

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Relazioni Internazionali e Diplomazia



LA PRESIDENZA CARTER E LA CRISI NEL  
CORNO D'AFRICA:  
FRA DISTENSIONE E NUOVA GUERRA FREDDA

*Relatore:* Prof. ANTONIO VARSORI

*Laureando:* CHIARA FRANCESCHETTI  
matricola N. 1209286

A.A. 2021/2022

# **INDICE**

## **1. INTRODUZIONE**

### **2. CAPITOLO I: Riassunto delle tendenze in politica estera degli Stati Uniti negli anni '70 durante la Presidenza Ford nei confronti dell'Africa dopo la guerra in Angola**

La politica di Ford e Kissinger dopo la rivoluzione etiopie del 1974

L'ascesa al potere di Mengistu e il cambiamento di alleanze nel Corno d'Africa

### **3. CAPITOLO II: La guerra dell'Ogaden e coinvolgimento diretto nella regione dell'Unione Sovietica**

La Presidenza Carter e la gestione della situazione di tensione fra Etiopia e Somalia

L'avvicinamento fra Stati Uniti e Somalia

La nuova gestione della politica estera americana nel Corno d'Africa

### **4. CAPITOLO III: Reazione della Presidenza Carter all'atteggiamento sovietico nel Corno d'Africa e mutamento dell'iniziale posizione di politica estera all'interno del contesto della Guerra Fredda**

Scoperta del massiccio intervento sovietico e cubano e le reazioni che provocò a livello regionale e internazionale

Il cambiamento negli Stati Uniti da un atteggiamento  
di distensione a uno di contenimento  
La fine della guerra nell'Ogaden e della distensione

## **5. CONCLUSIONE**

## **6. BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUZIONE

Nella seconda metà degli anni '70 le relazioni tra Stati Uniti e Unione Sovietica erano ancora caratterizzate da un periodo di pace che avevano concordato di mantenere definito con il termine "distensione", sviluppato a partire dall'allora Presidente Nixon e dal leader sovietico Brezhnev per gestire alcuni punti importanti dei loro rapporti bilaterali.

Con la successiva presidenza di Jimmy Carter si preannunciava un'era di riavvicinamento fra le due superpotenze che avrebbe portato a sviluppi sul fronte della riduzione degli arsenali nucleari americano e sovietico. Si sperava che con la nuova leadership americana si potesse recuperare su quelle problematiche che avevano posto in discussione il clima di distensione verso la fine della Presidenza Ford; invece, oltre alla tensione che era derivata dal conflitto in Angola e nel Medio Oriente, si aggiungeva anche la competizione per il controllo di altri paesi del Terzo Mondo.

Fu proprio il Terzo Mondo infatti il fattore scatenante che portò alla crisi definitiva della distensione. Già all'epoca del Presidente Nixon il clima di pace aveva cominciato a mostrare i primi segni di cedimento, quando Mosca sentì di aver perso un alleato strategico in Cile con il colpo di Stato militare che portò alla fine del governo Allende del 1973 e successivamente quando gli Stati Uniti riuscirono ad orchestrare i negoziati di pace dopo la guerra dello Yom Kippur in Medio Oriente, escludendo l'Unione Sovietica dal processo: questa cominciò a percepire come se la distensione — che doveva portare nell'immagine sovietica a un riconoscimento da parte di Washington della parità delle due superpotenze — non si stesse svolgendo come programmato.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti invece il fallimento della distensione cominciò a delinearsi più chiaramente dal 1975 quando il movimento da loro sostenuto, il Fronte Nazionale per la Liberazione dell'Angola (FNLA) venne sconfitto grazie

allo sforzo congiunto delle truppe cubane e sovietiche dal Movimento Popolare per la Liberazione dell'Angola, di matrice marxista (MPLA).

Secondo la visione di Kissinger, la distensione prevedeva che gli Stati Uniti influenzassero il comportamento dell'Unione Sovietica nel resto del mondo e in particolare nei paesi del Terzo Mondo, ma la crisi in Angola dimostrò, per prima, che ciò non stava accadendo.<sup>1</sup>

La distensione doveva rappresentare un periodo in cui le superpotenze avrebbero collaborato per ridurre la tensione a livello internazionale, attraverso il controllo degli arsenali nucleari e la cooperazione su argomenti come il commercio internazionale e la ricerca di nuove tecnologie, a fianco della divisione delle aree di influenza in Europa e nel Terzo Mondo. La competizione che l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti esercitavano nei confronti dei paesi del Terzo Mondo si fece ancora più incalzante quando nella seconda metà degli anni '70 questi vennero attraversati da diverse crisi politiche dove nessuna delle due superpotenze poteva permettersi di trovarsi dal lato dello sconfitto.

In particolare, come verrà delineato nei capitoli successivi, la regione del Corno d'Africa che già era interessata dall'antagonismo fra Mosca e Washington, divenne un fattore particolarmente importante per il peggioramento dell'antagonismo fra le due superpotenze. Quando nel 1977 la Somalia invase la vicina Etiopia e l'Unione Sovietica insieme a Cuba offrì il proprio supporto militare al governo etiope per respingere l'attacco, i due paesi africani che fino ad allora non avevano acquistato particolare importanza negli equilibri internazionali, diventarono invece il punto di svolta fra due periodi della Guerra Fredda, dalla distensione al rinnovato clima di tensione.

Il principale problema che la guerra dell'Ogaden causò all'interno dei governi americano e sovietico fu che nessuna delle due parti comprese come gestire al meglio le ostilità e come agire per porre fine al conflitto in maniera rapida. Come verrà esposto nelle pagine successive, le amministrazioni americane di quegli anni commisero una serie di errori di valutazione che portarono a compiere scelte sbagliate riguardo alla reazione da avere nei confronti della situazione conflittuale

---

<sup>1</sup> Westad O. A. "The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times", Cambridge University Press, 2005

fra Etiopia e Somalia. In particolare durante l'amministrazione del Presidente Carter, visto l'intervento diretto delle truppe sovietiche e cubane in Etiopia durante quel periodo, le difficoltà di gestione divennero evidenti anche da parte dei funzionari americani stessi, e conseguentemente misero a repentaglio la possibilità di negoziare un accordo sul disarmo e di una pacifica cooperazione sul Corno d'Africa, come anche sulle altre questioni che richiedevano un dialogo bilaterale fra Washington e Mosca.

La volontà di alcuni collaboratori del Presidente Carter, e in particolare il Consigliere per la sicurezza nazionale Brzezinski, di voler associare la riuscita delle negoziazioni del SALT II alla risposta che il governo americano avrebbe dato alla crisi nel Corno d'Africa per ottenere un esito favorevole agli Stati Uniti, rese impossibile qualsiasi tipo di approccio collaborativo con Mosca.

Ci fu un dibattito all'interno dell'amministrazione per decidere la linea di politica estera da tenere in Etiopia poiché si temeva un eventuale piano sovietico di conquista dei paesi dell'Africa tramite infiltrazione dell'ideologia comunista nei governi della regione attraverso movimenti insurrezionali che avrebbero instaurato nuovi governi destinati a sostituire quelli filo-americani, e a trasformarli in alleati con l'Unione Sovietica. Nonostante le conseguenze delle reazioni di Washington e Mosca alla crisi fra Etiopia e Somalia siano state molto più complicate rispetto all'analisi fornita da Brzezinski, ci fu sicuramente una correlazione fra il fallimento della conclusione di un accordo sul disarmo e il conflitto in Africa.<sup>2</sup>

L'importanza dell'esame di questo episodio di politica estera risiede nel fatto che per la prima volta gli Stati Uniti videro gli effetti che la guerra del Vietnam aveva creato nell'immagine della potenza americana e nella sua capacità di dimostrare di essere il giocatore più influente all'interno degli schemi di potere della Guerra Fredda. La cautela con cui in quegli anni Washington si muoveva nello scenario internazionale erano dettati dal fatto che il governo americano non si poteva permettere di vedersi un'altra volta sconfitto dall'Unione Sovietica in un conflitto che interessava un paese — in questo caso specifico due — del Terzo Mondo.

---

<sup>2</sup> Mitchell N. "Jimmy Carter in Africa Race and the Cold War" Washington, Woodrow Wilson Center Press with Stanford University Press, 2016

Ormai per gli equilibri della Guerra Fredda risultavano fondamentali quei territori al di fuori dell'Europa, dove invece lo scenario era abbastanza stabile, soprattutto dopo gli accordi di Helsinki del 1975.

Invece di portare lo stesso clima di cooperazione anche nelle proprie zone di influenza nel Terzo Mondo, la tensione fra l'URSS e gli Stati Uniti peggiorò proprio per il coinvolgimento delle due superpotenze in conflitti regionali che contribuirono a loro volta a rendere più aspro il clima di competizione fra le due, in una specie di circolo vizioso.<sup>3</sup>

Malgrado gli interessi di Mosca e Washington non combaciassero sempre con quelli dei governi regionali a cui prestavano assistenza, come si vedrà anche per quanto successe nella guerra dell'Ogaden, le due superpotenze orchestrarono dei cambi di alleanze mirati a garantire loro l'influenza sui paesi del Terzo Mondo in maniera predominante rispetto all'avversario.

L'Unione Sovietica precedentemente alleata della Somalia, una volta che Siad Barre decise di invadere l'Etiopia, cominciò a supportare economicamente e militarmente il Derg pensando che questo avrebbe portato a una maggiore possibilità di vittoria e conseguentemente un rafforzamento della propria potenza a livello internazionale rispetto all'avversario americano. Al contrario, gli Stati Uniti, storicamente alleati con l'Etiopia di Haile Selassie, iniziarono a mandare aiuti alla Somalia per contrastare la presenza sovietica sul suolo etiope. La posta in gioco non era il controllo di fonti di petrolio o l'importanza strategica dei due paesi coinvolti nel conflitto ma l'obiettivo per Mosca e Washington era di vincere la competizione sull'influenza nel Corno d'Africa, anche se grazie a questa mentalità sia l'Unione Sovietica che gli Stati Uniti vennero manipolate dai soggetti regionali per ottenere aiuti militari con la minaccia di rivolgersi alla superpotenza rivale per rifornimenti.

La guerra dell'Ogaden non rimase uno dei tanti conflitti avvenuti nel Terzo Mondo durante quegli anni nel cui Mosca e Washington decisero di influenzare il risultato, questo ebbe conseguenze dirette sulle sorti della Guerra Fredda.

La particolarità degli anni in cui avvenne l'invasione dell'Etiopia da parte della Somalia e la situazione in cui si trovavano Stati Uniti e Unione Sovietica permise

---

<sup>3</sup> Westad O. A. "The Cold War: A World History" New York, Basic Books, 2017

che le ostilità che coinvolgevano due paesi così distanti dalla sfera diretta di influenza dei due blocchi avessero un impatto decisamente importante sugli equilibri politici mondiali dell'epoca. La tensione che doveva essere messa da parte per cercare di stabilire un nuovo contesto in cui gestire i rapporti bilaterali fra Unione Sovietica e Stati Uniti nell'era della distensione, fece sì che la competizione si spostasse altrove, in particolare nel Terzo Mondo. Mosca intendeva voler dominare la competizione dove pensava di essere più forte rispetto a Washington; sul piano ideologico. I movimenti con alla base un'ideologia comunista non mancavano nei paesi del Terzo Mondo e, visti gli accordi che nell'epoca della distensione limitavano l'espansione sovietica in campo militare e tecnologico, l'URSS pensava che espandendo la propria area di influenza nei paesi sottosviluppati avrebbe potuto emergere come superpotenza allo stesso livello di quella americana.

