono a relegare il Mediterraneo alla periferia dell'agenda atlantica. La sommatoria di tali aspetti fu la causa per cui la NATO continuò ad interpretare il pur cangiante scenario securitario mediterraneo in termini militari, percependo quale prioritaria minaccia quella rappresentata dalla presenza navale sovietica nel bacino, financo la metà degli anni Ottanta. Più in generale, l'Alleanza Atlantica non ravvisò l'opportunità e la possibilità che, pur dinnanzi al tramonto del pericolo rappresentato da Mosca, essa potesse mutare la sua azione nella regione, sostenendo di non avere gli strumenti e che non rientrasse nella sua *mission* quello di occuparsi di sfide

⁸⁷⁰ R. Arculus (British Embassy, Rome) to Lord Carrington (Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs), *Italy and the Mediterranean*, 18 June 1981, in *TNA, French Proposal for a Western Mediterranean Conference, 1983*, in FCO 33/6488.

che esulavano il mantenimento delle vie di accesso e di transito logistiche e commerciali e la sicurezza da un punto di vista militare del bacino.

Pertanto, dei tre *forum*, la NATO fu quello in cui meno attenzione fu dedicata alla comprensione dell'emergere delle sfide di soft security della regione, privilegiando una lettura delle nuove sfide hard alla sicurezza – su tutte il problema dei paesi sponsor del terrorismo di matrice islamica – che andò a sommarsi alla prioritaria sfida che la NATO individuava nel pericolo di penetrazione politica e militare da parte dell'Unione Sovietica.

Alcune delle caratteristiche attraverso le quali il Mediterraneo fu inteso in seno alla NATO risultarono comuni anche ai due restanti forum, sebbene in questi ultimi il peso maggiore dei paesi europei fece sì che attraverso una nuova sensibilità si percepissero le sfide della regione. Sebbene possa apparire straniante in virtù della peculiare e controversa vita operativa, il Mediterraneo assunse particolare rilevanza in seno alla WEU quale estensione e parte del concetto più ampio di sicurezza europea, dapprima in via prioritaria in seno all'Assemblea Parlamentare e successivamente all'interno del Consiglio in seguito alla '*riattivazione*' dell'organizzazione alla metà degli anni Ottanta. Compreso dunque il motivo che portò l'Unione Europea Occidentale a guardare a Sud, sin dagli anni Sessanta i comitati dell'Assemblea WEU percepirono – accanto alla minaccia Sovietica e dunque in sinergia con la lettura atlantica – la presenza anche di sfide autoctone non direttamente riconducibili all'interpretazione militare dello scontro bipolare *tout court*.

In particolare, la WEU mostrò una particolare sensibilità nel cogliere gli elementi costitutivi delle sfide regionali che si sarebbero poi rivelate nei decenni successivi, quali l'emergere di un divario nello sviluppo economico, sociale e demografico tra le due sponde del bacino; di una fragilità strutturale delle istituzioni politiche dei paesi maghrebini; della radicalizzazione religiosa e del manifestarsi dei primi aspetti riconducibili al fenomeno del terrorismo.

Con maggiore enfasi nella seconda metà degli anni Ottanta, la WEU – a quel punto attraverso l'attività del *Mediterranean Sub Group (MSG)* – manifestò la sua preoccupazione più nello specifico in relazione alla crisi della Jugoslavia e alle guerre balcaniche, e a quelle crescenti minacce di carattere politico, sociale, demografico e «*above all, economic*» nel Nord Africa, quali prioritari focolai di crisi per la sicurezza europea⁸⁷¹. In particolare, le riflessioni mediterranee tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio del decennio successivo identificarono con preoccupazione le «*greater differences between standards of living, mentalities, scales of social values and degrees of economic development*» tra le due sponde, che avrebbero potuto essere fonti di instabilità per la regione euro-mediterranea⁸⁷².

⁸⁷¹ IV. Activities of the Mediterranean Sub-Group of the Special Working Group, pp. 115-6, in First part of the thirty-fifth annual report of the Council to the Assembly of Western European Union (1st January – 30th June 1989), Document 1200, 13th October 1989, in HAEU, WEU Fund, WEU-01.06 Sessions 1985 – 1989, WEU-71 – 009. Si veda altresì Activities of the Mediterranean Sub-Group of the Special Working Group, p.45, in Second part of the thirty-fifth annual report of the Council to the Assembly of Western European Union (1st July – 31st December 1990), Document 1219, 17th April 1990, in HAEU, WEU Fund, WEU-01.06 Sessions 1985 – 1989, WEU-73 – 007.

⁸⁷² Tra gli aspetti che destarono allora maggiore timore vi fu una certa apprensione riguardo all'andamento demografico, rispetto al quale la posizione dei paesi WEU era quella per cui «*in any event, these countries (the WEU states) cannot open their doors unreservedly to immigration*» a causa delle «*limited employment possibilities and the present economic contraction*», già poste a dura prova dalla coincidente ondata migratoria intraeuropea

Eppure, nonostante la validità delle riflessioni WEU confermate dalla successiva realtà dei fatti, non solo quando queste furono avanzate risultarono secondarie rispetto ai temi principali dell'Unione – la sicurezza dell'Europa continentale –, ma anche quando fu dato loro maggiore spazio, esse rimasero prevalentemente mere raccomandazioni prive di efficacia.

Ciò a causa non solo dei limiti strutturali dell'organizzazione, che anche all'indomani della sua riattivazione rimase all'ombra del suo ben più strutturato cugino atlantico e stretta nel processo di rilancio dell'integrazione europea con il Trattato di Maastricht, ma anche a causa, da un lato, dell'emergere di una prioritaria attenzione quali pericoli imminenti per la sicurezza dell'Europa verso i Balcani e l'area del Golfo Persico, in relazione al progressivo decomporsi dello stato jugoslavo e all'invasione nell'estate del 1990 del Kuwait da parte dell'Iraq di Saddam Hussein.

Inoltre, un elemento che contribuì alla cronica secondarietà della regione fu una certa «*lack of coherence*» nella definizione di una politica mediterranea comune da parte dei paesi WEU, non concordi sull'interpretazione da attribuire al bacino⁸⁷³. Eppure, il fatto che sia stato il forum di più diretta e lungimirante espressione delle riflessioni europee sulla difesa, fu significativo di come anche allora si ponesse in capo agli europei una responsabilità diretta nel rispondere alle sfide della regione.

Infine, pur essendo stato cronologicamente l'ultimo forum a costituirsi, la CSCE fu per certi versi paradigmatica delle caratteristiche attraverso le quali il Mediterraneo venne identificato nei consessi multilaterali di sicurezza.

Anzitutto, la Conferenza fu l'unico consesso che contemplò la partecipazione anche dei paesi della sponda sud, attraverso l'esplicita formula dei contributi presentati dai NPMS agli appuntamenti principali del Processo di Helsinki. Questo aspetto, seppur in linea teorica avrebbe dovuto fungere da prerequisito per facilitare le discussioni si rivelò presto essere il simbolo della secondarietà con la quale venne percepito il Mediterraneo all'interno della Conferenza. Sin dalla fase preparatoria, per i trentacinque paesi partecipanti si pose la questione dell'opportunità o meno di ricomprendere le questioni relative al bacino all'interno dell'agenda CSCE. Il risultato fu l'impossibilità – per ragioni strategiche e negoziali – di espungere *in toto* il Mediterraneo dalla CSCE, ma che esso costituisse un necessario prezzo da pagare per vedere realizzata la Conferenza e soprattutto conseguire dei risultati su quei dossier prioritari – quali la cristallizzazione dei confini europei, impegno nella tutela dei diritti umani, cooperazione tecnica – che riguardavano principalmente l'Europa continentale. Occorreva dunque dare soddisfazione a quei paesi partecipanti – quali soprattutto Malta, ma anche Francia e Italia – che si erano spesi in favore di un inserimento del bacino, al fine di

proveniente dall'Europa Orientale a seguito del collasso del sistema satellitare sovietico. Occorreva tuttavia che i paesi europei governassero il fenomeno migratorio, e con un'attualità straniante alla luce della 'crisi' migratoria che ha interessato l'Europa circa trent'anni dopo (2013-2017), la WEU suggeriva che «*Only the development of south of Mediterranean can provide a solution [...] offering work and a standard of living acceptable to its people*». [in *European Security and threats outside Europe. The organization of peace and security in the Mediterranean region and Middle East. Report submitted on the behalf of the Political Committee by Mr. Martinez, Rapporteur, D. 1271, 13th May 1991, pp. 239-240, in HAEU, WEU Fund, WEU-01.07 Sessions 1990 – 1993, WEU-75 – 015].*

⁸⁷³ Assembly of the WEU, '*Security in the Mediterranean*', Report submitted by the Political Committee by Mr. Roseta, Rapporteur, 24th May 1993, D. 1371, p. 23, in HAEU, WEU Fund, WEU-01.07 Sessions 1990 – 1993, WEU-79 - 015.

scongiurare l'eventualità che questi facessero venir meno il loro consenso sulle altre questioni della Conferenza, finendo così col paralizzare il Processo. Inoltre, era altresì opportuno non scontentare eccessivamente quei paesi non partecipanti della sponda sud (Algeria e Tunisia) che avevano manifestato più volte l'interesse ad adire al forum, al fine di non sospingerli verso l'influenza di Mosca e mantenerli nell'orbita occidentale.

Più che una ulteriore opportunità di cooperazione, dunque, il Mediterraneo sembrò un fardello strategico del quale si doveva prendere atto e trovare delle modalità attraverso le quali conviverci per far avanzare il negoziato. Sin da Dipoli e passando per Helsinki '75, così come ribadito in pressoché tutti i Follow-up e gli appuntamenti *ad hoc* della regione, la soluzione fu trovata all'insegna del contenimento e della secondarietà del Mediterraneo all'interno della CSCE.

Com'è chiaramente esplicitato dai documenti britannici e da quelli atlantici in riferimento alle tappe salienti del Processo, la maggioranza dei partecipanti – ed in maniera trasversale tra Ovest ed Est – ritenne il Mediterraneo non solo secondario, ma tema spurio agli obiettivi della Conferenza. In particolare, dall'estensione della membership ai NPMS e dalla discussione sui temi attinenti alla sicurezza del bacino, si temeva una regionalizzazione della CSCE⁸⁷⁴, ed in particolare che i problemi mediterranei e del Medio Oriente – su tutti l'irrisolto ed esplosivo conflitto arabo-israeliano – finissero per essere ricompresi dalla Conferenza, la quale avrebbe da questi finito per essere paralizzata («*mixed up by the complexities of the Middle East*»).

Ecco dunque che il Mediterraneo, non essendo prioritario per la CSCE il cui *focus* era, e sarebbe dovuto rimanere, l'Europa continentale; e rispetto al quale secondo alcuni partecipanti – specie i britannici ed i sovietici – la Conferenza non possedeva gli strumenti e le capacità per affrontare gli specifici problemi regionali, fu abilmente derubricato sino al punto di non ledere ai negoziati attraverso due strategie principali.

La prima fu quella per cui si diede formale (e parziale) soddisfazione alla richiesta di partecipazione alla Conferenza da parte dei NPMS attraverso il meccanismo dei contributi, che presto divenne un mero e vuoto esercizio diplomatico che presto disilluse gli stessi destinatari, che intesero le loro rimostranze di prendere parte ai lavori CSCE quale strumento di pressione nei confronti dei paesi europei per conseguire risultati su altri dossier aperti tra le due sponde, su tutti quello economico e della politica commerciale.