Gli Stati Uniti, da parte loro, speravano con la distensione di inglobare sempre di più l'Unione Sovietica nel sistema internazionale da loro strutturato così da riuscire a tenere sotto controllo le mire sovietiche, in particolare nei confronti del Terzo Mondo. Dopo la sconfitta subita in Angola, speravano di poter manovrare le azioni di Mosca attraverso una serie di accordi bilaterali che prevedevano la cooperazione fra superpotenze in vari ambiti. Per questo motivo, agli occhi di Washington l'intervento massiccio esercitato dai sovietici alla fine degli anni '70 in Etiopia risultava come una violazione delle regole della distensione.<sup>4</sup>

Man mano che venne ad evidenziarsi quanto la cooperazione fra Stati Uniti e Unione Sovietica effettivamente non ci fosse e di conseguenza quanto differenziassero le due interpretazioni e le regole con cui entrambe intendevano il periodo di distensione, la posizione di quei collaboratori all'interno dell'amministrazione Carter che intendevano rispondere duramente alle azioni compiute da Mosca in Etiopia cominciò a rafforzarsi. Il contrasto di ideali da mettere in atto fra cui il Presidente doveva decidere era rappresentato in primis dal Segretario di Stato Vance che promuoveva un rafforzamento della distensione tramite l'uso della diplomazia e un approccio alle crisi regionali a livello locale. Brzezinski al contrario sosteneva che le negoziazioni sarebbero

---

<sup>4</sup> *Ivi, pagina 5.*



dovute avvenire in un contesto in cui gli Stati Uniti avevano una posizione di forza — non supportando quindi l'idea di cooperazione e la distensione stessa — e che ogni evento che accadeva a livello mondiale era intersecato alle altre dinamiche della Guerra Fredda. Il Presidente Carter si trovò costretto, durante la durata del suo mandato, a mediare fra due teorie di politica estera troppo spesso diametralmente opposte. Se inizialmente il Presidente supportò la teoria di Vance, un'altra cosa che la guerra nell'Ogaden influenzò fu il cambiamento che Carter ebbe della linea di azione da tenere in politica estera, finendo per concordare con Brzezinski verso la fine del proprio mandato.

Storicamente l'Etiopia era legata agli Stati Uniti dalla stretta relazione bilaterale che si era instaurata con l'imperatore Haile Selassie e dopo la seconda guerra mondiale, con l'installazione di una base americana nella città di Asmara negli anni '50 per mezzo di una serie di accordi mirati a rifornire il paese africano di mezzi militari americani. Nonostante queste premesse, la centralità che un paese così povero e dalla posizione geopolitica periferica avrebbe avuto durante la metà degli anni '70 nel contesto della Guerra Fredda non poteva essere prevedibile. L'incertezza della posizione internazionale dell'Etiopia dopo la rivoluzione interna del 1974 che portò alla deposizione dell'imperatore Haile Selassie, come verrà affrontato nel primo capitolo, portò a un nuovo governo che rese difficile agli Stati Uniti capire quali sarebbero state le sorti del paese e quindi l'amministrazione americana rimase cauta su come dirigere i nuovi rapporti bilaterali fra Washington e Addis Abeba. Il Derg, nuovo governo militare etiope, continuò a gestire gli affari interni in maniera abbastanza autonoma fino a quando nel 1977 la vicina Somalia decise di violare i confini etiopi e costrinse l'Etiopia a cercare aiuto a livello internazionale, portando quindi a una situazione che era motivo di tensione regionale al centro degli interessi delle due superpotenze. L'intervento diretto delle truppe sovietiche e cubane divenne il culmine della trasformazione della situazione nel Corno d'Africa da conflitto locale a motivo di contesa all'interno della Guerra Fredda.<sup>5</sup>

Oltre all'importanza della guerra dell'Ogaden a livello internazionale, la crisi africana influenzò anche la gestione della politica estera americana. Uno degli

---

<sup>5</sup> Coquery-Vidrovitch C. "Breve storia dell'Africa" Bologna, Il Mulino, 2012

obbiettivi di Carter durante la campagna elettorale e a inizio mandato era stato quello di riportare la moralità al centro della politica estera americana. Dopo lo scandalo Watergate e le dittature supportate in America Latina per contrastare l'instaurazione di governi filo-sovietici nel continente, il nuovo Presidente voleva promuovere la cooperazione con l'Est soprattutto per favorire il disarmo ma come verrà analizzato nei capitoli successivi, gli eventi nel Terzo Mondo e in particolare nel Corno d'Africa, lo portarono a cambiare drasticamente la linea d'azione dell'amministrazione favorendo quindi una politica più aggressiva di contenimento caratteristica dei suoi predecessori. Il conflitto inoltre esacerbò le differenze di pensiero dei funzionari dell'amministrazione e anche questo contribuì all'esito sfavorevole per gli Stati Uniti.

Grazie ai documenti pubblicati dall'Ufficio Storico del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti e attraverso libri come quello di Odd Arne Westad, si è cercato di analizzare la prospettiva americana e (per quanto possibile) sovietica rispetto alla crisi avvenuta nel Corno d'Africa e come sono state elaborate — soprattutto da parte dell'amministrazione Ford e Carter — le risposte alle problematiche relative alla Guerra Fredda che coinvolgevano il Terzo Mondo.

Verrà evidenziato dal materiale storico come le diverse percezioni sulla distensione fecero sì che Washington decise autonomamente che Mosca aveva violato le regole e di agire di conseguenza scegliendo un approccio più aggressivo ai rapporti bilaterali rispetto a quanto preannunciato all'inizio del mandato della presidenza Carter.

La paura da parte americana che l'Unione Sovietica avesse una strategia per la diffusione del comunismo era uno degli effetti dell'era successiva alla guerra del Vietnam che andava ad aggiungersi al senso di debolezza della leadership americana dopo la sconfitta in Indocina e alla differenza di opinioni della classe politica americana sulla distensione. Tutto ciò alimentò la tensione nei confronti dell'amministrazione Carter per poter dimostrare a Mosca chi fra le due superpotenze poteva governare i giochi di potere all'interno della Guerra Fredda. Dopo la conclusione del conflitto nel Corno d'Africa, la distensione era ormai destinata a fallire, come risulta evidente a posteriori dalle inconcludenti negoziazioni sul disarmo che non finalizzarono mai un SALT II. Probabilmente il

periodo di distensione si sarebbe prolungato se Unione Sovietica e Stati Uniti non si fossero scontrate in più occasioni per problematiche riguardanti il Terzo Mondo e come verrà esplorato nei capitoli successivi, la distensione era già compromessa ancora prima dell'invasione sovietica dell'Afghanistan.

La narrativa adottata in questa tesi si focalizza sull'approccio americano e le svolte che le reazioni americane agli sviluppi della crisi nel Corno d'Africa ebbero sulla Guerra Fredda, nella regione e sui rapporti bilaterali con l'Unione Sovietica, vista la mancanza di fonti dirette sovietiche da consultare. L'aggiornamento dell'archivio digitale del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti offre i documenti del periodo di entrambe le amministrazioni Ford e Carter e la loro gestione del conflitto fra Etiopia e Somalia rendendo possibile la ricostruzione degli eventi in maniera più completa.

In queste pagine si vuole evidenziare come la guerra dell'Ogaden fu di fondamentale importanza nel far sì che singoli episodi di per sé insignificanti accaduti durante la seconda metà gli anni '70 se inseriti nella cornice della Guerra Fredda portano alla luce tutte le ragioni per cui la distensione era già in crisi e questo conflitto fu il punto di svolta verso la fine della collaborazione fra Washington e Mosca sugli affari internazionali.

L'analisi si sviluppa in maniera cronologica partendo dalla Presidenza Ford, che dopo la guerra in Angola, vedeva già le prime crepe sulla superficie della distensione. In quegli anni entrambe le superpotenze cominciarono a guardare all'Africa come uno dei territori su cui concentrare la propria attenzione per poter vincere la competizione nel Terzo Mondo, nonostante né Somalia né Etiopia fossero ricche di risorse naturali o punti strategici che risultavano fondamentali per le sorti della Guerra Fredda. In un secondo momento, con l'arrivo di Carter alla Casa Bianca, il governo americano — nonostante le premesse di inizio mandato — cominciò ad agire con la consapevolezza che non c'era possibilità di dialogo con Mosca e che i sovietici non erano degni di fiducia. Malgrado il cambiamento nella linea di azione in politica estera fosse ancorato al discorso sul Corno d'Africa, i vari momenti di disaccordo fra Vance e Brzezinski sulla risposta americana da dare all'intervento sovietico portarono a un mutamento

dell'intero approccio americano alla politica estera, optando da quel momento in poi per una linea decisamente meno aperta alla collaborazione.

Nel primo capitolo si parlerà di come il Presidente Ford e il suo Segretario di Stato Kissinger gestirono la risposta americana alla rivoluzione in Etiopia con la deposizione dello storico alleato l'imperatore Haile Selassie, in un'epoca in cui la politica estera americana era in fase di assestamento dopo la sconfitta in Vietnam e la volontà di usare prudenza nel gestire le problematiche che si presentavano nei paesi del Terzo Mondo. Questo atteggiamento venne applicato anche al nuovo governo etiope quando si decise di aspettare e vedere dove le intenzioni del Derg si sarebbero dirette, data anche la scarsa rilevanza della regione in quel periodo per gli interessi americani. Verrà evidenziato come questo iniziale passo indietro portò a una serie di errori di valutazione e mancata presa di posizione in momenti significativi che determinarono poi l'ascesa delle tensioni fra Etiopia e la vicina Somalia che finirono per avere implicazioni sulla Guerra Fredda.

Nel secondo capitolo verranno analizzati i primi sei mesi di Carter alla Presidenza. La volontà di rendere la protezione dei diritti umani uno dei punti centrali dell'amministrazione si scontrò ben presto con la nuova sanguinosa leadership etiope di Haile Mariam Mengistu, che conquistò il potere uccidendo i membri della giunta militare rivali. Gli Stati Uniti dovettero affrontare il dilemma di andare contro quelli che erano i valori di cui si faceva portavoce per continuare a sostenere economicamente e militarmente l'Etiopia oppure se interrompere i rifornimenti rischiando però che Mengistu si rivolgesse all'Unione Sovietica e quindi perdere questa alleanza nella regione nella regione. Si vedrà anche come l'amministrazione Carter si rese colpevole di alcuni errori di valutazione, sia nella gestione dei rapporti bilaterali con Mosca durante la guerra dell'Ogaden, sia con la Somalia, a cui offrì la vendita di armi che finì per sostenere l'invasione nei confronti della vicina Etiopia. Nella seconda metà del mandato, l'amministrazione Carter cercò di correggere la perdita di influenza che stava avendo nel Corno d'Africa, tentando di influire sulla fine del conflitto per costringere la Somalia a ritirarsi e nel mentre sperando che la leadership di Mengistu cadesse. Si noterà come, dopo che a Washington si venne a conoscenza dell'ingente aiuto sovietico all'Etiopia — che comprendeva anche il coinvolgimento cubano — il Presidente

Carter e i suoi collaboratori continuarono a faticare nel tener fede alle promesse fatte durante la campagna elettorale se volevano mantenere l'immagine internazionale degli Stati Uniti come superpotenza che deteneva ancora le redini degli avvenimenti, soprattutto nel Terzo Mondo dove già la reputazione risultava danneggiata dopo la guerra in Vietnam.

Nel terzo e ultimo capitolo risulterà evidente come ormai dopo il 1978 l'amministrazione Carter fosse paralizzata dal disaccordo praticamente costante fra Cyrus Vance e Zbigniew Brzezinski e tutte le varie occasioni in cui gli Stati Uniti non riuscirono ad elaborare una reazione adatta alla crisi nel Corno d'Africa, in particolare dopo il massiccio intervento sul campo da parte di Cuba e Unione Sovietica. I due non solo si scontravano sull'interpretazione della situazione presente in Africa ma soprattutto nel delineare la linea di politica estera che il Presidente Carter avrebbe scelto di seguire. Risulterà chiaro come una catena di eventi precisi portò Carter a decidere di passare da un approccio più in linea alla visione di Vance a quello più aggressivo di Brzezinski, collegando inevitabilmente il risultato del conflitto fra Etiopia e Somalia alle negoziazioni sul disarmo, danneggiando non solo l'esito di un accordo ma i rapporti bilaterali fra Washington e Mosca e di conseguenza l'intera distensione.

In linea generale quindi si parlerà di come, da un periodo di relativa stabilità internazionale negli anni '70 grazie alla pace in Europa e le promesse fatte dalle due superpotenze riguardo alla distensione, si finì con l'arrivo degli anni '80 che vedeva la fine del periodo di distensione e l'intervento sovietico in Afghanistan. Durante questo decennio la crisi del Corno d'Africa servirà come punto di svolta per identificare come la distensione fosse basata su due interpretazioni differenti, quella americana e quella sovietica, e che non venne approfondita abbastanza la collaborazione a livello bilaterale sia sui punti che riguardavano Stati Uniti e Unione Sovietica sia riguardo al Terzo Mondo.

All'inizio degli anni '70 sia Mosca che Washington guardavano favorevolmente sia a un periodo di distensione — visto il peso a livello umano ed economico che era stato per entrambe la partecipazione alla guerra in Indocina — sia al disarmo. Gli Stati Uniti pensavano di poter controllare efficacemente l'espansione dell'Unione Sovietica, in particolare modo nel Terzo Mondo, e i sovietici a loro

volta erano convinti che gli accordi per controllare l'arsenale nucleare di entrambe le superpotenze riconoscessero il livello di parità raggiunto fra le due. Fu la guerra in Angola nel 1975 che cominciò a far sospettare a Washington che i sovietici non stessero rispettando i limiti entro cui voleva circoscrivere l'azione dell'URSS e la crisi nel Corno d'Africa fu la prova finale per decidere che con Mosca non poteva avvenire alcuna collaborazione. <sup>6</sup>Quello che si vuole dimostrare dunque è che il fallimento sia della distensione sia dei tentativi di disarmo si manifestò perché Stati Uniti e Unione Sovietica sfogarono i loro attriti all'interno dello scenario delle crisi regionali che avvennero nel Terzo Mondo dalla seconda metà degli anni '70 in poi.

---

<sup>6</sup> Sergent D. "A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s", Oxford University Press, 2015

## **CAPITOLO I**

### **Riassunto delle tendenze in politica estera degli Stati Uniti negli anni '70 durante la Presidenza Ford nei confronti dell'Africa dopo la guerra in Angola**

#### **La politica di Ford e Kissinger dopo la rivoluzione etiopica del 1974**

Gli Stati Uniti durante i primi anni '70 consideravano il Corno d'Africa come un'area geografica di secondo piano in quanto a rilevanza diplomatica ma la competizione per conquistare le alleanze di Etiopia e Somalia, innescata dalla rivalità della Guerra Fredda, fece sì che nonostante la povertà dell'area questa diventasse importante per gli equilibri politici dell'epoca. Henry Kissinger, Segretario di Stato americano dal 1974 al 1976 durante la Presidenza Ford, sottolineò l'importanza di regioni del Terzo Mondo per la politica estera americana in quanto nella competizione fra le due grandi potenze.<sup>7</sup> La guerra del Vietnam, nonostante il suo esito fallimentare, non aveva interrotto la retorica statunitense per cui l'intervento in un conflitto estero era da caratterizzare come lotta della libertà e democrazia contro il comunismo dell'Unione Sovietica e dei suoi alleati.

Durante gli anni '70 la strategia dei politici statunitensi nei confronti dell'Africa era di favorire la distensione con l'Unione Sovietica e mantenere il controllo sui potenziali alleati del blocco occidentale a livello regionale. Nonostante ci siano esempi nell'era post-Vietnam di paesi socialisti con cui gli Stati Uniti mantennero rapporti non ostili, questo non accadde in Etiopia dove la strategia principale caratterizzata dalla conflittualità con l'Unione Sovietica. Questa tensione fu alimentata dal fatto che il governo statunitense doveva continuare a rifornire il governo filo-americano con armi<sup>8</sup> che permisero al governo dell'Etiopia di agire, a volte anche nei confronti dei suoi stessi cittadini, in maniera violenta e

---

<sup>7</sup> GRFL, Memorandum of Conversations 1973-1977. Memorandum of Conversation Ford, Kissinger, and Scowcroft, 02/27/75.

<sup>8</sup> FRUS, 1969-1976. Telegram 171544 From the Department of State to the Embassy in Ethiopia, 08/06/74.

incontrollata con le risorse arrivate da Washington. In un telegramma del 1974, l'Ambasciatore americano in Etiopia Hummel espresse il disappunto per il comportamento statunitense a Kissinger:

*“Thus far into the Ethiopian revolution, US policy has been guided by two principles, the first is that we should not only avoid intervention in the situation, but we should try hard to avoid actions which could readily be interpreted as intervention. The second principle has been to continue all of our assistance programs at full strength in the belief that this would help to strengthen the position of those who will struggle for a continuation of close and friendly relations with the US.”<sup>9</sup>*

In Etiopia nessuna delle due superpotenze aveva una storia di colonialismo da poter sfruttare per influenzare la politica interna, nonostante gli Stati Uniti avessero avuto un certo livello di cooperazione con il governo di Haile Selassie, nella metà degli anni '70 l'attenzione americana era rivolta al conflitto arabo-israeliano e in particolare per quanto riguardava il continente africano verso il crollo dell'impero portoghese e il problema della presenza sovietica in Angola. Man mano che l'importanza politica del Corno d'Africa crebbe, crebbe anche la necessità della potenza americana di agire nella regione.

Quando nel 1974 il neo Presidente Ford prestava giuramento entrando in carica, l'Etiopia si trovava nel bel mezzo di un colpo di Stato che avrebbe portato al potere il Governo militare provvisorio dell'Etiopia socialista (il Derg composto dalle figure dominanti di Atnafu Abate, Teferi Bante, Aman Andom e Mengistu Haile Mariam) contro l'imperatore Haile Selassie, coinvolgendo presto in un conflitto la provincia dell'Eritrea. Il Presidente inoltre doveva affrontare anche una difficile situazione interna, con la dimissione del predecessore Richard Nixon dopo lo scandalo Watergate e la disfatta della guerra in Vietnam, dovendo quindi gestire non solo una crisi di fiducia nella politica statunitense ma anche lo stato

---

<sup>9</sup> FRUS, 1969–1976. Telegram 14026 From the Embassy in Ethiopia to the Department of State 11/25/74.



di recessione economica in cui si trovava il paese. Per arginare la situazione in ambito internazionale il Presidente Ford decise di mantenere alla Segreteria di Stato Henry Kissinger e James Schlesinger come Segretario della Difesa, nonostante a Kissinger vennero affiancati Brent Scowcroft e Donald Rumsfeld nel 1975. Divergenze sulla gestione della distensione prevalsero per tutta la durata dell'amministrazione.

Kissinger non vide mai, né durante la presidenza Nixon né successivamente durante il mandato di Ford, il Terzo Mondo come una priorità negli affari esteri statunitensi. La sua attenzione era rivolta ai grandi attori internazionali, soprattutto nel contesto della Guerra Fredda, come la Cina, e prediligeva i rapporti con le grandi potenze a quelli con le potenze regionali.

Il Presidente Ford dal canto suo non aveva una netta linea politica da perseguire in Africa. Se durante la Presidenza Nixon il continente non era una priorità e l'attenzione in politica estera era concentrata come detto sul Sud Est Asiatico e la Cina, in quegli anni si riconobbe la necessità di intervenire nel Corno d'Africa non con un approccio locale sulle cause del conflitto ma focalizzandosi sulla influenza esterna comunista a cui i paesi della regione venivano esposti, come venne esposto al Presidente Ford in una riunione per aggiornarlo sulla questione:

*“The primary U.S. interest in the Horn is to prevent control of this strategic area from passing to unfriendly powers, a development which would result in the outflanking of our interests in the Arabian Peninsula.”<sup>10</sup>*

L'obiettivo principale era quello di rafforzare l'influenza americana in un continente che in larga scala era impegnato in un processo di decolonizzazione, contrastando la penetrazione sovietica e cubana in Africa.

La strategia americana prevedeva di tenere rapporti con i leader africani per stabilire relazioni amichevoli fra i paesi e gli Stati Uniti, ciò che a Washington

---

<sup>10</sup> FRUS, 1969–1976. Memorandum From the Executive Secretary of State (Springsteen) to the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft), 09/04/74.

fallirono nel considerare fu quanto la teoria marxista avesse attecchito fra i leader africani.

L'Unione Sovietica e la Somalia avevano firmato un "Trattato di amicizia e cooperazione" nel luglio del 1974 che permise anche alle forze armate di Mosca di stabilire una base militare sul posto. D'altro canto, le relazioni della Somalia con gli Stati Uniti si erano deteriorate dal colpo di Stato del 1969 di Mohammed Siad Barre che aveva portato a un governo militare socialista nel paese. La preoccupazione maggiore per la politica americana nella regione<sup>11</sup> era la presenza sovietica, soprattutto in Etiopia e Somalia<sup>12</sup>, la principale linea politica di Kissinger e Ford prevedeva l'avvio di aiuti diretti a Etiopia e Somalia attraverso fornitura di armi, nonostante le continue violazioni di diritti umani in entrambi i paesi, per evitare il loro passaggio nel campo dell'Unione Sovietica.<sup>13</sup>

La rivoluzione etiopica della fine del 1974 che aveva portato al potere il Derg si fondava inizialmente sul consolidamento della posizione interna, senza chiarire lo schieramento politico del governo o la posizione internazionale etiopica. La rivoluzione aveva destituito l'imperatore Haile Selassie e poneva in discussione l'antica elite feudale, ma le figure di governo che componevano il Derg rimanevano variegata e senza un chiaro programma politico. I nuovi leader dovevano gestire anche l'insurrezione nella provincia dell'Eritrea, che combatteva per l'indipendenza sin dal 1961 con la resistenza eritrea divisa, su basi etnico-religiose ed ideologiche, nel Fronte di Liberazione Eritreo (FLE) e il Fronte di Liberazione del Popolo Eritreo (FLPE poi Fronte Popolare per la Democrazia e la Giustizia), l'intervento etiopico avrebbe comportato, vista la necessità del Derg di rifornirsi di armi, di rivolgersi a una delle due superpotenze, se Stati Uniti o l'Unione Sovietica.

### **L'ascesa al potere di Mengistu e il cambiamento di alleanze nel Corno d'Africa**

---

<sup>11</sup> FRUS, 1969–1976. Minutes of the Secretary of State Kissinger's Staff Meeting, 03/07/74. 3:10 p.m.

<sup>12</sup> *Ivi*, pagina 16.

<sup>13</sup> FRUS, 1969–1976. Telegram 47999 From the Department of State to the Embassy in Ethiopia, 03/09/74.

Il neo governo etiope non aveva alleati nella regione e doveva per forza rivolgersi a paesi esterni al continente per assistenza militare; la retorica dei leader del Derg era sempre stata anti-americana e ciò favorì la base ideologica per la rivoluzione, in chiave marxista. La scelta più naturale sarebbe stata quindi di rivolgersi all'Unione Sovietica, che non aveva alcun contatto col precedente regime etiope di Haile Selassie, ma gli Stati Uniti erano ancora ufficialmente rifornitori di materiale militare per Addis Abeba e il nuovo Stato etiope non poteva permettersi di interrompere queste forniture finché non fosse stato in grado di sostituire quelle americane, tenendo conto del conflitto in corso in Eritrea.