La seconda strategia fu la decisione di non trattare di temi che avessero ad oggetto la sicurezza del Mediterraneo – quali disarmo, neutralizzazione delle flotte straniere, terrorismo, ed ovviamente del conflitto israelo-palestinese – in quanto ritenuti problematici da affrontare in ambito CSCE; pertanto, le discussioni mediterranee si concentrarono intorno alla cooperazione tecnica (nel campo dell'economia, della cultura, dell'ambiente, dei trasporti e del turismo tra quelli più significativi), un ambito che per natura risultava essere assai più neutrale e pacifico. Dunque, in questo modo, si ottenne l'implicita garanzia che le discussioni

⁸⁷⁴ All'indomani del Seminario di Venezia del 1984 (), la delegazione britannica presso la CSCE sostenne che «*we wish to stop any further regionalization of the CSCE process*». [in Dorey (CSCE Unit) to Gouly (NENAD), Munro (WED), Torry (SED), Brinkley (Soviet Dept.), *CSCE and the Mediterranean*, 25 July 1986, in *TNA*, in *CSCE Mediterranean Issues, 1986*, FCO 28/7610.].

con oggetto il bacino si svolgessero entro recinti ben definiti e garantiti, che impedissero l'originarsi di ulteriori momenti di problematicità.

Eppure, nonostante tali accorgimenti, la percezione di un Mediterraneo fonte di problematicità fu rafforzata dalla stessa condotta adottata dal paese che più di tutti cercò di apparire sostenitore della causa mediterranea, ovvero sia Malta. L'atteggiamento massimalista di La Valletta che assunse la forma di una reiterazione a iosa della volontà di aprire un dibattito sugli aspetti della sicurezza mediterranea in termini politici e militari, e di dare vita ad un processo di istituzionalizzazione in ambito CSCE specifico per le questioni del bacino, sortì l'effetto contrario di irrigidire ed indisporre gli altri paesi su questo tema, e la difesa maltese della causa mediterranea fu sempre più vista quale strategia strumentale per il conseguimento di un interesse nazionale e di visibilità internazionale.

La questione della strumentalizzazione del Mediterraneo in ambito CSCE riguardò altresì anche quei paesi quali Francia ed Italia che, in qualità di sostenitori moderati dell'opportunità di ricomprendere il bacino nel framework paneuropeo, agirono quali essenziali mediatori negoziali e diplomatici sia per la risoluzione del riproporsi ciclicamente dello «*psicodramma maltese*», sia per l'inserimento ed il mantenimento del Mediterraneo nei seguiti della Conferenza. Infatti, anche questi paesi non credettero sino in fondo alla possibilità che la Conferenza potesse realmente occuparsi delle questioni del bacino, e si limitarono a svolgere il ruolo di negoziatori decisivi affinché il Processo non si arrestasse e a ribadire i loro interessi in un'area tradizionale della loro politica estera quale il Mediterraneo. Un esempio di ciò, per quanto concerne l'Italia, lo si ebbe all'indomani della conclusione del Seminario di Venezia sul Mediterraneo che si svolse in Italia dal 16 al 24 ottobre quale 'seguito' dell'Expert Meeting di La Valletta del 1979. L'incontro si svolse entro il collaudato canovaccio della cooperazione tecnica, e negli intendimenti rappresentò essere non solo l'applicazione delle previsioni mediterranee del documento conclusivo di Madrid del 1983, ma uno dei compromessi ai quali fu opportuno giungere per poter dar vita alla Conferenza di Stoccolma sul Disarmo (CDE) (17 gennaio 1984 – 19 novembre 1986), che non solo rappresentò il principale risultato del Follow-up di Madrid stesso, ma fu un appuntamento cruciale altresì per il negoziato sugli armamenti in Europa tra Stati Uniti ed Unione Sovietica alla metà degli anni Ottanta.

Tra i (pochi) momenti significativi dell'appuntamento di Venezia, vi fu il discorso di apertura – successivamente inserito quale annesso al report conclusivo ufficiale dell'incontro – pronunciato dal ministro degli Esteri italiano Giulio Andreotti, il quale richiamò l'ormai tradizionale richiamo dell'Italia in favore di una Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo (CSCM) di moriana memoria⁸⁷⁵.

I britannici, per il tramite della loro ambasciata a Roma interrogarono gli italiani per comprendere se, ed in che modo, intendessero dar corso a siffatto richiamo. Ebbene, si fece carico di rispondere loro l'ambasciatore Paolo Pucci, allora Capo dell'Ufficio CSCE della

⁸⁷⁵ Annex - *Statement by the Italian Minister of Foreign Affairs, H.E. Mr. Giulio Andreotti on 16 October 1984*, p. 8, in *Report of the CSCE Venice Seminar on Economic, Scientific and Cultural Co-operation in the Mediterranean within the framework of the results of the Valletta Meeting of Experts*, in <https://www.osce.org/mc/16225?download=true>. Sull'idea di Aldo Moro di CSCM si rimanda al citato saggio di L. TOSI. Sul Seminario di Venezia si veda GL. ZICHI, *La «Dimensione Mediterranea» della CSCE/OSCE: prossimità, sicurezza, cooperazione*, pp. 109-110, in BORZONI, ROSSI, cit.

Direzione Generale degli Affari Esteri, il quale replicò che Andreotti «*had no plans to at all*» di dar seguito a tale richiamo, il quale era oramai diventato più un esercizio rituale della diplomazia italiana e punto fisso della politica mediterranea dell'Italia sin dai primi anni Settanta il cui abbandono «*would provoke domestic problem*», sollevando delle critiche all'Esecutivo da parte di quelle forze politiche che spingevano il governo ad un maggiore commitment nel bacino. Ecco dunque che l'appuntamento di Venezia rafforzò l'immagine dell'Italia quale affidabile referente per il Mediterraneo all'interno della CSCE – dal momento che l'appuntamento diede soddisfazione alle pressioni maltesi per la realizzazione di un summit *ad hoc* dedicato al bacino – ma non rappresentò un sostanziale e qualificante passo in avanti verso un approfondimento della dimensione mediterranea della CSCE ma a «*dead duck*» come la definirono i britannici⁸⁷⁶.

L'analisi sin qui proposta rende evidenti alcune caratteristiche di fondo comuni. Tra queste, accanto al teorico riconoscimento dell'imprescindibilità per la sicurezza europea, trovano spazio una interpretazione problematica e secondaria della regione, che sebbene sovente impedì ai forum di agire con concretezza rispetto agli specifici problemi, non impedì loro – con le dovute distinzioni richiamate ed esplicitate nei capitoli precedenti – di identificare e registrare il cangiante scenario securitario del Mediterraneo, specie a partire dalla seconda metà degli anni Settanta.

Eppure, a questo punto, un interrogativo di fondo pare porsi, in merito alle cause che spinsero le organizzazioni regionali di sicurezza a relegare il Mediterraneo in un piano secondario della loro azione. Al di là dei limiti specifici relativi all'effettività delle organizzazioni regionali multilaterali, che tuttavia vedono derivare la loro capacità di agire conseguire risultati più o meno concreti in virtù della volontà o meno degli stati, più stringenti e dirette cause politiche risultano essere alla base dell'immagine che vede i consessi di sicurezza più spettatori disinteressati che attori impegnati nella regione. Anzitutto, il prevalere di una priorità accordata allo scenario dell'Europa continentale quale teatro principale d'interesse e d'azione per le organizzazioni regionali e per gli stati che di queste ne facevano parte, funse da impedimento ad una più qualificata discussione sul Mediterraneo.

Questa interpretazione non mutò significativamente nei contesti multilaterali nemmeno nell'ultimo decennio della guerra fredda, durante il quale all'interno del bacino affiorarono contraddizioni e sfide non più direttamente imputabili al conflitto bipolare, complice – in questo caso – il coevo riemergere della minaccia sovietica nella regione, che rafforzarono la percezione per la quale ancora la principale sfida fosse quella rappresentata dalle mire espansionistiche di Mosca nel Mediterraneo⁸⁷⁷. Infatti, alla metà degli anni Ottanta, l'Unione Sovietica diede nuovo vigore – sebbene più in maniera propagandistica che attraverso passi concreti – alle sue tradizionali rivendicazioni nel bacino, riproponendo, a partire dalla primavera del 1986, la retorica pacifista della prima metà degli anni Settanta. Di questo

⁸⁷⁶ Hurr (UKDEL CSCE) to Elmes (Defence Department, d'ora in Avanti DD), *Mediterranean Security*, 23 November 1984, in TNA, *Mediterranean Security, 1983*, FCO 46/4038.

⁸⁷⁷ T. ZONNOVA. *Mediterranean Trend in the Russia's Foreign Policy*, in *Rivista Di Studi Politici Internazionali*, vol. 82, no. 4 (328), 2015, pp. 521-530. NUOVA SERIE, www.jstor.org/stable/43785687.

rilancio sovietico nella regione se ne fece carico lo stesso Segretario Generale del Partito Comunista dell'Unione Sovietica Mikhail Gorbachev il quale, il 23 marzo, in occasione della cena in onore del presidente algerino Chadli Benjedid giunto in visita ufficiale a Mosca, dichiarò che «*if the United States, which is situated thousands on thousands of miles from the Mediterranean, pulled its fleet out of there, the Soviet Union would simultaneously do the same*»⁸⁷⁸. Mosca precisò le sue mire nel Mediterraneo più tardi nell'estate del 1986 quando, agli inizi di luglio, il proprio rappresentante permanente all'Assemblea delle Nazioni Unite Vasiliy Safronchuk, presentò il contenuto di una lettera, elaborata dal Ministro degli Esteri sovietico Eduard Shevardnadze ed indirizzata al Segretario Generale Javier Perez de Cuellar nella quale invitava i paesi a vario titolo coinvolti nella regione a convenire circa il ritiro congiunto delle flotte straniere nel Mediterraneo e la trasformazione di quest'ultimo in una *Zone of Peace*⁸⁷⁹. I Paesi occidentali – in prima fila gli Stati Uniti e con la sola Italia che mostrava una certa disponibilità ad ascoltare le rivendicazioni sovietiche – bollarono questi riferimenti come meri proclami atti a destabilizzare l'Occidente e a depotenziare alcuni consessi – in primis quello CSCE giunto al terzo Follow-up, quello di Vienna – dai quali Mosca temeva di subire delle *debacle*⁸⁸⁰. Pertanto, la priorità accordata dagli stati che facevano parte dei consessi multilaterali oggetto di analisi all'area dell'Europa continentale e agli sforzi finalizzati a concludere lo scontro bipolare tra Ovest ed Est furono gli assunti teorici alla base della percezione di secondarietà che si diede alla trattazione del Mediterraneo.

Infine, l'altro elemento ostativo ad una discussione più ampia e articolata della regione fu la non univocità di vedute e la molteplicità di interessi nazionali confliggenti dei paesi nel Mediterraneo, che impedirono il cristallizzarsi di una strategia comune chiaramente identificabile così da poter essere veicolata a livello multilaterale.

Nonostante ciò, l'esperienza delle singole dimensioni mediterranee all'interno dei singoli forum non fu dispersa, ma al contrario fu posta a frutto all'indomani della fine della guerra fredda, nel momento in cui cioè si ravvisò l'opportunità di meglio strutturare le relazioni euromediterranee, valorizzando quelli elementi di imprescindibilità, vicinanza e comunanza sino a quel momento rimasti assunti teorici inapplicati.

Alla metà del decennio infatti, la NATO attivò nel 1994 il *Mediterranean Dialogue* (MD)⁸⁸¹, ovvero sia un framework di contatto atto a riflettere su temi - in prevalenza quelli di carattere

⁸⁷⁸ Neilson (SED) to Smith (WED), *Soviet Proposals on the Mediterranean*, 16 April 1986, in TNA, *Proposals on the Mediterranean*, FCO 46/4947, 1986. Si veda altresì Serge Schmemmann, *Gorbachev Makes Offer on 2 Navies*, 27 April 1986, in *The New York Times*, in *The New York Times Archive*, in <https://www.nytimes.com/1986/03/27/world/gorbachev-makes-offer-on-2-navies.html>.

⁸⁷⁹ Letter dated 6 July 1986 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of the Union of Soviet Socialist Republics to the United Nations addressed to the Secretary General, *Strengthening of Security and Cooperation in the Mediterranean Region*, 7 July 1986, A/41/443, in Telno n. 834 from Cartledge (British Embassy, Moscow) to FCO, 9 July 1986, in TNA, *CSCE Mediterranean Issues*, FCO 28/7610, 1986. Infine, si veda *Gorbachev Repackages Mediterranean Arms Control Proposals*, p. 18, in *Foreign Broadcasting Information Service* (FBIS), 6 April 1988, in *Central Intelligence Agency (CIA) Library - Electronic Reading Room*, in <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1988-04-06b.pdf>

⁸⁸⁰ Graham (UKDEL NATO) to FCO, Telno 127, *Soviet Proposals on the Mediterranean*, 22 April 1986, *Ivi*.

⁸⁸¹ In merito si veda l'opera di WINROW, cit.

securitario-militari - di comune interesse tra i paesi dell'Alleanza e sette *non-NATO countries* del bacino, ossia Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia⁸⁸².

Nello stesso periodo, la CSCE in procinto di portare a termine il proprio processo di istituzionalizzazione e divenire OSCE (1° gennaio 1995) codificò la propria dimensione mediterranea dapprima mutando il nome con il quale si rivolgeva ai NPMS, definendoli dalla ministeriale di Budapest del dicembre 1994 *Mediterranean Partner for Co-operation* (MPC), istituendo un *Contact Group* che diede avvio all'*OSCE Mediterranean Partnership for Co-operation*, tra i paesi dell'organizzazione e Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Marocco e Tunisia⁸⁸³. Anche in questo caso, si tratta di una forma multilaterale di partenariato, ma dal respiro più ampio al fine di favorire il dialogo tra l'area OSCE e quelle strategicamente più limitrofe ed importanti, come appunto il Mediterraneo, su tutti gli ambiti d'azione dell'organizzazione⁸⁸⁴.

Pur nel suo continuo incedere tra molte ombre e poche luci, la WEU continuò a tributare una attenzione al Mediterraneo configurandosi quale sede di riflessione politico-teorica-strategica sulla regione, e tale attività fu propedeutica al lancio del Processo di Barcellona nel novembre del 1995, ovvero sia il progetto di Partenariato Euromediterraneo lanciato dall'Unione Europea con altri dodici paesi del bacino atto a dar vita a forme di cooperazione nei campi dello sviluppo economico, sociale culturale e della sicurezza tra le due sponde del bacino⁸⁸⁵.

Una memoria da non disperdere

A trent'anni dalla fine della guerra fredda e a oltre vent'anni dal fiorire istituzionale di quei carsici percorsi mediterranei in loro insiti, l'azione mediterranea degli attori multilaterali di sicurezza ha continuato in massima parte a presentare le stesse potenzialità (limitate e sovente inesprese) e debolezze dell'agire nel Mediterraneo.

Se la fine della guerra fredda ha permesso nelle forme ai consessi di rivolgere una maggiore attenzione a Sud dando vita agli esempi di partenariato sopracitati, i risultati di questi ultimi in termini operativi sono stati sino ad ora piuttosto deludenti. Essi non hanno certamente prevenuto l'inverarsi di quei motivi di insicurezza e instabilità che pure erano stati correttamente captati dagli stati e discussi in quegli stessi consessi multilaterali.

Ecco perché l'attenzione rivolta da questo studio ai risvolti mediterranei dell'agire di NATO, WEU e CSCE pare essere, nell'opinione di chi scrive, giustificata e utile, non soltanto per conseguire una conoscenza migliore di ciò che è stato, ma altresì per riflettere in maniera più complessiva sul quadro securitario e sull'origine delle sfide attuali di un Mediterraneo

⁸⁸² *NATO Mediterranean Dialogue*, in https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_60021.htm.

⁸⁸³ OSCE, *Mediterranean Partners for Co-operation*, in <https://www.osce.org/partners-for-cooperation/mediterranean>.

⁸⁸⁴ Sull'*OSCE Mediterranean Partnership for Co-operation* si veda il richiamato contributo di GL. ZICHI, *La «Dimensione Mediterranea» della CSCE/OSCE: prossimità, sicurezza, cooperazione*, pp. 109-110, in BORZONI, ROSSI, cit.

⁸⁸⁵ Sul processo di Barcellona si veda G. BORZONI, *Il Mediterraneo, "spazio per la cooperazione e la partnership"?* cit, p. 27; e P. WULZER, *La politica mediterranea dell'Unione Europea dal Processo di Barcellona all'Unione per il Mediterraneo (1995-2009)*, in *Processi Storici e Politiche di Pace*, N° 7-8 (2009), in <http://www.inlimine.it/ojs/index.php/processi/article/view/30/67>.

rispetto al quale pare essere ancora valida l'espressione ossimorica di una centrale perifericità.

BIBLIOGRAFIA

1. Fonti archivistiche

The National Archives (TNA), Kew, Surrey, United Kingdom

- FCO 39/1029, *Possible Mediterranean conference of non-aligned states on Co-operation and security (Lake of Peace)*, 1972.
- FCO 39/1030, *Possible Mediterranean conference of non-aligned states on cooperation and security (Lake of Peace)*, 1972.
- FCO 39/1031, *Possible Mediterranean conference of non-aligned states on cooperation and security (Lake of Peace)*, 1972.
- FCO 28/1316, *CSCE and Mediterranean Countries*, 1973.
- FCO 41/1576, *Mediterranean Contributions and Consultations*, 1974.
- FCO 41/1577, *Mediterranean Contributions and Consultations*, 1974.
- FCO 9/4122, *Political Relations Malta-Soviet Bloc*, 1983.
- FCO 28/5367, *Soviet influence around the Mediterranean*, 1983.
- FCO 93/2692, *Libyan-Soviet Relations*, 1981.
- FCO 9/5110, *Political relations Malta-USSR*, 1985.
- FCO 93/4081, *Relations between Libya and USSR*, 1985.
- FCO 9/3730, *Southern European Countries of NATO*, 1983.
- FCO 46/6165, *WEU Mediterranean Sub-Group*, 1987.
- FCO 46/6202, *WEU: Mediterranean Security*, 1987.
- FCO 46/6648, *WEU: Mediterranean Sub-Group of SWG*, 1988.
- FCO_28_3194, *Conference on Security and Co-operation in Europe follow-up; Mediterranean aspects*, 1977.
- FCO 28/3241, *Conference on Security and Co-operation in Europe follow-up; main meeting in Belgrade 1977*.
- FCO 28/3657, *Conference on Security and Co-operation in Europe: follow-up: main meeting in Belgrade, October 1977 - March 1978*, 1978.
- FCO 28/3659, *Conference on Security and Co-operation in Europe: follow-up: main meeting in Belgrade, October 1977 - March 1978*, 1978.
- FCO 28/3963, *CSCE Follow Up Valletta Meeting on the Mediterranean*, 1979.
- FCO 28/3964, *CSCE Follow Up Valletta Meeting on the Mediterranean*, 1979.
- FCO 28/3966, *CSCE Follow Up Valletta Meeting on the Mediterranean*, 1979.
- FCO 28/3967, *CSCE Follow Up Valletta Meeting on the Mediterranean*, 1979.
- FCO 28/4314, *Conference on Security and Co-operation in Europe Review Meeting, Madrid (1980-1983) main meeting, November-December 1980*, 1980.
- FCO 28/4315, *Conference on Security and Co-operation in Europe Review Meeting, Madrid (1980-1983) main meeting, November-December 1980*, 1980.
- FCO 28/4684, 1981, *Conference on Security and Co-operation in Europe Review Meeting, Madrid (1980-1983) 1981*, 1981.
- FCO 28/5966, *Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Madrid Review Meeting (1980-1983); main meeting_1983*, 1983.
- FCO 28/5967, *Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) Madrid Review Meeting (1980-1983); main meeting 1983*, 1983.

FCO 46/4947, *Proposals on the Mediterranean*, 1986.
FCO 28/8100, *CSCE Mediterranean Issues*, 1987.
FCO 28/8698, *Consultations on CSCE policy and strategy*, 1988.

The NATO Archives Online (NAO) (<http://archives.nato.int/>)

01 - The North Atlantic Council Fond

01 - The North Atlantic Council, Council Records, Verbatim Records: 1952, 1958,
01 - The North Atlantic Council, Council Records: 1955, 1956, 1958, 1959,
01 - The North Atlantic Council (C), Memoranda (M), (CM): 1954,

02 - NATO Secretary General Fond

02 - NATO Secretary General, Private Office of the Secretary General (PO): 1957, 1958,
02 - NATO Secretary General, Executive Secretary: 1959.

03 - Military Committee Fond

03 - Military Committee, Standing Group Documents: 1952, 1953, 1954, 1960, 1962, 1963.
03 - Military Committee, Standing Group, Record of Meetings of the Standing Group: 1949,
1951, 1954, 1959, 1961, 1964,
03 - Military Committee, Standing Group, Memoranda of the Standing Group Liaison Office
Paris (SGLP), 1952; 1953, 1957, 1965, 1966.
03 - Military Committee, Standing Group Liaison Office Messages (LOSTAN): 1959, 1966.
03 - Military Committee, Liaison Office Communication: 1966, 1967,
03 - Military Committee, Standing Group Liaison Office Paris Memoranda (LOM): 1963,
1964.
03 - Military Committee, Military Committee Series: 1952, 1960, 1961, 1962, 1964, 1965,
1968.
03 - Military Committee, Military Committee Memoranda (MCM) Series: 1952, 1953, 1964,
1965, 1966, 1967, 1968.
03 - Military Committee, Standing Group Memorandum (SGM): 1959, 1960, 1963.
03 - Military Committee, Formal documents of the International Planning Team of the
Standing Group (IPT): 1954, 1956, 1957, 1961, 1963.
03 - Military Representatives Committee (MRC) Meeting Records: 1954, 1956, 1969.
03 - Military Committee, Standing Group Working Memorandum, SGWM: 1954, 1957, 1958,
1959, 1960, 1961, 1965.
03 - Military Committee Working Memorandum (MCWM): 1966, 1967.
03 - Military Committee, Records MC in Chiefs of Staff (CS): 1963, 1966.
03 - Military Committee, Standing Group Paris Office (SGPO): 1964.

03 - Military Committee, Memoranda of the Office of the Standing Group Representative (SGREP): 1964.

03 - Military Committee, International Military Staff Working Memorandum (IMSWM): 1968, 1969.

The NATO Archives (NA), NATO Headquarter (HQ), Brussels, Belgium

International Secretariat (IS) Fond

Category A Council:

Council (C) Memorandum (M) - C-M

- C-M(68)21; CM(68)21 Part III; C-M(69)16; C-R(69)55 Part 1; C-M(76)26; C-M(76)76; C-M(77)29 (Final); C-M(77)30; C-M(81)46; C-M(80)56 (Revised); C-M(82)21; C-M(80)7; C-M(80)22; C-M(80)68; C-M(82)81 (Final); C-M(84)64 (Revised); C-M(80)68; C-M(81)68 (Final); C-M(84)64 (Revised); C-M(83)5; C-M(82)21; C-M(82)61; C-M(81)85.