Washington dal canto suo rimaneva all'oscuro dei piani del Derg, pertanto era complicato per Kissinger e l'intera amministrazione decidere una chiara politica nei confronti dell'Etiopia finché non avessero analizzato la rivoluzione che di per sé era intricata in quanto i rivoluzionari etiopi erano un gruppo molto eterogeneo sia per piani per il futuro che per ideologia. La CIA tentò di valutare la situazione in Etiopia in un memorandum richiesto proprio da Kissinger che evidenziò come il primo ministro etiope ad interim Aman Andom fosse in una posizione molto precaria, come pure la divisione fra movimenti moderati e radicali all'interno del Derg; con i primi che spingevano per una graduale nazionalizzazione della terra appartenuta alla élite latifondista e i secondi che chiedevano un'immediata svolta dell'Etiopia per un governo socialista. In materia di politica estera la CIA aveva anche raccolto la prospettiva del Derg di continuare a sfruttare i rifornimenti militari americani ma iniziando ad approcciare Mosca per negoziare una fornitura di armamenti sovietica, concludendo che:

*"We believe that the moderates will stay reasonably united, however, and retain control of the revolution, at least in the short term. They will attempt to carry out political and economic change a step at a time guided by pragmatism rather than ideology."*<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> FRUS, 1969–1976. Memorandum From Richard Kennedy of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger, 10/06/74.

Nell'ottobre del 1974 il militare Mengistu Haile Miriam convinse i suoi fedelissimi, attraverso una accurata presa di posizione all'interno della nuova classe politica etiopica, ad assassinare Aman Andom e tutti i prigionieri politici appartenenti all'antico regime, in quanto contrario alla volontà del leader etiopico di riconciliazione con l'Eritrea.

L'amministrazione Ford reagì prendendo le distanze dal nuovo governo etiopico: nonostante il proposito di mantenere buoni rapporti con il Derg, non poteva ignorare la retorica anti-americana della nuova guida del paese. Dopo la morte di Andom, l'amministrazione Ford tentò di valutare la situazione nel paese:

*“We expect the “radicals” in the Armed Forces Coordinating Committee (AFCC) to exercise greater power in the new stage, however long or short it may be, but it is still difficult to foresee what form their radicalism will take. A key issue in this respect is whether the present leadership will wish to retain the traditional close relationship with the US or will turn to the Soviets and/or Chinese for military assistance. While it will probably be desirable to continue US assistance programs at normal levels, we intend to avoid for the moment conclusion of new agreements pursuant to those programs lest they be misread as a sign of approval or indifference to the Saturday Night Massacre.”<sup>15</sup>*

La paura di Washington rimaneva quella che la rivoluzione consolidasse la fazione radicale al potere, con il motivo di mostrare il suo supporto alla componente moderata della neo classe politica, gli Stati Uniti avevano quindi continuato il rifornimento di armi nel paese ma rimanevano in una situazione di stallo per cui dovevano evitare che il Derg si rivolgesse (e quindi si alleasse definitivamente) con l'Unione Sovietica ma al tempo stesso non potevano nemmeno intraprendere rapporti diretti col governo Etiope.

---

<sup>15</sup> FRUS, 1969–1976. Telegram 14026 From the Embassy in Ethiopia to the Department of State, 12/25/74.

Washington non voleva apparire come tollerante verso le violazioni dei diritti umani che avvenivano in Etiopia, ma Ford e Kissinger avevano un piano per il contenimento sovietico che comprendeva tutto il continente e il Derg non era ben accettato nel resto dell’Africa sub-Sahariana. Donald Easum, Segretario di Stato per gli Affari Africani, faceva notare ciò in un incontro in Segretariato:

*“It’s of interest that 14 African leaders have publicly expressed themselves in opposition to the killings. This is a change. Generally, Africans don’t criticize other Africans.”*<sup>16</sup>

Il governo americano era convinto che il Derg perdesse popolarità e decise di prendere attivamente posizione in Etiopia, il Dipartimento di Stato infatti indicò come:

*“the present leadership’s intentions in the fields of rural education and the Eritrean insurgency contributed to making its continued tenure uncertain.”*<sup>17</sup>

L’amministrazione Ford doveva scegliere se continuare a supportare il rifornimento d’armi al paese, che durava dall’alleanza con Hailee Selassie, per aiutare il governo del Derg a sopprimere le rivolte in Eritrea oppure sospendere le esportazioni militari verso il regime etiope. Le critiche da parte dell’opposizione politica statunitense al secondo approccio sottolineavano come, nonostante fosse una maniera efficace per sospendere gli approvvigionamenti all’Etiopia, questa avrebbe potuto scegliere di rifornirsi dall’Unione Sovietica o dalla Cina mentre rispetto al primo gli Stati Uniti sarebbero risultati in supporto del rovesciamento di un governo. Una terza opzione, che finì poi per essere seguita inizialmente dall’amministrazione Ford e successivamente nel primo anno anche

---

<sup>16</sup> FRUS, 1969–1976. Minutes of the Secretary of State’s Staff Meeting, Washington, 12/05/74, 8 a.m.

<sup>17</sup> FRUS, 1969–1976. Memorandum From the Executive Secretary of the Department of State (Springsteen) to the President’s Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft), 12/18/74.

dall'amministrazione Carter, era quella di rimanere sul confine fra le due. Si decise quindi di mantenere il rifornimento di armi fino a che il Derg si sarebbe continuato a comportare secondo buona condotta. In questo modo Washington avrebbe potuto continuare a mantenere la sua presenza in Etiopia essendo pronto ad intervenire sul campo in caso ci fosse stato un altro colpo di Stato per spodestare il Derg.

Il governo etiope da parte sua continuava a premere perché gli Stati Uniti consolidassero la fornitura di armamenti con una politica che si impegnasse concretamente nel Paese, il quale era importante per Washington per la sua posizione strategica. Il Sottosegretario Easum sottolineava infatti che la fornitura di armi secondo buona condotta e il supporto economico inviato all'Etiopia avrebbero evitato che il Derg si rivolgesse all'Unione Sovietica o alla Cina.<sup>18</sup>

Il comportamento americano in politica estera verso l'Etiopia fu influenzato anche da pressioni interne. La stampa statunitense cominciò a sollevare dubbi sul carattere etico del continuo supporto economico offerto all'Etiopia, soprattutto sul versante degli armamenti, che sarebbero stati utilizzati dal Derg contro gli insorti nella vicina Eritrea, denunciando quindi la violazione dei diritti umani fondamentali di cui gli Stati Uniti si stavano rendendo complici. Questo sicuramente era importante per Washington che dopo la guerra in Vietnam era impegnato ad voler apparire non più coinvolto da guerre sbagliate.

Nel 1974 la Guerra Fredda sembrava vedere l'Unione Sovietica come favorita nei paesi del Terzo Mondo, soprattutto dopo che il Congresso si era rifiutato di offrire ulteriore assistenza al Vietnam del Sud determinando quindi una sconfitta ad opera del Nord che inevitabilmente si proiettò anche sull'alleato americano.

Il teatro principale della Guerra Fredda poi si localizzò, sempre nello stesso anno, in Angola che liberata dalla colonizzazione portoghese, vide una guerra civile dove Stati Uniti, Unione Sovietica, Cuba, Cina e Sud Africa si schierarono con i movimenti rivoluzionari coinvolti ovvero il Movimento Popolare per la Liberazione dell'Angola (MPLA, sostenuto dall'Unione Sovietica e Cuba), il Fronte Nazionale di Liberazione dell'Angola e l'Unione Nazionale per l'Indipendenza dell'Angola

---

<sup>18</sup> FRUS, 1969–1976. Telegram 281377 From the Department of State to the Embassy in Ethiopia, 12/24/74.

(FNLA e UNITA, sostenuti dagli Stati Uniti e dalla Cina). Il conflitto ebbe molta influenza sulla distensione, in quanto la vastità delle forze sovietiche e cubane impegnate ad assistere i movimenti marxisti allarmavano Washington. L'intervento sovietico e cubano dimostrò a Kissinger come la sua "diplomazia ufficiosa" e le strategie di contenimento di Mosca risultassero non efficaci quando il terreno di scontro era il Terzo Mondo. Entrambe le superpotenze erano determinate a non lasciare che la distensione interferisse con i loro piani di influenza nei paesi del Terzo Mondo. Visto l'insuccesso in Angola, gli Stati Uniti volevano essere sicuri che il successivo conflitto riguardante il Terzo Mondo in cui si sarebbero trovati coinvolti si sarebbe concluso in maniera favorevole per i loro interessi e quindi l'amministrazione Ford stava attenta a non replicare in Etiopia un'altra Angola.

Nel mentre, il Derg era legato agli Stati Uniti solamente da una questione economica dalla necessità di mantenere il flusso di armi americane per contrastare la rivolta in Eritrea.

I leader regionali, da parte loro, alimentarono il pensiero americano secondo cui l'Unione Sovietica tentava di infiltrarsi ovunque nei paesi del Terzo Mondo e in particolare in Africa, come successo col Presidente Jaafar Nimeiri del Sudan che, invitato alla Casa Bianca nel 1976, fece presente al Presidente Ford:

*"if we leave Ethiopia alone, they will be dominated by the Communists."*<sup>19</sup>

Sottolineando come il problema dovesse essere di primaria importanza per Washington; anche Egitto e Arabia Saudita facevano pressioni sul governo americano per un intervento diretto nella regione, avendo paura che la loro sovranità venisse minacciata da un'espansione sovietica nella regione del Corno. Anche l'Ambasciatore americano in Etiopia Hummel diede voce alle sue preoccupazioni, sottolineando come con il Derg servisse un approccio più duro e diede alcuni suggerimenti per proteggere gli interessi americani nell'area, nonostante la sua personale convinzione che Washington non avrebbe tollerato la brutale repressione attuata dal governo etiope e che quindi la risposta

---

<sup>19</sup> FRUS, 1969-1976. Memorandum of Conversation, 06/10/76.

americana non avrebbe tardato ad arrivare, mettendo in discussione i rapporti fra i due paesi. Il telegramma però non fu preso in seria considerazione dal governo americano in quanto molti a Washington credevano che il Derg sarebbe presto entrato in crisi e l'influenza statunitense si sarebbe immediatamente ristabilita in Addis Abeba.<sup>20</sup>

Dal 1976 l'intero establishment politico americano appariva sensibilizzato rispetto agli eventi nel Corno d'Africa (soprattutto dopo l'uccisione di Haile Selassie, il rapimento di cittadini americani in Eritrea e la creazione della base sovietica a Berbera): per gli incontri del Comitato per gli affari esteri del Senato estere venne preparata una nuova valutazione della CIA. Questa riconobbe nella figura di Mengistu Haile Mariam il nuovo leader de facto del Derg che poneva quindi il nuovo governo etiope in un orientamento di sinistra radicale. La CIA sottolineò anche come l'imminente indipendenza di Djibouti che era a rischio per il timore che la vicina Somalia potesse tentare un'occupazione vista la grande percentuale di popolazione di etnia somala sul territorio. L'Agenzia mise in evidenza anche come una guerra fra Etiopia e Somalia fosse effettivamente possibile e che, se ciò fosse accaduto, l'Unione Sovietica sarebbe intervenuta sul campo a favore dell'alleato di Mogadiscio, cosa che avrebbe automaticamente comportato la richiesta di ulteriore assistenza americana da parte di Addis Abeba. Venne inoltre evidenziato come in Etiopia ci fosse una divisione fra chi chiedeva un maggiore intervento americano in Etiopia (principalmente la vecchia élite che aveva ancora legami con gli Stati Uniti) e chi nella società etiope vedeva negativamente questo legame, associando il paese all'antico regime.

All'interno del governo di Washington si aprì un dibattito fra coloro che erano favorevoli a continuare l'assistenza economica e militare all'Etiopia e quelli contrari. I politici a favore volevano mantenere l'Eritrea sotto il controllo dell'Etiopia assieme allo stretto di Bab El-Mandeb per favorire il commercio israeliano, facendo ritornare il governo etiope sotto l'influenza statunitense in modo da ridurre l'attrattiva mostrata nel cercare l'aiuto dell'Unione Sovietica. Si concluse, sotto raccomandazione del Comitato, di continuare ad usare la

---

<sup>20</sup> FRUS, 1969-1976. Telegram 3228 From the Embassy in Ethiopia to the Department of State, 03/16/76.



minaccia della riduzione degli approvvigionamenti come modalità per tenere sotto controllo il comportamento del Derg. Gli Stati Uniti quindi continuarono a seguire la politica già stabilita in Etiopia. Ma la continua violazione dei diritti umani fece perdere supporto nel paese da parte della popolazione locale, che si vedeva sacrificata nel nome di interessi geo-politici mondiali più importanti secondo il giudizio statunitense, inoltre non c'era a disposizione abbastanza aiuto economico per indurre il governo di Mengistu a cambiare il suo comportamento. La riduzione dei rifornimenti militari che gli Stati Uniti attuarono di conseguenza non servì ad ottenere l'effetto sperato ma, al contrario, permise al Derg di affermare la propria indipendenza e solidità di governo.

Nell'autunno del 1974 la Somalia inaspettatamente cominciò a contattare gli Stati Uniti, permettendo all'amministrazione Ford di espandere i rapporti in un'area che si pensava essere sotto il dominio sovietico. Quando Siad Barre compì un viaggio a New York per parlare alle Nazioni Unite, Kissinger suggerì al Presidente Ford di incontrarlo non solo per il vantaggio che avrebbe potuto dare al paese nel continente ma anche come opportunità per sottrarre Mogadiscio all'Unione Sovietica. Kissinger sottolineava infatti come:

*“the independent-minded Somalis are chafing somewhat under Soviet heavy-handedness and profess to want to improve relations with the United States and other Western countries to reduce dependence on the Soviets.”<sup>21</sup>*

D'altra parte, questo incontro avrebbe potuto offrire al Presidente Ford un'opportunità per dimostrare ai paesi del blocco afroasiatico che l'amministrazione prendeva in seria considerazione la loro pace e stabilità. Nell'ottobre del 1974 avvenne l'incontro e il Segretariato di Stato stabilì quattro punti da discutere. Il primo prevedeva di incoraggiare Siad Barre a resistere qualsiasi ingerenza sovietica in Somalia. In secondo luogo l'amministrazione americana sperava di rassicurare il Presidente somalo che il limitato intervento

---

<sup>21</sup> GRFL, President's Paperwork Logs 1974-1977. Memorandum for the President from Henry Kissinger on Proposed Meeting with Siad Barre, Washington, 10/03/74.

americano nella base di Diego Garcia era voluta ma che allo stesso tempo un intervento sovietico nell'Oceano Indiano preoccupava Washington. Come terzo argomento, l'obbiettivo dell'amministrazione Ford era porre l'enfasi sul fatto che l'aiuto militare fornito all'Etiopia era a scopi solamente difensivi e non offensivi verso la Somalia. In ultima istanza, il governo americano sperava di riconfermare il proprio supporto a una decolonizzazione pacifica del Sud Africa. Il Presidente Ford si disse favorevole a un governo democratico eletto dalla maggioranza in Rhodesia e si disse contrario alla occupazione da parte del Sud Africa della Namibia; egli inoltre confermò il supporto a un passaggio di potere pacifico nelle ex colonie portoghesi del Mozambico e in Angola, anche se sperava nella minor influenza che entrambe queste transizioni avrebbero potuto avere nel futuro rispetto agli interessi occidentali. L'amministrazione americana non fu l'unica a sollevare questioni durante l'incontro: Siad Barre voleva conoscere la percezione americana degli eventi in Africa ma sollevò anche la questione del conflitto arabo-israeliano per dimostrare quanto ritenesse il proprio paese come parte dell'area Medio Orientale. Il Presidente somalo rassicurò infine Ford che l'utilizzo del denaro sovietico era strettamente legato a progetti di sviluppo economico, assicurando il non-allineamento della Somalia. L'incontro ebbe l'effetto di aprire un dialogo fra i due paesi e permise al Presidente Ford di riconsiderare l'offerta di un possibile aiuto economico nei confronti della Somalia.

Nonostante questi progressi, il Pentagono fu messo in allarme quando il Dipartimento della Difesa scoprì che c'erano sospetti sulla possibile presenza di missili a lungo raggio nella base sovietica di Berbera. Le foto scattate dai satelliti mostravano i magazzini per i missili ma non c'erano prove evidenti che questi fossero effettivamente presenti nella struttura. Inoltre l'amministrazione aveva ragione di credere che ci fosse una divisione all'interno del governo somalo sul ruolo che l'Unione Sovietica avrebbe dovuto ricoprire nel paese e gli alleati arabi spingevano affinché la presenza sovietica venisse respinta. Il Segretario alla Difesa Schlesinger mostrò le foto da satellite al Congresso, alle quali Siad Barre rispose che la Somalia non era un magazzino delle armi sovietiche, che le accuse di detenere tali missili erano false e invitò una delegazione americana a vedere di persona i luoghi delle fotografie. Nell'estate del 1975 l'invito di Siad Barre fu

accettato e i Senatori Bartlett e Griffin si recarono in Somalia. Al loro ritorno dalla visita alla base di Berbera riferirono al Presidente Ford di avere avuto l'impressione che i cittadini somali avessero paura delle numerose truppe sovietiche nel paese. Ciò indirettamente aiutò Siad Barre a convincere Washington che i suoi interessi nei confronti di un'alleanza Somalo-Americana erano genuini e a concedere agli Stati Uniti ciò che aveva concesso all'Unione Sovietica ovvero basi militari nel paese.<sup>22</sup>

L'ambasciatore somalo richiese un incontro con il Presidente Ford nell'estate del 1975 e nonostante la sua determinazione nel far presente che il legame della Somalia con l'Unione Sovietica poteva essere ridotto solo con l'aiuto degli Stati Uniti, il governo americano aspettò il rapporto dei propri Senatori alla base di Berbera per decidere di concederlo. Quando questo avvenne, nel settembre dello stesso anno, l'ambasciatore portò una lettera direttamente dal Presidente Siad Barre che richiedeva di stringere i rapporti fra i due paesi e il Presidente Ford concesse un aiuto economico di quattro milioni di dollari alla Somalia.

Gli Stati Uniti dovettero bilanciare questa alleanza con Etiopia e Somalia, quando i rapporti fra i paesi divennero tutt'altro che amichevoli. Subito prima della fine del mandato Ford, l'ambasciatore somalo Loughran mandò un telegramma al governo americano cercando di analizzare il futuro delle relazioni fra i due paesi, mettendolo in guardia specialmente sugli alleati arabi che intrattenevano nella regione rapporti commerciali, soprattutto riguardanti la fornitura di petrolio, sia con gli Stati Uniti che con l'Unione Sovietica. Aprire dirette relazioni diplomatiche con la Somalia avrebbe aiutato il governo americano sia a soddisfare gli alleati arabi che a togliere terreno ai Sovietici nella regione. All'epoca però il Dipartimento di Stato era pienamente impegnato nella situazione etiopica e la questione somala passò in secondo piano rispetto ai piani geo-politici americani. La maggior complicazione nella conclusione di un accordo fra Somalia e Stati Uniti rimaneva Siad Barre stesso: egli non appariva come degno di fiducia ai politici americani che avevano avuto a che fare con lui nelle varie visite

---

<sup>22</sup> FRUS, 1969–1976. Memorandum of Conversation, Washington, 5:15 p.m. 07/07/75.

diplomatiche e negoziazioni, in quanto faceva apparire il proprio paese come ancora fortemente ancorato al supporto sovietico.<sup>23</sup>

Mentre gli Stati Uniti tentavano di sviluppare un rapporto amichevole e duraturo con la Somalia, l'Eritrea vedeva nascere un'altra insurrezione dopo l'esecuzione del Primo Ministro Etiope Aman, e i nuovi politici a capo del Derg erano determinati a qualsiasi costo a sedarla. Washington aveva ancora del personale civile e militare in Asmara, la capitale dell'Eritrea, anche se questo era stato ridotto al minimo per esigenze di bilancio. Il governo americano ricevette rapporti contrastanti dal proprio consolato ad Asmara e dalla propria ambasciata ad Addis Abeba su come avrebbe dovuto rispondere a questa insurrezione. Il console Perry da Asmara raccomandò che gli Stati Uniti facessero da mediatori fra Etiopia ed Eritrea e nel mentre sospendessero gli aiuti economici e militari nei confronti della prima.<sup>24</sup> L'ambasciata ad Addis Abeba d'altra parte credeva invece che la presenza americana sul territorio fosse sufficiente affinché il FLPE e il FLE non prendessero di mira obiettivi statunitensi, quindi si consigliava semplicemente a Washington di rimanere fuori dal conflitto e continuare i rifornimenti verso l'Etiopia.<sup>25</sup> Gli eventi successivi provarono che le valutazioni americane sul campo erano del tutto errate.

Nel gennaio del 1975 duri combattimenti si verificarono in Eritrea minacciando la base di Kagnaw. Il governo americano mandò immediatamente mezzi militari nel Mar Rosso anche se la strategia doveva essere quella di astenersi da un intervento diretto e rimanere fuori dal campo visivo. Washington decise di mantenere del personale in Etiopia così che gli alleati non si sentissero completamente abbandonati, in cambio chiesero loro aiuto nel proteggere eventuali obiettivi statunitensi. Nel frattempo sia Italia che Gran Bretagna espressero le loro preoccupazioni sul deterioramento della situazione in Eritrea. L'ambasciatore britannico propose un incontro per discutere l'invio di un battaglione di peace-keeping nella regione ma Kissinger rifiutò. Il Dipartimento di

---

<sup>23</sup> FRUS, 1969-1976. Airgram A-86 From the Embassy in Somalia to the Department of State, 11/25/76.

<sup>24</sup> FRUS, 1969-1976. Telegram 27 From the Consulate in Asmara to the Department of State, 01/10/75.

<sup>25</sup> FRUS, 1969-1976. Telegram 480 From the Embassy in Ethiopia to the Department of State, 01/14/75.

Stato americano preferì non prendere parte direttamente alle negoziazioni fra Etiopia e Eritrea, lasciando piuttosto che fossero presenti attori regionali, come il Sudan. Gli Stati Uniti si ritrovarono in una posizione diplomatica abbastanza complicata, a cui reagirono non facendo nulla e aspettando gli sviluppi da paesi già direttamente coinvolti nei conflitti, evitando anche di parlarne pubblicamente anzi continuando ad affermare che supportavano l'integrità del territorio.