Council (C) Records (R) - C-R

- C-R(67)50; C-R(67)50; C-R(67)62; C-R(68)17; C-R(68)42; C-R(68)51 Part I; C-R(68)61; C-R(68)53; C-R(69)52; , C-R(74)26; C-R(74)17; C-R(75)5; C-R(81)47; C-R(81)47; C-R(83)25; C-R(81)47; C-R(80)23; C-R(85)50 Part II.

Report on the Situation in the Mediterranean by the AD Hoc Group on the Mediterranean:

Report on the Situation in the Mediterranean June-November 1970, 24th November 1970, C-M(70)58 (Revised).

Report on the Situation in the Mediterranean (December 1971 – April 1972), 15th May 1972, C-M(72)30 (Revised).

Report on the Situation in the Mediterranean (December 1976 - April 1977), 3rd May 1977 C-M(77)23.

Report on the Situation in the Mediterranean (May – November 1977), 3rd November 1977, C-M(77)77.

Report on the Situation in the Mediterranean (December 1977 – April 1978), 13rd April 1978, C-M(78)30.

Report on the Situation in the Mediterranean (November 1979 – March 1980), 22nd May 1980, C-M(80)22.

Report on the Situation in the Mediterranean (May – November 1980), 13th November 1980, C-M(80)68.

Report on the Situation in the Mediterranean (May – November 1981), 30th November 1981, C-M(81)68 (Final).

Report on the situation in the Mediterranean (November 1981 – March 1982), 13th April 1982, C-M(82)21.

Report on the Situation in the Mediterranean (March – October 1982), 3rd December 1982, C-M(82)81 (Final).

Report on the Situation in the Mediterranean (April – October 1984), 26th November 1984, C-M(84)64 (Revised).

Report on the Situation in the Mediterranean (April – October 1984), 26th November 1984, C-M(84)64 (Revised).

Council (C) Verbatim Records (VR) - C-VR

- C-VR(81)50 Part III;

Category C Defence Planning (DPC) Records (R)

- Defence Planning Committee (DPC) Documents: DPC/R(68)11; DPC/R(69)3; DPC/D(69)4; DPC/R(69)9; DPC/R(82)6;

Private (P) Office (O) - PO

- PO/68/98; PO/68/373; PO/68/379; PO/69/55; PO/68/581; PO/68/24; PO/69/531 (Revised); PO/80/35;

RDC = Lord Coleridge (Executive Secretary (1952 - 1970))

- Memorandum from the Executive Secretary of NAC (Coleridge) to the Secretaries of Delegations, 13th March 1968, The Mediterranean – A problem for Alliance Security, Working paper prepared by the United States Delegation, 28 February 1968, RDC(68)62;

Military Committee Memorandum (MCM)

- MCM-37-68;

International Military Staff (IMS) Documents

03 - Military Committee, International Military Staff Memorandum (IMSM): IMSM-413-68; IMSM-44-69; IMSWM-74-69;

03 - Military Committee Memorandum (MCM): MCM-CBG-77-84;

The CSCE/OSCE Archives – OSCE Documentation Centre in Prague (DCiP), Czech Republic

Multilateral Preparatory Talks/Dipoli or Helsinki Consultations

- CESC/HC/Journals, *Helsinki Consultations* (22 November 1972 – 8 June 1973) Vol. 1 1691, Praha, 2000.

CSCE Stage I

- CSCE Stage I – Helsinki 3-7 July 1973, Open Sessions Verbatim records (CSCE-I-PV.1 to CSCE-I-PV.8). Vol. 1697.
- Distr. Restricted, CSCE Stage I – Helsinki 3-7 July 1973, Vol. 2.
- Distr. Restricted CSCE/I/PV.7, Stage I – Helsinki July 3-7, 1973 Open Sessions Verbatim Records (CSCE – I – PV.1 to CSCE – I – PV.8).

CSCE Stage II

- CSCE Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.3-1700.
- CSCE Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.4-1705.
- CSCE Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.5-1710.
- Distr. Restricted, CSCE Stage II (Geneva 29 August 1973 – 21 July 1975), Vol. 6-1711.
- Distr. Restricted, CSCE Stage II – Geneva (29 August 1973 – 21 July 1975), Vol.22-1731.

CSCE Stage III

- CSCE Stage III – Helsinki (30 July – 1 August 1975), Vol.24-1733.

Belgrade Follow-up Meeting

- Belgrade Preparatory Meeting (15 June 1977 – 5 August 1977), Vol. 25 – 1739.
- Belgrade Meeting (4 October 1977 – 9 March 1978), Vol.26-1740.
- Belgrade Meeting 4 October 1977 – 9 March 1978, Vol 27, Praha, 2000.
- Belgrade Preparatory Meeting 15 June – 5 August 1977, Vol. 28.
- Belgrade Meeting (4 October 1977 – 9 March 1978), Vol.29-1743.

Meeting of Experts on the Mediterranean, Valletta

- Meeting of Experts on the Mediterranean, Valletta 13 February – 26 March 1979, Vol. 32 1746.
- Meeting of Experts on The Mediterranean, Valletta (13 February – 26 March 1979), Vol.33-1747.
- Meeting of Experts on The Mediterranean, Valletta (13 February – 26 March 1979), Vol. 33, 1747.

Madrid Follow- Up Meeting

- Madrid Preparatory Meeting (9 September -10 November 1980), Vol. 34-1748.
- Madrid Follow- Up Meeting (11 November 1980 – 9 September 1983), Vol. 38-1753.
- Madrid Follow – Up Meeting, 11 November 1980 – 9 September 1983, Volume 39 1759.
- Madrid Follow- Up Meeting (11 November 1980 – 9 September 1983), Vol. 35-1750.
- Madrid Follow – Up Meeting, 11 November 1980 – 9 September 1983, Volume 45 1775.
- Madrid Follow – Up Meeting, 11 November 1980 – 9 September 1983, Volume 37 1752.

The CSCE/OSCE Archives --> Sezione speciale Archivio personale Amb. Michele Mario Alessi

- CSCE – Comitato di Coordinamento – 1- Documenti Ufficiali.
- CSCE – Comitato di Coordinamento – Gruppo di lavoro sul Mediterraneo -2- Documenti di Lavoro, 1974.
- *Proposta presentata dalla delegazione italiana. Progetto Dichiarazione sul Mediterraneo, 1974.*
- Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/102, Ginevra, 14 ottobre 1974;
- Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/103, 7 novembre 1974;
- Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/103/Rev.1, 11 novembre 1974;
- Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/104, 12 novembre 1974;
- Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/105, 12 novembre 1974;
- Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/105/Rev.1, 19 novembre 1974;
- Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/106, Ginevra, 3 dicembre 1974;
- Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/107, Ginevra, 18 febbraio 1975;
- Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/108, Ginevra, 17 marzo 1975;
- Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/109, Ginevra, 17 marzo 1975;
- Distr. Limitata, CSCE/CC/WG/MED/112, Ginevra, 26 maggio 1975.

Historical Archives of the European Union (HAEU), European University Institute (EUI), Florence (Italy)

WEU Assembly of Western European Union Fund, WEU-01 Proceedings of the Assembly of Western European Union:

- WEU-01.01 Sessions 1957 – 1962:
 - *State of European Security*, Report submitted on behalf of the *Committee on Defence Questions and Armaments*, by Mr. Goedhart, Rapporteur, 29 April 1961, Doc 201, WEU-11_009.

- WEU-01.02 Sessions 1963 – 1967:
 - *Explanatory Memorandum* (submitted by Mr. Goedhart, Rapporteur), D. 431, 4 December 1967, WEU-24_014.
 - *Official Report of the Debate*, Seventh Sitting, Monday, 4 December 1967, *Defence of the Mediterranean and the NATO southern flank*, WEU-24_014.

- WEU-01.03 Sessions 1968 – 1973:
 - *Recommendation 160 on the defence of the Mediterranean and the NATO southern flank*, D. 488, pp. 205-6, WEU-25_014-15-10-1968.
 - *Reply of the Council to Recommendation 160 on the defence of the Mediterranean and the NATO southern flank*, D. 488, WEU-25_014-15-10-1968
 - *Explanatory Memorandum*, p. 120, in *Security in the Mediterranean and the Middle East*, Report submitted on behalf of the *Committee on Defence Questions and Armaments*, by Mr. Goedhart, Rapporteur, 16 January 1969, Doc 462, WEU-26_005.
 - *Draft Recommendation*, in *Security in the Mediterranean and the Middle East*, Ivi.
 - *Explanatory Memorandum*, in *Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, submitted on behalf of the General Affairs Committee, by Mr. Griffiths, Rapporteur, 19 February 1969, Doc 463, WEU-26_006.
 - *Draft Recommendation*, in *Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, Ivi.
 - *Recommendation 177*, in *Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, Ivi.
 - *Reply of the Council to Recommendation 177*, p.146, Ivi.
 - *Draft Recommendation*, in *Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, submitted on behalf of the *General Affairs Committee*, by Mr. Griffiths, Rapporteur, 2nd June 1969, Doc 480, WEU-27_012.
 - *Explanatory Memorandum*, in *Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, submitted on behalf of the *General Affairs Committee*, by Mr. Griffiths, Rapporteur, 2nd June 1969, Doc 480, WEU-27_012.
 - *Recommendation 185 on the Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, 2nd June 1969, Doc 494, WEU-28_009.
 - *Official Report of the Debate*, Fourth Sitting, Wednesday, 18th June 1969, *Political implications of the Soviet intervention in the Mediterranean*, WEU-26_005.

- WEU-01.05 Sessions 1980 – 1984:
 - *Proceedings of the Twenty-Seventh Ordinary Session, First Part*, June 1981, *Minutes of the Official Debates, Second Sitting*, 16th June 1981, WEU-52_019.
 - *European security and the Mediterranean*, Report submitted on behalf of the *Committee on Defence Questions and Armaments*, by Mr. Bozzi, Rapporteur, 4th May 1981, D. 876, pp. 125-161, in (WEU) fund, WEU-52_010.
 - *Draft Recommendation on European Security and the Mediterranean*, p.130, D. 876, in HAEU, (WEU) fund, WEU-52_010.

- *Proceedings of the Twenty-Seventh Ordinary Session, First Part, June 1981, Minutes of the Official Debates, Third Sitting, 16th June 1981, (WEU) fund, WEU-52_020.*
- WEU-01.06 Sessions 1985 – 1989:
 - *'European Security and the Mediterranean', Report submitted on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments by Mr. Kittelmann, Rapporteur, 29th April 1986, D.1060, (WEU) fund, WEU-63_014.*
 - *Fifth sitting, 4th June 1986, pp. 155 – 179, (WEU) fund, WEU-63_026.*
 - *Reply of the Council to Recommendation 439, 27th April 1987, D.1104, WEU fund, WEU-66_011.*
 - *Second part of the thirty-second annual report of the Council to the Assembly of Western European Union, 24th April 1987, D. 1093, WEU fund, WEU-66_004.*
 - *First part of the Thirty-third annual report of the Council to the Assembly of Western European Union, 16th November 1987, D. 1123, WEU fund, WEU-67_018.*
 - *First part of the Thirty-fourth annual report of the Council to the Assembly of Western European Union, 10th October 1988, D. 1155, WEU fund, WEU-69_008.*

2. Fonti documentarie edite e pubblicazioni ufficiali

I Documenti Diplomatici Italiani, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma serie decima volume II (1992); vol. III (1993), serie undicesima (2015), vol VI.

I Documenti sulla Politica Internazionale dell'Italia, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, serie A: EUROPA OCCIDENTALE E UNIONE EUROPEA (2017).

Testi e Documenti sulla politica estera italiana: 1974; 1977; 1980; 1981; 1986.

Portale Storico – Camera dei Deputati della Repubblica Italiana

- *Raccomandazione 432: Raccomandazione dell'Assemblea dell'Unione dell'Europa Occidentale, 3 giugno 1986 sulla Riattivazione dell'UEO, le sue missioni, le sue strutture e la sua posizione in Europa', in Camera dei Deputati, Portale Storico, Doc. XII - Risoluzioni e raccomandazioni di Assemblee parlamentari di organismi internazionali, in IX Legislatura della Repubblica italiana.*

Document on British Foreign Policy Overseas (DBPO), Whitehall History Publishing, Abington: *The Brussels and North Atlantic Treaties, 1947-1949*, Series I, Vol. X (2015); series III, *Détente in Europe 1972-76*, vol. III, (2001).

Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, United States Government Printing Office, Washington, 1946, vol II, *Council of Foreign Ministers (1970)*; 1949, *The Near East, South Asia, and Africa*, Vol. VI (1977); 1950, Vol. III, *Western Europe (1977)*; 1969-1976,

vol. XXXIX, *European Security* (2007); 1977–1980, Vol.VI, *Soviet Union*, (2013); 1977-1980, Vol. XVIII, *Middle East region; Arab Peninsula* (2015).

Central Intelligence Agency (CIA) Library – Electronic Reading Room:

- *Foreign Broadcasting Information Service (FBIS)*, 6 April 1988, in <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1988-04-06b.pdf>
- National Security Council (NSC) Under Secretaries Committee, *Second Quarterly Report on implementation of the Final Act of the CSCE, November 1, 1975 – January 31, 1976*, in <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79M00467A002500140008-2.pdf>

NATO Letter, North Atlantic Treaty Organization, Information Service, Volume 7, 1959.

NATO

- *The North Atlantic Treaty (1949)*, Washington D.C. - 4 April 1949, in https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_en_light_2009.pdf.
- *The North Atlantic Council, Lisbon 20th-25th Feb 1952, Final Communiqué*, in <https://www.nato.int/docu/comm/49-95/c520225a.htm>.
- *The Harmel Report, Report on the Future Tasks of the Alliance 1968*, p.7, in http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137535/0207_Report_on_the_future_tasks_of_the_Alliance-Harmel_Report_1968_BIL.pdf.

WEU

- *The Modified Brussels Treaty*, in <http://www.weu.int/>.
- *Report from the WEU Council of Ministers on the reactivation of the organisation (Paris, 12 June 1984)*, in https://www.cvce.eu/en/obj/report_from_the_weu_council_of_ministers_on_the_reactivation_of_the_organisation_paris_12_june_1984-en-0fee2689-ae6e-4e91-b8c4-bab2b922b5cd.html.
- *Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers (Rome, 27 October 1984)*, in https://www.cvce.eu/en/obj/declaration_by_the_weu_foreign_and_defence_ministers_rome_27_october_1984-en-c44c134c-aca3-45d1-9e0b-04d4d9974ddf.html;

- Document on institutional reform of WEU (Rome, 26 and 27 October 1984), in https://www.cvce.eu/en/obj/document_on_institutional_reform_of_weu_rome_26_and_27_october_1984-en-2d581615-46e7-429d-822e-657b9948eddc.html.

CSCE

- *Final Recommendations of the Helsinki Consultations, 3 July 1973*, in <https://www.osce.org/mc/40213?download=true>
- *Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act, 1st August 1975*, in <https://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>
- *Concluding document of the Belgrade meeting 1977 of representatives of the participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the Follow-up to the Conference*, in https://www.cvce.eu/en/obj/concluding_document_of_the_belgrade_csce_follow_up_meeting_8_march_1978-en-ada3bbc5-9738-432e-b25b-4a9eb7e39a70.html.
- *Report of the CSCE Meeting of Experts on Economic, Scientific and Cultural Co-operation in the Mediterranean - Valetta, Malta*, in <https://www.osce.org/secretariat/30824?download=true>.
- *Concluding Document of The Madrid Meeting 1980 Of Representatives Of The Participating States Of The Conference On Security And Cooperation In Europe, Held On The Basis Of The Provisions Of The Final Act Relating To The Follow-Up To The Conference, 9 September 1983*, in <https://www.osce.org/mc/40871?download=true>

Miscellanea

- *UN General Assembly Resolution A/RES/31/92 Implementation of the Declaration on the Strengthening of International Security, 14 December 1976*, in <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/302/75/IMG/NR030275.pdf?OpenElement>.
- Leo Tindemans, 'Removing obstacles to the building of Europe' in *Le Monde* (23 December 1983), in https://www.cvce.eu/en/obj/removing_obstacles_to_the_building_of_europe_from_le_monde_23_december_1983-en-55b060f5-2aa9-4480-b146-567fdf311429.html.
- House of Common, Debate of 24 April 1969 *Gibraltar and the Castiella Proposals*, in <https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1969/apr/24/gibraltar-and-the-castiella-proposals>.

3. *Memorie*

ANDRÉANI, Jacques, *Piège (Le): Helsinki et la chute du communisme*, Odile Jacob, Paris, 2005.
Carter, Jimmy, *Keeping Faith. Memoirs of a President*, The University of Arkansas Press, Fayetteville, 1995.

CARTER Jr, James Earl, *Keeping Faith. Memoirs of a President*, The University of Arkansas Press, Fayetteville, 1995,

MARESCA, John J, *Helsinki Revisited. A Key U.S. Negotiator's Memoirs on the Development of the CSCE into OSCE*, Ibidem-Verlag, Stuttgart, 2016.

MARESCA, John J, la prima *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, Duke University Press, 1987.

RODO, Laureano Lopez, *Memorias : el principio del fin*, Plaza y Janes, 1990, p. 409.

SALIBA, Evarist, *No, honourable minister: memoirs of a Maltese senior diplomat*, San Ġwann, Malta: Book Distributors, 2000.

OSCE Documentation Centre in Prague (DCiP), *CSCE Testimonies. Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989*, Drucerei Berger, Vienna, 2013:

- *CSCE Testimonies: Ambassador Alessi Michele of Italy;*
- *CSCE Testimonies: Ambassador Jacques Andréani of France;*
- *CSCE Testimonies: Ambassador Edouard Brunner of Switzerland;*
- *CSCE Testimonies: Ambassador Evarist Saliba of Malta;*
- *CSCE Testimonies: Ambassador Jiří Opršal of Czechoslovakia;*
- *CSCE Testimonies: Ambassador Yuri Vladimirovich Dubinin.*

4. *Monografie*

- ABULAFIA, David, *The Great Sea: A Human History of the Mediterranean*, Oxford University Press, 2013.
- ALIBONI, Roberto, JOFFE, George, NIBLOCK, Tim, *Security Challenges in the Mediterranean Region*, Frank Cass & Co. LTD, London, 1996.
- ANDREOTTI, Giulio, *Gli USA visti da vicino. Dal Patto Atlantico a Bush*, Rizzoli, Milano, 1989.
- BADALASSI, Nicolas, (Phd Thesis), *Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la CSCE 1965-1975*, Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3, 2011.
- BADALASSI, Nicolas, SNYDER, Sarah B., *The CSCE and the End of the Cold War: Diplomacy, Societies and Human Rights, 1972-1990*, Berghahn Books, New York, 2019.
- BARBERINI, Giovanni; *Sicurezza e Cooperazione da Vancouver a Vladivostock*, Giappichelli, Torino, 1998.
- BARIÈ, Ottavio, *L'Alleanza occidentale: nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- BARLOW, Jeffrey G, *From Hot War to Cold: The U.S. Navy and National Security Affairs, 1945-1955*, Stanford University Press, Stanford, 2009.
- BARTLETT, Christopher J, *The Long Retreat. A short History of British Defence Policy 1945-1970*, MacMillan St. Martin's Press, London and Basingstoke, 1972.
- BIALER, Uri, *Between East and West: Israel's Foreign Policy Orientation 1948-1956*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- BILANDŽIĆ, Vladimir, Dahlmann, DITTMAR, Kosanovic, Milan (Edited by), *From Helsinki to Belgrade: The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, Bonn University Press, Bonn, 2012.
- BLOED, Arie, WESSEL, Ramses A. (Edited By) *The Changing Functions of the Western European Union (WEU): Introduction and Basic Documents*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994.
- BOFFA, Giuseppe, *Storia dell'Unione Sovietica 1945-1964*, Vol. 4, Editrice l'Unità, Roma, 1990.
- BORZONI, Gianluca, *Renato Prunas diplomatico (1892-1951)*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2004.
- BOZO, Frédéric, *French Foreign Policy since 1945: An Introduction*, Berghahn, New York and Oxford, 2016.

- BRAUDEL, Fernand, *Il Mediterraneo: Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Bompiani, Milano, 2016.
- BROGI, Alessandro, *L' Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- BROWN, David, *The Royal Navy and the Mediterranean: Vol.I: September 1939 - October 1940*, Routledge, London New York, 2002.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *The Soviet Bloc: Unity and Conflict*, Harvard University Press, Harvard, 1960.
- CACACE, Paolo, *L'atomica europea: I progetti della guerra fredda, il ruolo dell'Italia, le domande del futuro*, Fazi Editore, Roma, 2003.
- CALANDRI, Elena, *Il Mediterraneo e la difesa dell'Occidente, 1947-1956: eredità imperiali e logiche di guerra fredda*, Manent, 1997.
- CAROLI, Giuliano, *L'Italia e il Patto balcanico, 1951-1955. Una sfida diplomatica tra Nato e Mediterraneo*, Franco Angeli, Milano, 2011.
- CASTAGNOLI, Adriana, *La guerra fredda economica: Italia e Stati Uniti 1947-1989*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2015.
- CAVIGLIA, Daniele, CRICCO, Massimiliano, *La diplomazia italiana e gli equilibri mediterranei. La politica mediorientale dell'Italia dalla Guerra dei Sei Giorni al conflitto dello Yom Kippur (1967-1973)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.
- CHABOD, Federico, *Storia politica del Mediterraneo*, Editrice Morcelliana, Brescia, 2014.
- CHIPMAN, John, *NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges*, Routledge, London – New York, 1988.
- CHOURCHOULIS, Dionysios, *The Southern Flank of NATO, 1951–1959: Military Strategy or Political Stabilization*, Lexington Books, Lanham, Maryland, 2015.
- COHEN, Michael J, *FIGHTING World War Three from the Middle East: Allied Contingency Plans, 1945-1954*, Routledge, London, 2015.
- COLLINS, Brian J, *NATO: A Guide to the Issues*, Praeger, Santa Barbara, 2011.
- COOK, Don, *Forging the Alliance. NATO 1945-1950*, Secker & Warburg, London, 1989, p. 204.
- DAOUDI, Mohammed D, *Economic Diplomacy: Embargo Leverage and World Politics*, Routledge, London- New York, 2018.
- DE KEIZER, Madelon, *Frans Goedhart, journalist en politicus (1904-1990): een biografie*, Uitgeverij Bert Bakker, 2012.