Il Derg non voleva apparire indulgente nelle negoziazioni con l'Eritrea e non voleva rendere pubblici i dettagli della vicenda. La situazione si complicò ulteriormente quando, il 14 luglio del 1975, due cittadini americani e quattro etiopi furono prelevati dalla Stazione di Comunicazione del Kagnew da rapitori armati che lavoravano per un appaltatore governativo. Washington ci mise un mese solamente a capire chi fosse il responsabile del rapimento, che venne individuato nel Fronte Popolare di Liberazione. Inizialmente la gestione della situazione era stata lasciata al Derg ma il governo etiope si dimostrò poco collaborativo nel venire incontro alle richieste dei rapitori, come dimostrato dal rifiuto di mandare in onda le richieste di rilascio da parte dei parenti dei civili rapiti. Gli Stati Uniti, non volendo peggiorare i rapporti fra i due paesi, lasciarono che fosse l'Etiopia a risolvere la questione, anche perché possedeva più forze sul campo da dedicare al rilascio dei cittadini americani. Nel settembre dello stesso anno il Fronte di Liberazione Eritreo fece irruzione in una struttura americana ad Asmara, sequestrando altre otto persone fra cui due cittadini statunitensi. Per il loro rilascio, i rapitori chiedevano la chiusura di tutte le basi americane in territorio eritreo, che gli Stati Uniti ripagassero tutti i danni causati sul suolo eritreo da armi americane, che spingessero l'Etiopia a rilasciare i combattenti eritrei rinchiusi nelle prigioni di Addis Abeba e che i rifornimenti militari cessassero. La prima e l'ultima richiesta vennero seriamente considerate dall'amministrazione Ford ma si voleva farle passare come scelte proprie dell'amministrazione senza che sembrasse un cedimento alla volontà dei rapitori. Il governo americano rimase in continuo contatto con la propria ambasciata ad Addis Abeba per informare il Derg di qualsiasi contatto con gli eritrei, i quali rimasero molto impressionati dalla vulnerabilità delle installazioni militari di Washington.

L'amministrazione Ford aveva già previsto la chiusura della base di Kagnew per cui venne effettuata un'analisi costi/benefici per vedere se conveniva chiuderla immediatamente. La motivazione principale era costituita dal fatto che la rimozione delle basi in Etiopia e l'eventuale spostamento delle stesse in altri paesi avrebbe sicuramente influito sui rapporti fra i due paesi, considerato anche che molto probabilmente il conflitto fra Etiopia ed Eritrea sarebbe proseguito e questo avrebbe reso necessario al Derg tutto l'aiuto militare possibile, più difficile da fornire se non presenti sul territorio attracchi militari. Il problema relativo alla chiusura della base di Kagnew fu facilmente risolto visto che molte delle operazioni e delle installazioni erano già spostate a Diego Garcia, anche se gli Stati Uniti sottovalutarono il messaggio che il ritiro da una base americana avrebbe mandato ai ribelli eritrei e alla frazione moderata del Derg, che avrebbe sperato in un legame più stabile. Più spinosa era la posizione che gli Usa mostravano di assumere: era evidente che né da parte della ribellione in Eritrea né da parte del governo etiope c'era la volontà di smettere di combattere e sarebbe stato chiaro dopo il ritiro dalla base che l'amministrazione Ford stava acconsentendo alle richieste dei rapitori.

La situazione degli ostaggi americani influenzò anche il modo in cui il governo americano intendeva continuare il rifornimento di armi verso l'Etiopia. Si citarono incongruenze morali e viste le brutalità commesse dall'esercito etiope, molti al Congresso erano ormai esitanti ad inviare aiuto militare da usare contro gli insorti in Eritrea. Adesso che la libertà dei cittadini americani rapiti dipendeva dalla continuazione o meno delle forniture di armamenti si levarono molte voci che chiamavano all'interruzione di questa linea di approvvigionamento. Il Dipartimento di Stato reagì facendo notare che sospendere i rifornimenti avrebbe fatto apparire gli Stati Uniti come soggiacenti alle richieste dei rapitori e le relazioni con l'Etiopia ne avrebbero sicuramente risentito. L'amministrazione Ford quindi decise di continuare la vendita di armamenti prevista.<sup>26</sup>

Il fallimento della politica americana nei confronti della situazione di tensione fra Etiopia ed Eritrea durante l'amministrazione Ford si può spiegare con alcuni

---

<sup>26</sup> FRUS, 1969–1976. Memorandum From Clinton Granger of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Scowcroft), 10/22/75.

fattori specifici. In primo luogo la politica estera da seguire non venne pianificata nel dettaglio quanto avrebbe dovuto essere fin dall'inizio. Il secondo punto era che la regione ancora faticava con il rispetto dei confini che erano dagli Stati Uniti considerati inviolabili in quanto voluti fortemente dall'OUA, inoltre il governo americano non voleva contrariare gli alleati arabi e gli interessi che convogliavano nell'area erano troppi e le forze locali troppo eterogenee affinché il governo americano potesse chiarire fin dall'inizio con chi schierarsi per il bene dei propri interessi. Quando l'Eritrea riuscì ad ottenere l'indipendenza e l'unità della regione, il supporto che gli Stati Uniti avevano dato militarmente all'Etiopia fece sì che i due paesi non riuscissero mai a stabilire buone relazioni diplomatiche fra loro.

La brutalità delle forze etiopi nel reprimere l'insurrezione eritrea mostrava da parte di questi ultimi come la violenza venisse inflitta con armamenti e aerei americani, anche se l'amministrazione Ford era convinta di aver resistito al braccio di ferro con le richieste del Derg per aumentare i rifornimenti. All'interno del Congresso stesso, molti politici chiedevano la conclusione della vendita di armi all'Etiopia, ma la Guerra Fredda dettava quali erano le priorità e le remore morali che gli Stati Uniti provavano vennero messe da parte una volta che il Derg minacciò di rivolgersi all'Unione Sovietica per i propri rifornimenti militari: il governo etiope guidato da Mengistu aveva imparato nel giro di pochi anni come manipolare una superpotenza.

Nell'autunno del 1976, poco prima delle elezioni presidenziali negli Stati Uniti, alcune agenzie di Intelligence fra cui la CIA prepararono un piano di previsione della futura linea politica dell'Unione Sovietica nei confronti dei paesi del Terzo Mondo. Fra i punti chiave c'era la convinzione che Mosca vedesse il Terzo Mondo come terreno di scontro con Cina e l'Occidente; l'analisi continuava mettendo in evidenza come nonostante i fallimenti ottenuti in Indonesia, Egitto e Sudan, il governo sovietico fosse convinto di aver aumentato il prestigio e l'importanza del comunismo e della propria sicurezza nazionale a livello mondiale. Per il futuro il rapporto prevedeva che l'Unione Sovietica avrebbe incrementato il suo supporto a movimenti di liberazione nazionale locali. Nella regione del Corno d'Africa la previsione era che, dato il vasto impegno strategico e militare presente in

Somalia, Mosca avrebbe difficilmente ampliato il suo raggio d'azione con basi in altri paesi: nonostante l'Unione Sovietica non avesse mai fino ad allora ampiamente preso parte direttamente ad operazioni militari sul campo in un paese del Terzo Mondo, era sicuramente in possesso delle risorse per farlo.

Le valutazioni sul comportamento sovietico elaborate dalle agenzie di intelligence in questa occasione vennero adottate anche dalla successiva amministrazione Carter. Il punto focale di cui gli Stati Uniti rimanevano convinti era che l'Unione Sovietica continuasse a cercare modi per espandere la propria influenza all'estero: nell'ottica americana, ogni volta che Mosca si muoveva in favore di qualche paese al di fuori dell'area sovietica, era necessariamente in prospettiva di una dominazione mondiale. Questa visione influenzò anche il Consigliere per la sicurezza nazionale del Presidente Carter Zbigniew Brzezinski e fu una delle ragioni che lo convinse ad intervenire in Etiopia contro l'influenza sovietica la quale, secondo il suo parere, continuava come in altri paesi a voler supportare una rivoluzione di sinistra nelle regioni più a rischio di precipitare nel caos.



## **CAPITOLO II**

### **La guerra dell'Ogaden e coinvolgimento diretto nella regione dell'Unione Sovietica**

#### **La Presidenza Carter e la gestione della situazione di tensione fra Etiopia e Somalia**

Il clima di distensione era stato fortemente danneggiato nel periodo della presidenza Ford. L'intervento sovietico e cubano in Angola fra il 1974 e 1975 fece emergere il problema che fra le due super potenze c'erano criteri circa cosa fosse permesso fare in periodo di distensione e cosa no. Nel panorama politico americano, Ford e Kissinger dovettero affrontare critiche dalla sinistra per non aver saputo raggiungere degli accordi più estesi con Brezhnev e Gromyko mentre venivano criticati dalla destra per essere stati troppo collaborativi con i sovietici, attirandosi infine sia da una parte che dall'altra la critica per la mancata attenzione verso il trattamento dei diritti umani su suolo sovietico. Il periodo della Presidenza Ford portò inoltre l'Unione Sovietica a mettere in dubbio la sincerità americana nei riguardi della distensione. Dal punto di vista statunitense, per salvare le relazioni con l'Unione Sovietica era necessario mettere in chiaro che qualsiasi intervento in Angola, in Africa o in generale in qualsiasi paese del Terzo Mondo non era accettabile se si voleva mantenere un clima disteso fra le due super potenze; dal fallimento nel comunicare ciò ne conseguì anche l'esito fallimentare della distensione perché questa non fu supportata né dal popolo americano né pienamente attuata dal proprio governo.

La Presidenza di Jimmy Carter iniziò nel 1977 e subito portò una nuova ventata di ideali nella politica estera americana: l'umiliazione subita con la guerra in Vietnam e gli scandali dell'amministrazione Nixon avevano risvegliato nel popolo americano una necessità di moralità nel modo in cui la classe politica statunitense avrebbe dovuto agire. Carter promise all'elettorato una conduzione della politica trasparente, con un'enfasi in politica estera sul disarmo e i diritti umani, per riconfermare la diplomazia americana come modello per il resto del mondo e distanziarsi drasticamente dal modello di Realpolitik perseguito da Nixon e, successivamente, da Ford e Kissinger. Durante il suo mandato, il nuovo

Presidente mirava a raggiungere la conclusione dell'accordo SALT con l'Unione Sovietica e quindi distendere i rapporti pur volendo mantenere comunque universalmente un'immagine di superiorità rispetto alla controparte comunista, migliorare le relazioni con l'America Latina e rompere la tradizione americana di guardare a qualsiasi problema nel Terzo Mondo attraverso le lenti della Guerra Fredda. Per dare seguito alle prime due promesse, l'amministrazione si adoperò per raggiungere accordi con l'Unione Sovietica per la riduzione dell'arsenale nucleare di entrambi i paesi, secondariamente si organizzò una normalizzazione dei rapporti con Cuba dando enfasi al trattato circa il Canale di Panama. Per quanto riguardava il terzo obiettivo il terreno per mettere in pratica i buoni propositi della Presidenza Carter era proprio il Corno d'Africa e la risposta da dare alla crisi che si verificò quando la Somalia invase la regione dell'Ogaden dell'Etiopia.

Durante i primi mesi dell'amministrazione, nonostante — soprattutto da parte dei collaboratori Vance e Brzezinski — ci fosse la volontà di evitare di trattare i problemi nel Corno d'Africa come appartenenti agli schemi di Guerra Fredda, le scelte prese riguardo alla politica da applicare alla regione avrebbero influenzato l'approccio della Presidenza alla distensione e il suo conseguente fallimento. Come i suoi predecessori, anche Carter era convinto che la politica americana riflettesse tutto quell'insieme di valori che rendevano gli Stati Uniti un paese moralmente superiore rispetto al resto del mondo, in particolare all'Unione Sovietica.