- DE LEONARDIS, Massimo, *Guerra Fredda e interessi internazionali. L'Italia nella politica Internazionale del secondo dopoguerra*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2014.
- DE LEONARDIS, Massimo, *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- DEL BOCA, Angelo, *Gheddafi: Una sfida dal deserto*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2014.
- DI NOLFO, Ennio e GERLINI Matteo (a cura di) *Il Mediterraneo attuale tra storia e politica*, Marsilio Editori, Venezia, 2012.
- DUCE Alessandro., *Storia della politica internazionale (1917-1957) Dalla Rivoluzione d'ottobre ai Trattati di Roma*, Edizioni Studium, Roma, 2009.
- EISENHOWER, Dwight D, *Mandate for Change 1953-1956*, Doubleday & Company, INC, Garden City, New York, 1963.
- FERRARIS, Vittorio Luigi, *Testimonianze di un negoziato: Helsinki, Ginevra, Helsinki: 1972-75*, CEDAM, Padova, 1977.
- FOWLER, Randall, *More Than a Doctrine: The Eisenhower Era in the Middle East*, Potomak Books, Nebraska, 2018.
- FRANCO, Massimo, *C'era una volta Andreotti. Ritratto di un uomo, di un'epoca e di un Paese*, Solferino, Milano, 2019.
- FRY, John, *Helsinki Process: Negotiating Security & Cooperation in Europe*, National Defence University Press, Washington, 1993.
- FURSDON, Edward., *The European Defence Community: A History*, Macmillan, London, 1980.
- GADDIS, John L, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941 – 1947*, Columbia University Press, New York and London, 1972.
- GADDIS, John L, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Clarendon Press, Michigan, 1997.
- GARTHOFF, Leonard Raymond, *Reflections on the Cuban missile crisis*, Brookings institution, 1989; Robert Beggs, *The Cuban missile crisis*, Longman, 1971.
- GARTHOFF, Leonard Raymond, *Detente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Brookings Institution, Washington D.C., 1994.
- GEORGE, Alice, *The Cuban Missile Crisis: The Threshold of Nuclear War*, Routledge, New York – London, 2013.
- GHEBALI Victor-Yves, *'La Diplomatie de la Détente: la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)'*, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 1989.

- GHECIU, Alexandra, *NATO in the New Europe: The Politics of International Socialization After the Cold War*, Stanford University Press, Stanford, 2005.
- GRAZIOSI, Andrea, *L'URSS dal trionfo al degrado. Storia dell'Unione Sovietica 1945-1991*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- GRECO, Ettore, *L'Europa senza muri: le sfide della pace fredda*, Franco Angeli, Milano, 1995, p. 13.
- GREENWOOD, Ted, *U.S. and NATO force structure and military operations in the Mediterranean*, National Defence University, Washington DC, 1993.
- GUASCONI, Maria Eleonora, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il Vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Edizioni Polistampa, Firenze, 2004.
- HAHN, Peter L, *The United States, Great Britain, and Egypt, 1945-1956: Strategy and Diplomacy in the Early Cold War*, The University of North Carolina Press, North Carolina, 1991.
- HAHN, Peter L, *The United States, Great Britain, and Egypt, 1945-1956: Strategy and Diplomacy in the Early Cold War, 1945-1956*, The University of North Carolina Press, 1991.
- HALLIDAY, Fred, *Revolution and Foreign Policy: The Case of South Yemen, 1967-1987*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- HALPERN, Paul G, *The Mediterranean Fleet, 1930-1939*, Routledge, London New York.
- HARRINGTON, Daniel F, *Berlin on the Brink: The Blockade, the Airlift, and the Early Cold War*, University Press of Kentucky, Lexington, 2012.
- HASANLI, Jamil, *Stalin and the Turkish Crisis of the Cold War, 1945-1953*, Lexington Books, Lanham, 2011.
- HATZIVASSILIOU, Evanthis, *NATO and Western Perceptions of the Soviet Bloc: Alliance Analysis and reporting, 1951-69*, Routledge, London – New York, 2014
- HATZIVASSILIOU, Evanthis, TRIANTAPHYLLOU, Dimitrios, *NATO's first enlargement*, in HATZIVASSILIOU, Evanthis, TRIANTAPHYLLOU, Dimitrios (edited by), *NATO's First Enlargement: A Reassessment*, Routledge, New York, 2016.
- HENDRICKSON, Ryan C, *Diplomacy and War at NATO: The Secretary General and Military Action After the Cold War*, University of Missouri Press, Columbia and London, 2006.
- HOLLAND, Robert, *Blue-Water Empire. The British in the Mediterranean since 1800*, Penguin Books, London, 2013.
- HONG, Ki-Jong, *The CSCE Security Regime Formation. An Asian Perspective*, Palgrave Macmillan, London, 1997.

- HOUSE, Jonathan M, *A Military History of the Cold War, 1944–1962*, University of Oklahoma Press, Norman, 2012.
- HOWORTH, Jolyon, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2014.
- KAPLAN, Lawrence S, *NATO 1948. The Birth of the Transatlantic Alliance*, Rowman&Littlefield Publishers INC, Lahham, 2007.
- KAPLAN, Lawrence S, *NATO before the Korean War. April 1949-June 1950*, The Kent State University Press, Kent, 2013.
- KAPLAN, Lawrence S, *The United States and NATO: The Formative Years*, The University Press of Kentucky, Lexington, 1984.
- KEMPE, Frederick, *Berlin 1961. Kennedy, Khrushchev, and the most dangerous place on Earth*, The Berkley Publishing Group, New York, 2011.
- KENT, John, *Egypt and the Defence of the Middle East, The British Documents on the End of Empire Project (BDEEP)*, Stationery Office, 1998.
- LABBATE, Silvio, *Illusioni mediterranee: il dialogo euro-arabo*, Le Monnier, Milano, 2016.
- LAKOVIĆ, Ivan, TASIĆ, Dmtar, *The Tito–Stalin Split and Yugoslavia's Military Opening toward the West, 1950-1954. In NATO's Backyard*, Lexington Books, Lanham, 2016.
- LEATHERMAN, Janie, *From Cold War to Democratic Peace: Third Parties, Peaceful Change, and the OSCE*, Syracuse University Press, New York, 2003.
- LIOTTA Peter H, MARQUINA, Antonio, EL-SAYED Selim, Mohammad, ROGERS Paul F, (edited by), *Security and Environment in the Mediterranean: conceptualising security and Environmental Conflicts*, Springer, New York, 2003.
- MAMMARELLA, Giuseppe, CACACE Paolo, *La politica estera italiana. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Editori Laterza, Bari-Roma, 2010.
- MAMMARELLA, Giuseppe, CACACE, Paolo, *Storia e politica dell'Unione europea: 1926-2013*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2015.
- MAMMARELLA, Giuseppe, *Storia d'Europa dal 1945 a oggi*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999.
- MAMMARELLA, GIUSEPPE; CACACE, Paolo, *Storia e politica dell'Unione europea: (1926-2003)*, Editori Laterza, Roma – Bari, 2009.
- MARTIN, Garret Joseph, *General de Gaulle's Cold War: Challenging American Hegemony, 1963-68*, Berghahn Books, New York Oxford, 2013.

- MCGHEE, George, *The Middle East Command: An Idea in the Making, 1951–56*. In: *The US-Turkish-NATO Middle East Connection*. Palgrave Macmillan, London, 1990.
- MENON, Anand, France, *NATO and the Limits of Independence 1981-97: The Politics of Ambivalence*, MacMillan Press, London, 2000.
- MÉRAND, Frédéric, *European Defence Policy: Beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oxford – New York, 2008.
- MILLER, Roger G, *To Save a City: The Berlin Airlift, 1948-1949*, Texas A&M University Press, College Station, 2000.
- MORGAN, Michael Cotey, *The Final Act: The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War*, Princeton University Press, Princeton Oxford, 2018.
- MOUSTAKIS, Fotios, *The Greek-Turkish Relationship and NATO*, Frank Cass Publishers, Southgate, 2003.
- NELSON, Richard C, *The Life and Work of General Andrew J. Goodpaster: Best Practices in National Security Affairs*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2016.
- NOPENS, Patrick F.P., *Reactivation of the Western European Union*, BiblioScholar, 2012.
- NUTI Leopoldo, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, il Mulino, Bologna, 2007.
- NUTI, Leopoldo, *Gli Stati Uniti e l'apertura a sinistra. Importanza e limiti della presenza americana in Italia*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999.
- OLIVI, Bino, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- OREN, Michael B, *Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East*, Presidio Press, New York, 2002.
- OUIMET, Matthew J, *The Rise and Fall of the Brezhnev Doctrine in Soviet Foreign Policy*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 2003.
- PAPA, Emilio Raffaele, *Storia dell'unificazione europea, Le origini e la crisi di un progetto rivoluzionario*, Bompiani, Firenze, 2017.
- PIRJEVEC, Jože, *Tito, Stalin e l'Occidente*, Editoriale Stampa Triestina, Trieste, 1985.
- REES, G. Wyn, *The Western European Union at The Crossroads: Between Trans-atlantic solidarity and European integration*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1998.

- RICCARDI, Luca, *L'internazionalismo difficile: la "diplomazia" del PCI e il Medio Oriente dalla crisi petrolifera alla caduta del muro di Berlino (1973-1989)*, Rubbetino Editore, Soveria Mannelli, 2013.
- RISSO, Linda, *NATO at 70: A Historiographical Approach*, Routledge, New York – London, 2019.
- ROBERTS, Geoffrey, *Molotov. Stalin's Cold War Warrior*, Potomak Books, Dulles, 2012.
- ROHAN, Sally, *The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration*, Routledge, New York, 2014.
- ROMANO, Angela, *From Detente in Europe to European Detente*, Lang, Brussels, 2009.
- ROSS, Steven T, *American War Plans 1945-1950*, Routledge, London-New York, 1996.
- ROSSI, Christian, *La Freedom Doctrine di John F. Kennedy. Cooperazione allo sviluppo e disarmo nell'Europa Mediterranea (1961-1963)*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- ROSSI, Elena Aga, *Gli Stati Uniti e le origini della guerra fredda*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- ROSTAGNI Meneguzzi, Carla, *The Helsinki Process. A Historical Reappraisal*, CEDAM, Padova, 2005.
- SAIU, Liliana, *La politica estera italiana dall'Unità a oggi*, Editori Laterza, Bari, 2004.
- SANTORO, Carlo M, *La politica estera di una media potenza. L'Italia dall'Unità ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- SAYLE, Andrews T, *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*, Cornell University Press, London, 2019.
- SCHMIDT, Gustav, *A History of NATO – The First Fifty Years*, Palgrave, Houndmills- New York, 2001.
- SERVICE, Robert, *The end of the Cold War 1985-1991*, Pan Books, London, 2016.
- SHLAIM, Avi, *The United States and the Berlin Blockade, 1948-1949: A Study in Crisis decision-making*, University of California Press, London, 1983.
- SILVERI, Umberto G, *Manlio Brosio, Diari NATO 1967- 1972*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- SILVESTRI, Stefano, *Il Mediterraneo: economia, politica, strategia*, Istituto affari internazionali, Il Mulino, Bologna, 1968.
- SOLOMON, James B, *The Multilateral Force: America's Nuclear Solution for NATO (1960-1965)*, Defense Technical Information Center, 1999.
- SONDHAUS, Lawrence, *Navies of Europe, 1815-2002*, p.286, Routledge, New York, 2002.

- STAVRAKIS, Peter J, *Moscow and Greek Communism, 1944-1949*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1989.
- TAKEYH, Ray, *The Origins of the Eisenhower Doctrine: The US, Britain and Nasser's Egypt, 1953-57*, Palgrave MacMillan, London, 2000.
- THORNTON, Richard C, *The Carter Years. Toward a New Global Order*, Paragon House, St. Paul, Minnesota, 2007.
- TORNETTA, Vincenzo, *Verso l'Europa del 2000: il processo CSCE da Helsinki a Vienna*, Editori Laterza, Roma Bari, 1989.
- TOSI, Luciano, *L'Italia e le Organizzazioni Internazionali: Diplomazia multilaterale nel Novecento*, CEDAM, 1999.
- TULLI, Umberto, *Tra diritti umani e distensione. L'amministrazione Carter e il dissenso in Urss*, Franco Angeli, Milano, 2013.
- TURNER, Barry, *The Berlin Airlift: The Relief Operation that Defined the Cold War*, Books Ltd, London, 2017.
- ULAM, Adam B, *Storia della politica estera sovietica (1917-1967)*, Rizzoli, Milano, 1970.
- VALDEVIT, Giampaolo, *Gli Stati Uniti ed il Mediterraneo. Da Truman a Reagan*, Milano, 1992.
- VAN OUDENAREN, John, *Détente in Europe: The Soviet Union and the West Since 1953*, Duke University Press, Durham London, 1991.
- VARSORI, Antonio, *Il Patto di Bruxelles 1948: Tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Bonacci Editore, Roma, 1999.
- VARVELLI, Arturo, *L'Italia e l'ascesa di Gheddafi: la cacciata degli italiani, le armi e il petrolio, 1969-1974*, Dalai Editore, Milano, 2009.
- VEDOVATO, Giuseppe, *Politica estera italiana e scelta europea*, Le Monnier, 1979.
- VEGO, Milan, *Soviet and Russian Strategy in the Mediterranean since 1945*, in HATTENDORF, John B, *Naval policy and Strategy in the Mediterranean. Past, Present and Future*, Frank Cass, London Portland, 1999.
- WATSON, Bruce W, *Red Navy at Sea: Soviet Naval Operations on The High Seas, 1956-1980*, Westview Press, Boulder, 1982.
- WILSON, David N, *The Eisenhower Doctrine and Its Implementation in Lebanon - 1958*, University of Texas Press, Austin, 2002.
- WINROW Gareth M, *Dialogue with the Mediterranean: The Role of NATO's Mediterranean Initiative*, Garland Publishing, INC, New York & London, 2000.

WULZER, Paolo, *Dalla Dottrina Eisenhower alla dottrina Carter: Gli Stati Uniti e la "sicurezza per delega" nel Golfo Persico (1956-1980)*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2015.

WULZER, Paolo, *Il Mediterraneo nei rapporti italo-britannici, 1945-1958*, Aracne, Roma, 2010.

ZACCARIA, Benedetto, *La Strada per Osimo: Italia e Jugoslavia allo specchio (1965-1975)*, Franco Angeli, Milano, 2018.

ZACCARIA, Benedetto, *The EEC's Yugoslav Policy in Cold War Europe, 1968-1980*, Palgrave MacMillan, London, 2016

ZUBOK, Vladislav M., *A Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2007.

5. Saggi e articoli di riviste specializzate

BADALASSI, Nicolas, *Sea and Détente in Helsinki. The Mediterranean Stake of the CSCE, 1972-1975*, in CALANDRI, Elena, CAVIGLIA, Daniele, VARSORI, Antonio (Edited by), *Détente in Cold War Europe: Politics and Diplomacy in the Mediterranean and in the Middle East*, I.B. Tauris, London New York, 2016.

BAGNATO, Bruna, *France and the Origins of the Atlantic Pact*, pp. 96-98, in DI NOLFO, Ennio (Edited by) *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, Walter de Gruyter, Berlin New York, 1991.

BAGNATO, Bruna, *L'Europa e il Mediterraneo nella crisi degli anni Settanta*, in CRUCIANI, Sante, RIDOLFI, Maurizio (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo: Relazioni internazionali crisi politiche e regionali (1947 - 2016)*, Franco Angeli, Milano, 2017.

BAGNATO, Bruna, *NATO in the mid-1960s: The View of Secretary-General Manlio Brosio*, pp. 165-187, in NUENLIST, Christian, LOCHER, Anna (edited by), *Transatlantic Relations at Stake. Aspect of NATO, 1956-1972*, ETH, Zurigo, 2006.

BARIÉ, Ottavio, *Gli Stati Uniti, L'Unione Occidentale e l'inserimento dell'Italia nell'Alleanza Atlantica*, in (a cura di) BARIÉ, Ottavio, *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Società editrice Il Mulino, Bologna, 1988.

BAYLIS John, (1993) *The Pentagon Talks, 22 March - 1 April 1948*, in *The Diplomacy of Pragmatism*. Palgrave Macmillan, London, 1993.

BORG, Carla, *Highlights of Soviet Maltese relations 1965-1989*, University of Malta, 2011, in <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/3514>.

BORZONI, Gianluca, *Dalle origini alla 'Primavera araba'. La Nato e le crisi mediterranee tra passato e presente*, in SASSU, Antonio, LODDE, Sergio (a cura di) *Tra il nuovo e il vecchio. I cambiamenti politici del Nord Africa*, Aracne Editrice, Roma, 2012.

BORZONI, Gianluca, *Il Mediterraneo, "spazio per la cooperazione e la partnership"? Gli interessi particolari e le prospettive di un dialogo*, in *Mare Commune Omnium. Il partenariato euromediterraneo da Barcellona a oggi*, 4/2005/Anno XVI, AMED Edizioni, Cagliari, Rivista quadrimestrale dell'Istituto di Studi e Programmi per il Mediterraneo (ISPRM).

BUCARELLI, Massimo, *La politica di sicurezza europea negli anni Ottanta: la 'riattivazione' dell'Unione Europea Occidentale*, in LEFEBVRE d'Ovidio, Francesco e MICHELETTA, Luca (a cura di), *Giulio Andreotti e l'Europa*, in Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2017.

CALANDRI, Elena, *Il Mediterraneo nella politica estera italiana*, in GIOVAGNOLI, Agostino, PONS, Silvio (a cura di) *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta: Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2003.

CALANDRI, Elena, *The Neglected Flank? NATO in the Mediterranean 1949-56*, in HEUSER, Beatrice, O'NEILL, Robert (edited by), *Securing Peace in Europe., 1945-62. Thoughts for the post-Cold War era*, St. Martin's Press, New York, 1992.

CALANDRI, Elena, *The United States, the EEC and the Mediterranean: Rivalry or Complementarity?* in CALANDRI, Elena, CAVIGLIA, Daniele, VARSORI, Antonio (a cura di), *Détente in Cold War Europe: Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East*, I.B. Tauris, London-New York, 2012.

CAVALLARO, Maria Elena, *La Nascita Dell'Unione Europea Occidentale: Una Parentesi o Un Passo in Avanti Nel Processo Di Costruzione Europea?* in *Ventesimo Secolo*, vol. 6, no. 14, 2007.

COPSON, Raymond W., *The Soviet Union in Africa: An Assessment*, in LAQUEUR, Walter (edited by), *The Pattern of Soviet Conduct in the Third World*, Praeger, New York, 1983.

DASSÙ, Marta, *Italo-Soviet Relations: The Changing Domestic Agenda*, p.113, in FLYNN Gregory (Edited by), *The West and the Soviet Union: Politics and Policy*, The MacMillian Press, London, 1990

DE LEONARDIS, Massimo (a cura di), *Ottavio Barié, Dall'Impero Britannico all'impero americano*, Le Lettere, Firenze, 2013

DE LEONARDIS, Massimo, *La sicurezza dell'Europa e i rapporti con gli Stati Uniti dal Patto di Bruxelles alla identità Europea di sicurezza e difesa*, in DE LEONARDIS, Massimo (a cura di), *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, il Mulino, Bologna, 2001.

DI NOLFO, Ennio, *Problemi della politica estera italiana 1943-50*, in «*Storia e Politica*», 1975.

DI NOLFO, Ennio, *The Cold War and the Transformation of the Mediterranean, 1960-1975*, in LEFFLER, Melvyn P, WESTAD, Odd Arne, (Eds.) *The Cambridge History of the Cold War*, Volume 2.

DOBSON, Alan P, *Informally Special? The Churchill-Truman Talks of January 1952 and the State of Anglo-American Relations*, in *Review of International Studies*, vol. 23, no. 1, 1997, in JSTOR, in www.jstor.org/stable/20097465.

DRAGIC, Goran, *Review of International Affairs*, Volume 30, 1979.

FATIĆ, Aleksandar, *Conventional and Unconventional - 'Hard' and 'Soft' Security: the Distinction*. SEER, in *Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, vol. 5, no. 3, 2002.

GEOFFREY, Roberts, *Moscow's Cold War on the Periphery: Soviet Policy in Greece, Iran, and Turkey, 1943-8*, in *Journal of Contemporary History* 46, no. 1 (2011).

GUASCONI, Maria Eleonora, *Europe and the Mediterranean in the 1970s The Setting Up of the Euro-Arab Dialogue*, *Les cahiers Irice* 2013/1 (n° 10), DOI 10.3917/lci.010.0163.

GUDERZO Massimiliano, *The United States and the Mediterranean in the 1960s*, in CIMA Working papers, 2008, in <https://flore.unifi.it/retrieve/handle/2158/649950/20424/CIMA-WP-Guderzo-2008-The-United-States-and-the-Mediterranean.pdf>.

GUDERZO, Massimiliano, *Il tardo franchismo e la guerra fredda: gli Stati Uniti e la Spagna da Kennedy a Ford*, in BOTTI, Alfonso e GUDERZO, Massimiliano, *L'ultimo franchismo tra repressioni e premesse della transizione (1968-75)*, Rubbettino Editore, Soveria-Mannelli, 2009.

HAFTENDORN, Helga, *NATO and the Nuclear Revolution: A Crisis of Credibility 1966-67*, Oxford Scholarship Online: October 2011, in DOI:10.1093/acprof:oso/9780198280033.003.0005

HAHN, Peter L, *Securing the Middle East: The Eisenhower Doctrine of 1957*, in *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36, no. 1, 2006.

HAKKARAINEN, Petri, *A State of Peace in Europe: West Germany and the CSCE, 1966-1975*, Berghahn Books, 2011, in JSTOR, www.jstor.org/stable/j.ctt9qd741.

HENZE, Paul B., *Getting a Grip on the Horn: The Emergence of the Soviet Presence and Future Prospects*, in WALTER, Laqueur, (edited by), *The Pattern of Soviet Conduct in the Third World*, Praeger, New York, 1983.

HOLSTI, Kalevi J, *Bargaining Theory and Diplomatic Reality: The CSCE Negotiations*, in *Review of International Studies* 8, no. 3 (1982), in <http://www.jstor.org/stable/20096950>.

HUREWITZ Jacob C, *Russia and the Turkish Straits: A Revaluation of the Origins of the Problem*. *World Politics*, vol. 14, no. 4, 1962.

JARZĄBEK, Wanda, *Preserving the Status Quo or Promoting Change: The role of the CSCE in the Perception of the Polish Authorities*, in BANGE, Oliver, NIEDHART, Gottfried (Edited by) *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, Berghahn Books, New York Oxford, 2008.

JØRGENSEN, Knut E, (1990). *The Western European Union and the Imbroglione of European Security. Cooperation and Conflict*, 25(3), in <http://www.jstor.org/stable/45083709>Copy.

KABA, Hamit, *CSCE: Albania the Outsider in European Political Life*, in BADALASSI, Nicolas, SNYDER, Sarah B., *The CSCE and the End of the Cold War: Diplomacy, Societies and Human Rights, 1972-1990*, Berghahn Books, New York, 2019.

KAPLAN, Lawrence S, CLAWSON, Robert W, LURAGHI, Raimondo, *NATO and the Mediterranean*, Scholarly Resources Inc, Wilmington, 1985.

KAPLAN, Lawrence S, *Il 40° anniversario del Rapporto Harmel*, in *Rivista della NATO*, Primavera 2007, in <https://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/italian/history.html>.

KUPIECKI, Robert, *The Harmel Report and Lessons from NATO's Dual-track Policy*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, in *The Polish Quarterly of International Affairs Journal*, n.4, 26/2017.

LASCHI, Giuliana, *La Cee e il Mediterraneo: l'avvio delle politiche verso i paesi terzi della sponda sud*, in CRUCIANI, Sante, RIDOLFI, Maurizio (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo: Relazioni internazionali crisi politiche e regionali (1947 - 2016)*, Franco Angeli, Milano, 2017.