Per tutta la durata della sua Presidenza, Carter aveva affidato la politica estera al Segretario di Stato Cyrus Vance e a Zbigniew Brzezinski come Consigliere per la Sicurezza Nazionale; entrambi avevano collaborato durante la campagna elettorale ma le loro idee divergenti in termini di politica estera avrebbero portato a grandi implicazioni negative per l'amministrazione. La squadra politica degli affari esteri era stata poi completata dal Segretario della Difesa Harold Brown, da Stansfield Turner — nominato come direttore della CIA — e dal Vice Presidente Walter Mondale.

Il Presidente Carter voleva ridurre la struttura delle agenzie governative e insieme a Brzezinski organizzò l'utilizzo di due comitati: un Policy Review Committee

(PRC) che si sarebbe occupato di politica estera, di difesa e questioni economiche internazionali, con a capo il proprio Segretario e un Comitato speciale per il coordinamento (SCC) con a capo il Consigliere per la Sicurezza Nazionale destinato ad occuparsi di questioni di intelligence, controllo degli armamenti (in particolare SALT) e gestione delle crisi. Entrambi i Comitati dovevano preparare un Presidential Review Memorandum (PRM) che sarebbe poi stato discusso durante ogni incontro. Tutte le decisioni riguardanti il Corno d'Africa furono prese all'interno di questi due Comitati e dei relativi sottocomitati. Le differenze fra i due principali consulenti di Carter riguardavano l'approccio da avere con l'Unione Sovietica e il ruolo della morale americana nelle scelte da prendere in politica estera. Mentre Brzezinski voleva imporre con la forza l'idea di democrazia americana come migliore sistema politico sulla scena mondiale, Vance sosteneva invece che gli Stati Uniti dovessero promuovere gli ideali di libertà e democrazia senza interferire negli affari interni delle altre nazioni. Queste differenze non riguardavano solo le scelte di intervento nelle singole aree di influenza statunitensi ma il modo di intendere l'intera politica estera americana, cosa che avrebbe paralizzato l'intera Presidenza Carter per tutta la durata del mandato.

Quando Carter entrò in carica gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica erano ancora impegnati nelle negoziazioni del periodo della distensione, messe in pausa per le elezioni, ma il Terzo Mondo rimaneva un punto dolente per determinare in che modo le relazioni sarebbero continuate fra le due nazioni.

Washington vedeva nella distensione una serie di accordi che avrebbero portato l'Unione Sovietica ad uniformarsi con il resto del mondo così da poter tenere sotto controllo Mosca e il suo comportamento sullo scenario internazionale. Alcuni passi fatti in questa direzione furono la parziale condivisione con la controparte della tecnologia occidentale, sempre con l'obiettivo di influenzare la politica estera sovietica in particolare nei riguardi dei paesi del Terzo Mondo. L'Unione Sovietica dal canto suo, aspettava solo che gli Stati Uniti la riconoscessero come super potenza su un piano di parità. In quest'ottica, la limitazione degli armamenti avrebbe giovato ad entrambi i paesi, oltre che ridurre i costi militari, anche se ciò da parte di Mosca non significava voler abbandonare la strategia di fornire aiuto

ai movimenti rivoluzionari nel Terzo Mondo. Alla luce di questo, Brzezinski voleva ridefinire i termini della distensione perché fossero compresi da entrambe le parti in maniera chiara.

Il Presidente da parte sua non aveva ancora sviluppato una chiara visione sulla posizione da tenere durante la distensione e si affidava ai suoi collaboratori, nonostante sperasse nella ripresa delle negoziazioni sulla riduzione degli armamenti e per questo raggiungere concludere il SALT II era un'alta priorità per l'amministrazione. Seguendo la volontà di Carter di procedere in maniera risoluta sulla via del disarmo, Vance propose una maggiore quota di riduzione degli armamenti durante la sua visita a Mosca anche se non ebbe una risposta affermativa da parte dei sovietici. L'amministrazione continuava a sottovalutare il suo potere negoziale nei confronti della controparte sovietica, tanto da continuare a proclamare la riduzione in misura maggiore degli armamenti e contemporaneamente la battaglia contro le violazioni dei diritti umani. L'Unione Sovietica lamentava che il clima delle trattative era stato messo a repentaglio dalle critiche alle presunte violazioni dei diritti umani in suolo sovietico senza però rivolgere le stesse critiche alla Cina, dato che per l'amministrazione Carter normalizzare i rapporti con la Repubblica Popolare cinese era uno degli obiettivi primari da raggiungere, più importante anche dell'attenzione verso i diritti umani. La vicinanza fra la Cina e gli Stati Uniti faceva sentire l'Unione Sovietica minacciata e ciò portò a un ulteriore peggioramento dei rapporti fra le due super potenze quando nel 1978 Brzezinski compì una visita ufficiale a Pechino.

L'amministrazione Carter sperava di cambiare l'andamento della politica estera americana nei confronti del Terzo Mondo, soprattutto invertendo la tendenza delle precedenti presidenze Nixon e Ford: in particolare Vance criticava l'approccio avuto da Kissinger nei riguardi dell'Angola. La speranza era di impedire di portare qualsiasi conflitto locale ad avere implicazioni sull'equilibrio della Guerra Fredda. Carter in particolare credeva che gli Stati Uniti dovessero smettere di supportare dei regimi che andavano contro i diritti umani, come le dittature, solo perché queste erano guidate da leader anti-sovietici.

Sfortunatamente per la linea politica che Carter voleva mantenere nel continente, la situazione nel Corno d'Africa non prevedeva un tipico schieramento 'buoni

contro cattivi', nonostante l'interesse dei leader di Etiopia e Somalia a un accordo con Washington, questo sembrava più improntato su un aiuto che riguardasse forniture militari rispetto ad aiuti economici per lo sviluppo dei paesi. Inoltre la presenza sovietica nella regione del Corno era diffusa e quindi risultava difficile ignorare le conseguenze sulla Guerra Fredda come l'amministrazione si era predisposta. Nonostante i propositi iniziali, la risposta alla crisi dell'Ogaden da parte di Carter riportò la politica estera americana nei confronti dell'Africa indietro ai modelli adottati dai suoi predecessori.

La Presidenza Carter ereditò una relazione ambigua con l'Etiopia: dopo la caduta e la messa in fuga di Haile Selassie, il Derg che si era creato per governare il paese si avvicinava sempre più pericolosamente all'ideologia marxista. Come stava succedendo in molti paesi del Terzo Mondo in quel periodo, la classe politica etiopica era convinta che il modello economico comunista avrebbe portato il paese a un rapido sviluppo, al contempo l'Unione Sovietica aveva il vantaggio di non aver mai avuto rapporti con il governo del vecchio regime e di conseguenza non aveva attirato alcuna antipatia da parte di chi ora guidava il paese, al contrario degli Stati Uniti.

Le relazioni fra Etiopia e Stati Uniti divennero ancora più complicate nel 1976, quando venne firmato un accordo con l'Unione Sovietica sulle forniture di armamenti e venne compilato un rapporto sulle condizioni di rispetto dei diritti umani nel paese africano, reso pubblico non appena Carter salì alla presidenza. Non potendo ignorare le violazioni dei diritti umani compiute ad opera del Derg e sottolineata l'importanza data ai diritti umani nel proprio programma politico, l'amministrazione Carter decise pochi mesi dopo di ridurre gli aiuti militari nei confronti dell'Etiopia.<sup>27</sup>

La politica estera etiopica non era cambiata subito dopo la rivoluzione e manteneva i caratteri relativamente isolazionisti dell'antico regime di Haile Selassie, ma lentamente il Derg cominciò ad avvicinarsi al mondo socialista; nonostante la Cina non si fosse messa in prima linea per proporsi come alleato del nuovo governo etiopico Pechino si limitò a partecipare a progetti di urbanistica stradale

---

<sup>27</sup> FRUS 1977–1980. Telegram From the Embassy in Ethiopia to the Department of State, 02/08/77.

presenti sia nella regione che in altre zone dell'Africa. Fra il 1976 e il 1977 si creò anche un programma di aiuti economici rivolti agli studenti etiopi che volevano compiere periodi di studio in Unione Sovietica o Europa dell'Est, affiancando l'accordo di rifornimento di armamenti firmato sempre in quel periodo fra Mosca e Addis Abeba. Queste tipologie di aiuti sovietici sostituivano gli Stati Uniti in due campi in cui solitamente detenevano il primato, soprattutto nei riguardi dei paesi del Terzo Mondo.

La Somalia, nel frattempo, rimaneva fermamente ancorata agli aiuti militari sovietici e il Presidente Siad Barre sperava di riunire sotto il territorio somalo anche le regioni di Djibouti, situato a nord-est di parte del Kenya, e dell'Ogaden, dentro i confini etiopi. Il Presidente somalo vide un'opportunità di staccare dall'Etiopia la regione dell'Ogaden quando scoppiò la rivoluzione etiopica del 1977 in cui gli uomini di Haile Mariam Mengistu aprirono il fuoco contro gli altri membri del Derg ad Addis Abeba, che minacciavano il suo primato al potere del governo etiopico. Dopo questi eventi Mengistu, uccidendo gran parte della classe politica etiopica del tempo, divenne l'unico capo politico dell'Etiopia.

A peggiorare la condizione dell'Etiopia erano i pessimi rapporti che aveva non solo con la Somalia, ma anche con gli altri stati confinanti: il Sudan supportava i ribelli della regione dell'Eritrea che chiedevano l'indipendenza e il Presidente Jafaar Nimiery si diceva pronto ad accogliere chiunque fosse contrario alla leadership di Mengistu. Molti altri paesi africani vollero restare fuori dagli affari interni etiopi, per l'assenza di rapporti personali con Mengistu.

Altri due movimenti indipendentisti determinarono la sorte degli eventi nel Corno d'Africa. Il primo riguardò il Djibouti, all'epoca ancora territorio francese ma che avrebbe ottenuto l'indipendenza nella prima metà del 1977: nonostante la circostanza fosse tenuta in poca considerazione, nessuno poteva prevedere quanto stabile sarebbe stato il nuovo governo. Il secondo gruppo indipendentista era rappresentato dal movimento di insurrezione armata presente in Eritrea (all'epoca ancora parte dell'Etiopia) fin dal 1961, ma negli anni '70 iniziarono dei tentativi di unificazione delle varie fazioni rivoluzionarie soprattutto dopo la violenta repressione messa in atto dal Derg. Il Fronte Popolare di Liberazione dell'Eritrea (FPLE) insieme ad altre forze di liberazione di matrice

musulmana organizzarono l'insurrezione che richiese un considerevole utilizzo dei mezzi e uomini da parte etiope per cercare di reprimere la ribellione.

La posizione strategica del Corno d'Africa, fra il Medio Oriente e l'Africa subsahariana, dava alla regione un'importanza che non era legata alla presenza di risorse o di potere economico o militare. La zona era diventata comunque, soprattutto nel periodo fra gli anni '70 e '80, una fonte di tensione ulteriore nel Medio Oriente, nonché uno dei teatri principali della Guerra Fredda e un test per i nuovi paesi africani indipendenti.

Ad influenzare la linea di politica estera americana nel territorio furono i paesi vicini a Etiopia e Somalia, alcuni dei quali si schierarono a favore del governo musulmano somalo come Sudan, Egitto e Arabia Saudita; i leader di questi paesi incoraggiarono la Somalia a recidere i legami con l'Unione Sovietica per paura che le idee comuniste attecchissero anche nei loro paesi e minacciassero i loro governi. Siad Barre accettò volentieri gli aiuti economici offerti dai paesi vicini in cambio dell'indebolimento dei rapporti diplomatici fra Mogadiscio e Mosca. Israele rimaneva l'unico alleato americano che nella regione del Medio Oriente si era schierato a fianco dell'Etiopia, continuando a rifornire il paese con armamenti americani e dell'equipaggiamento per la sua guerra contro la Somalia. L'alleanza fra Israele e l'Etiopia risale agli anni '50 quando i due avevano formato un fronte comune per combattere l'ipotesi di coalizione fra paesi con una forte presenza di sostenitori del movimento che chiedeva la riunificazione di tutti quei territori abitati da popolazione islamica. Israele quindi, nonostante le proteste sollevate da Washington, non vide motivo per non mantenere fede all'accordo e continuare a supportare anche in quest'occasione l'unico alleato presente nella regione.