LITTLE, Douglas, *His Finest Hour? Eisenhower, Lebanon, and the 1958 Middle East Crisis*, in *Diplomatic History*, vol. 20, no. 1, 1996.

LUCAS Scott W, *NATO, 'Alliance' and the Suez Crisis*, in HEUSER, Beatrice, O'NEILL, Robert (edited by), *Securing Peace in Europe., 1945-62. Thoughts for the post-Cold War era*, St. Martin's Press, New York, 1992.

MACFIE Alexander L, *The Straits Question at the Potsdam Conference: The British Position*, in *Middle Eastern Studies*, vol. 23, no. 1, 1987.

MASTNY, Vojtech, NUENLIST, Christian, LOCHER, Anna, SELVAGE, Douglas (edited by), Bucharest, 4-6 July 1966, *Declaration on the Strengthening of Peace and Security in Europe*, 5th July 1966, in Parallel History Project on Cooperative Security (PHP), May 2001, in http://www.php.isn.ethz.ch/kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/PHP/17953/ipublicationdocument_singledocument/44d96a99-18b6-43c4-8508-37b55b0c9e7a/en/Public_Declaration_Security_1966_10.pdf.

MCCORMICK, Gordon H, *The Soviet presence in the Mediterranean*, October 1987, in the RAND Corporation, in <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P7388.pdf>.

MCCULLOCH, Tony, *Churchill's ambassadors -from Fulton to Suez*, in DOBSON, Alan P, MARSH, Steve (edited by), *Churchill and the Anglo-American Special Relationship*, Routledge, New York, 2017.

MICHELETTA, Luca, *Dialogo, stabilità e sicurezza in Adriatico. L'Italia, l'Albania e il processo di distensione (1968-1975)*, in (a cura di) RAGO, Paolo, *Gli anni della distensione: Le relazioni italiano-albanesi nella fase centrale della Guerra fredda*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2019.

MONAKOV, Mikhail, *The Soviet Naval Presence in the Mediterranean at the Time of the Six Day War*, in RO'I, Yaacov, Morozov, Boris (edited by), *The Soviet Union and the June 1967 Six Day War*, Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C., 2008.

MONTGRENIER, Jean-Sylvestre, *NATO at the Hearth of French-American Relations Strategies, Geopolitical Relations and Security*, in CARATI, Andrea, FRAPPI, Carlo (edited by), *Nato in the 60th Anniversary of the North Atlantic Treaty. Challenges and strategic divergences from national perspectives*, ISPI, Franco Angeli, Milano, 2009.

NOPENS, Patrick F.P., *Reactivation of the Western European Union*, BiblioScholar, 2012.

NUENLIST, Christian, *Expanding the East-West dialog beyond the bloc division: the Neutrals as negotiators and mediators 1969-75*, in WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech, NUENLIST, Christian, *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965-75*, Routledge, London New York, 2008.

NUTI Leopoldo, *Le relazioni tra Stati Uniti ed Italia agli inizi della distensione*, in GIOVAGNALI Agostino, PONS, Silvio (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta: Tra guerra fredda e distensione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.

NUTI, Leopoldo, *A decade of delusion and disappointments: Italy and NATO in the 1960s*, in WENGER, Andreas, NUENLIST, Christian, LOCHER, Anna, *Transforming NATO in the Cold War. Challenges beyond deterrence in the 1960s*, Routledge, London New York, 2007.

NUTI, Leopoldo, CREMASCO, Maurizio, *Linchpin of the Southern Flank? A General Survey of Italy in NATO, 1949-99*, in SCHMIDT, Gustav (edited by) *A History of NATO. The First Fifty Years*, Volume 3, Palgrave Publishers, New York, 2001.

ONELLI, Federica, *L'Italia e la crisi di Suez del luglio 1956: potenzialità e limiti del neoatlantismo*, in PIZZIGALLO, Matteo (a cura di) *Cooperazione e relazioni internazionali. Studi e ricerche sulla politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Franco Angeli - Temi di Storia, Milano, 2008.

OSGOOD, Robert E, *Reagan's Foreign Policy in Postwar Perspective*, in GOLDSTEIN, Walter (Edited by), *Reagan's Leadership and the Atlantic Alliance. Views from Europe and America*, Pergamon-Brassey's International Defence Publishers, Inc., New York, 1986.

PALAYRET, Jean-Marie, *Visto da Parigi. La Francia, l'Italia e la costruzione europea durante la presidenza di François Mitterrand 1971-1991*, in CRAVERI, Piero, VARSORI, Antonio (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957 - 2007)*, Franco Angeli, Milano, 2009.

PASTORELLI, Pietro, *L'adesione dell'Italia al Patto Atlantico*, in *De Gasperi e l'Età del centrismo (1947-1953)*, in Atti convegno di studi di Lucca (4-6 marzo 1982), a cura di ROSSINI, Giuseppe, Roma, 1984.

PEDALIU, Effie, *A Sea of Confusion: The Mediterranean Détente, 1969-1974*, in *Diplomatic History*, 33/4, 2009, 735-738.

REARDEN, Steven L, *The Formative Years 1947-1950*, Volume I, in GOLDBERG, Alfred (General Editor), *History of the Office of the Secretary of Defence*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1984.

ROMANO Angela, *The European Community and the Belgrade CSCE*, in BILANDŽIĆ, Vladimir, DAHLMANN, Dittmar, KOSANOVIC, Milan (Edited by), *From Helsinki to Belgrade: The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, Bonn University Press, Bonn, 2012.

ROSSI Christian., *The United Kingdom and the proposals of Nuclear Free Zones in the Mediterranean between the 1960s and 1970s*, in BORZONI Gianluca, ROSSI Christian. (a cura di) *Il Mediterraneo e la sfida che arriva da Est. Questioni di sicurezza e cooperazione nel mondo bipolare*, Franco Angeli, Milano, 2017.

SAIU, Liliana, *La dimensione insulare della sicurezza nel Mediterraneo: il caso di Malta*, in DI NOLFO, Ennio, GERLINI, Matteo, (a cura di) *Il Mediterraneo attuale tra storia e politica*, Marsilio Editori, Venezia, 2012.

SANT, Alfred, *Foreword*, in HATTENDORF, John B, *Naval policy and Strategy in the Mediterranean. Past, Present and Future*, Frank Cass, London Portland, 1999.

SOKOLSKY, Joel J, *Anglo-American Maritime Strategy in the Era of Flexible Response, 1960-80*, in HATTENDORF, John B, JORDAND, Robert S, (Edited by), *Maritime Strategy and The Balance of Power: Britain And America in the Twenty Century*, Palgrave Macmillan, New York, 1989.

STAVROU, Nikolaos A, (edited by), SHULTZ, George P, (Foreword by), *Mediterranean Security at the Crossroads: A Reader*, Duke University Press, Durham, 1999.

TOSCANO, Mario, *Appunti sui negoziati per la partecipazione dell'Italia al Patto Atlantico*, in «*Pagine di Storia diplomatica contemporanea*», II, Milano, 1963.

TOSI, Luciano, *Aldo Moro, la Csce e il Mediterraneo*, in GARZIA, Italo, MONZALI, Luciano, IMPERATO, Federico (a cura di), *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del Mediterraneo*, Lecce, Besa (Collana: Entropie 40), 2013.

TRENTIN, Massimiliano, *Le Comunità Europee e gli stati arabi nei «lunghe anni settanta»: economia, politica e potere*, in CRUCIANI, Sante, RIDOLFI, Maurizio (a cura di), *L'Unione Europea e il Mediterraneo: Relazioni internazionali crisi politiche e regionali (1947 - 2016)*, Franco Angeli, Milano, 2017.

VARSORI, Antonio, LEFEBVRE D'Ovidio, Francesco, *Introduzione - Il "rilancio europeo" del 1955-1957 nella situazione politica internazionale*, in *Documenti sulla Politica internazionale dell'Italia*, serie A, *Europa occidentale e Unione Europea, il "rilancio dell'Europa" dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma* (2 aprile 1955 - 25 marzo 1957), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2017.

WALL, Irwin M, *France and the North Atlantic Alliance*, pp. 52-54, in HELLER, Francis H, GILLINGHAM, John R, *NATO: The founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe*, St. Martin's Press, New York, 1992.

WEINROD Bruce W, *The U.S., NATO, and the Mediterranean Region in the Twenty-First Century*, in STAVROU, Nikolaos A, *Mediterranean Security at the Crossroads: A Reader*, Duke University Press, Durham, 1999.

WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech, *New Perspectives on the origins of the CSCE process*, in WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech, NUENLIST, Christian, *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965-75*, Routledge, London New York, 2008.

WIEBES, Cees, BERT Zeeman, *The Pentagon Negotiations March 1948: The Launching of the North Atlantic Treaty*, in *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 59, no. 3, 1983.

ZILIO, Francesca, *The conference on Security and Co-operation in Europe and NATO Southern Flank: Mediterranean security as a source of intra-bloc tension*, in LEMKE, Bernd (a cura di): *Contact Zone or Periphery? The NATO-Flanks 1961-2014*, Freiburg, 2015

6. Articoli di stampa e fonti online

NATO Newsroom, *NATO is moving!* in https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_151053.htm.

HAEU, *Holdings, WEU Assembly of Western European Union*, in [https://archives.eui.eu/en/fonds/194161?item=WEUBackground Paper: OSCE relations with Mediterranean Partners for Co-operation](https://archives.eui.eu/en/fonds/194161?item=WEUBackground%20Paper%3A%20OSCE%20relations%20with%20Mediterranean%20Partners%20for%20Co-operation), in <http://www.osce.org/ec/12481?download=true>.

OSCE Documentation Centre in Prague, *Archives and records*, in <https://www.osce.org/documentation-centre-in-prague/records-held>.

OSCE Ministerial Council, *Report to the Ministerial Council on strengthening the legal framework of the OSCE in 2017*, 8 December 2017, MC.GAL/7/17, in <https://www.osce.org/chairmanship/361771?download=true>.

Semple Jr, Robert B, *Nixon, in Rome, Pledges A Mediterranean Presence, Sept. 28, 1970*, in *The New York Times*, in *The New York Times digital Archives*, in

<https://www.nytimes.com/1970/09/28/archives/nixon-in-rome-pledges-a-mediterranean-presence-nixon-pledges.html>.

The New York Times Archives, *Conference on European Security Urged by Poland in U.N.*, December 15, 1964, in <https://www.nytimes.com/1964/12/15/archives/conference-on-european-security-urged-by-poland-in-un.html>.

Fanfani Meets Gromyko, 15th May 1967, in *The New York Times Archives* <https://www.nytimes.com/1967/05/15/archives/fanfani-meets-gromyko.html>

Serge Schmemmann, *Gorbachev Makes Offer on 2 Navies*, 27 April 1986, in *The New York Times*, in *The New Tok Times Archive*, in <https://www.nytimes.com/1986/03/27/world/gorbachev-makes-offer-on-2-navies.html>.

7. Sitografia essenziale

NATO

<https://www.nato.int/>
<http://archives.nato.int/>
<http://www.natolibguides.info/library>

WEU

<http://www.weu.int/>
<https://www.eui.eu/Research/HistoricalArchivesOfEU>

CSCE

<https://www.osce.org/>
<https://www.osce.org/documentation-centre-in-prague/researcher-in-residence-programme>

https://www.esteri.it/mae/it/ministero/pubblicazioni/documenti_diplomatici.html
<http://www.farnesina.ipzs.it/biblioteca/testiDocumenti/4>
<https://history.state.gov/historicaldocuments>
<https://www.nationalarchives.gov.uk/>
<https://proquest.libguides.com/dbpo>
<https://www.jstor.org/>
<https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/ref/membercenter/nytarchive.html>