Oltre alle pressioni derivanti dagli alleati medio orientali, gli Stati Uniti dovettero far attenzione anche alle reazioni degli alleati europei quando si decideva la linea di azione nei confronti delle loro ex colonie. Francia, Italia e Gran Bretagna mantenevano ancora interessi economici e culturali in molti paesi del Corno d'Africa e si preoccupavano anch'esse della crescente influenza sovietica e della dipendenza che i paesi della regione avrebbero sviluppato verso Mosca. Nonostante queste preoccupazioni, nessuno di loro suggerì una linea politica da intraprendere nei confronti dei loro ex domini africani e, come accadde spesso

durante il periodo della Guerra Fredda, guardarono agli Stati Uniti perché prendessero in mano la situazione. Di conseguenza, quando il conflitto esplose nel 1977, tutti gli alleati di Washington si aspettavano una reazione americana. Poco dopo la cerimonia di inaugurazione della presidenza Carter e la presa di potere di Mengistu, la Somalia tentò un approccio con gli Stati Uniti.<sup>28</sup> Nonostante avesse dichiarato il suo paese come stato socialista e avesse già firmato un trattato con l'Unione Sovietica, la paura di Siad Barre era che il rafforzamento del legame fra Mosca e Addis Abeba avrebbe messo a rischio le sue mire nei confronti dell'Ogaden, regione orientale dell'Etiopia. L'Unione Sovietica spingeva infatti la Somalia a rispettare i confini etiopi, per evitare un peggioramento della tensione fra i due paesi africani che sarebbe sicuramente sfociata in un conflitto. La volontà del presidente somalo di cambiare rapidamente alleanza, dall'Unione Sovietica agli Stati Uniti, dimostra come sia Siad Barre che altri leader africani cercassero di sfruttare il clima di competizione dato Guerra Fredda per realizzare i propri obiettivi di ampliare i confini della Somalia.

Nel mentre, l'amministrazione Carter veniva a conoscenza di una visita di Fidel Castro avvenuta nel marzo 1977 per tentare — invano — di mediare fra Etiopia e Somalia. Il leader cubano, dopo la vittoria ottenuta supportando il Movimento Popolare di Liberazione dell'Angola (MPLA), sperava di formare una confederazione comunista nella regione, includendo anche Etiopia, Somalia e lo Yemen del sud ma incontrò la resistenza della classe dirigente somala.<sup>29</sup> Alla luce di questi fatti, Brzezinski richiese un Presidential Review Memorandum per il Policy Review Meeting sul Corno d'Africa che si sarebbe tenuto l'11 aprile.<sup>30</sup>

Nello stesso periodo, Washington concludeva la pratica di chiusura della base americana di Kagnew in Etiopia. Già all'epoca dell'amministrazione Nixon, nonostante le relazioni diplomatiche con l'Etiopia di Haile Selassie fossero buone, si era deciso di concludere gradualmente qualsiasi tipo di operazione a Kagnew con l'intento futuro di un ritiro completo. Il Segretario della Difesa Brown

---

<sup>28</sup> FRUS 1977–1980. Telegram From the Department of State to the Embassy in Somalia, 02/23/77.

<sup>29</sup> FRUS 1977–1980. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to Vice President Mondale, undated.

<sup>30</sup> FRUS 1977–1980. Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting, 04/11/77.



decise quindi per il completo ritiro del poco personale rimasto alla base, sottolineando la sua preoccupazione per la crescente tensione nel paese e il rischio a cui venivano esposti rimanendo sul luogo.<sup>31</sup> Questa presa di posizione fu interpretata dal Derg come indice che gli Stati Uniti avevano perso interesse per la situazione in Eritrea o in Etiopia, soprattutto visti i preparativi della Somalia in quel periodo allo scopo di mettere a punto un'invasione della regione dell'Ogaden. La volontà di mantenere le relazioni con i paesi del Corno d'Africa al di fuori del contesto della Guerra Fredda risultava più facile a dirsi che a farsi, visto che ogni riunione dedicata all'elaborazione di una politica estera coinvolgeva nel discorso sempre anche l'Unione Sovietica.

### **L'avvicinamento fra Stati Uniti e Somalia**

La visione che si delineava sempre di più era quella di un cambiamento di alleanze nella regione; all'inizio del mandato l'amministrazione Carter si augurava di mantenere relazioni diplomatiche con l'Etiopia nonostante il clima difficile fra i due paesi, soprattutto nella speranza che la leadership etiopie cambiasse. Al tempo stesso non avrebbe mai investito in una futura alleanza con la Somalia. Subito dopo che ebbe preso il potere, però, a Mengistu fu immediatamente riconosciuta una leadership stabile e risolutiva dalla maggioranza dei paesi del blocco comunista, cosa che rafforzò la sua alleanza con l'Europa dell'est. Il fallimento di Castro nel formare un'unione marxista nel Corno d'Africa aveva provato che l'avversità di Siad Barre nei confronti dell'Etiopia era più forte della sua volontà di aderire apertamente al blocco socialista internazionale, per questo era deciso a rivolgersi a chiunque potesse garantirgli quello che era più in linea con i suoi obiettivi, in questo caso gli Stati Uniti.

La presidenza Carter, nonostante si fosse data come obiettivo iniziale l'evitare di peggiorare la tensione provocata dalla Guerra Fredda in territorio africano, cominciò inevitabilmente a decidere i suoi piani d'azione secondo schemi che tenevano in considerazione le relazioni fra le due superpotenze. L'abbandono della iniziale linea politica adottata dall'amministrazione si deve da una parte agli

---

<sup>31</sup> FRUS 1977–1980. Memorandum From Secretary of Defense Brown to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), undated.

alleati nella regione, dall'altro alle manipolazioni di Siad Barre, infine al fatto che effettivamente l'Unione Sovietica stava espandendo la propria influenza nella regione del Corno d'Africa.

Nel Presidential Review Memorandum preparato nei primi di aprile del 1977, nell'ambito di una commissione guidata da Paul Henze del Consiglio di Sicurezza Nazionale, venivano evidenziate le opzioni di politica da tenere nel Corno d'Africa per perseguire gli interessi americani nella regione e fin dall'inizio si mise in luce come la chiave di lettura della situazione fosse la competizione fra superpotenze. Il documento dice:

*“The competition between the U.S. and the USSR for influence in Africa has been superimposed on the welter of ethnic, religious, ideological, and territorial incompatibilities existing between, among and within the African states of the Horn of Africa.”<sup>32</sup>*

Sottolineando come quindi la natura del problema nella regione fosse la differenza fra le popolazioni che la abitavano e quindi la competizione fra Stati Uniti e Unione Sovietica nel Corno d'Africa si fosse manifestata quasi inavvertitamente. Il documento procedeva prendendo in considerazione gli interessi americani, sovietici, cinesi e degli attori regionali coinvolti nelle vicende del Corno d'Africa come Sudan, Kenya e Israele. Gli alleati di Washington temevano un maggiore coinvolgimento sovietico nella regione, Kenya e Sudan si preoccupavano di eventuali ripercussioni all'interno dei loro paesi mentre Israele temeva il movimento del panislamismo che chiedeva l'unione politica di tutti i popoli islamici in un'unica istituzione statale. All'interno dello stesso documento si continuava mettendo in luce come l'interesse primario etiopie fosse quello di consolidare il potere del Derg e la commissione riconosceva come le relazioni con l'Etiopia fossero difficoltose perché:

*“ Our quarter-century of close friendship and of generous support for Haile Selassie make it difficult for the PMAC (Provisional Military*

---

<sup>32</sup> FRUS 1977–1980. Paper Prepared by the Policy Review Committee. 04/01/77.

*Administrative Council) to believe that the U.S. can sincerely desire a cooperative relationship with those who overthrew the Emperor.”<sup>33</sup>*

Né gli Stati Uniti nella precedente amministrazione Ford, né l'Unione Sovietica, però, erano convinte che il Derg sarebbe sopravvissuto e di conseguenza entrambe avevano avvicinato il governo etiope in modo molto cauto rispetto alle proprie intenzioni. Per quanto riguardava la prospettiva americana, la volubilità dell'Etiopia era data dal fatto esisteva una base ideologica perché essa passasse da un'alleanza con gli Stati Uniti a un'alleanza con l'Unione Sovietica, anche se quest'ultima agiva — come sostenevano alcuni a Washington — senza un disegno complessivo di politica estera ma solo secondo occasioni che si presentavano. La sezione del documento che si riferiva alla Somalia menzionava il progetto di Siad Barre di “Grande Somalia” e la volontà del paese di migliorare i rapporti con entrambe le grandi potenze (il memorandum era stato redatto prima che la Somalia contattasse direttamente gli Stati Uniti per allacciare rapporti diplomatici più stretti con il governo americano a discapito di quello sovietico). Per quanto riguardava gli interessi sovietici, il memorandum parlava dell'Unione Sovietica come di un attore mosso dalla volontà di sostituire il ruolo degli Stati Uniti come potenza estera dominante in Etiopia, anche se si percepiva dello scetticismo da parte di Mosca nel voler coinvolgere nel movimento internazionale comunista la frangia marxista che aveva prevalso nella rivoluzione etiope, considerando anche attentamente come bilanciare questi sviluppi in Etiopia con il legame pre-esistente con la Somalia. Per ultimo, il memorandum analizzava anche gli interessi cinesi in Africa, che erano orientati principalmente a ridurre l'influenza sovietica così da potersi presentare sullo scenario mondiale come una delle maggiori influenze nei confronti del Terzo Mondo sul piano internazionale. Nonostante non volesse pienamente intervenire direttamente nella regione per non essere considerata a fianco degli Stati Uniti, la Cina non aveva problemi a lasciare che Washington scacciasse Mosca dai paesi del Corno d'Africa. Il memorandum in conclusione proponeva alcune opzioni di politica che gli Stati Uniti avrebbero potuto adottare nei confronti dell'Etiopia per migliorare le relazioni

---

<sup>33</sup> *Ivi, pagina 41.*

fra i due paesi, anche se la situazione del territorio etiope era ancora instabile ed elaborare una politica di lungo periodo risultava difficile. La prima opzione prevedeva che il governo di Washington potesse continuare con la linea politica mantenuta fino a quel momento e non interrompesse l'aiuto economico e militare nei confronti dell'Etiopia, questo soprattutto nell'eventualità che il Derg non fosse riuscito a mantenere il potere. Un secondo approccio poteva essere quello di terminare del tutto qualsiasi forma di relazione con il paese, opzione supportata dai paesi vicini all'Etiopia nonostante ci fosse il timore, secondo i funzionari americani, che il totale abbandono avrebbe portato Addis Abeba al caos. La terza opzione prevedeva una via di mezzo fra le prime due, ovvero lo stanziamento di una parte degli aiuti economici verso l'Etiopia chiarendo che l'altra parte sarebbe stata messa a disposizione solo se il Derg avesse tenuto conto dei richiami sulla violazione dei diritti umani sollevati da parte americana e avesse concesso una comunicazione più diretta con i vertici dello Stato etiope. La quarta e ultima possibilità prevedeva la graduale conclusione dei rapporti militari fra Etiopia e Stati Uniti.<sup>34</sup>

Nella riunione tenutasi l'11 aprile i Segretari Vance e Brown insieme a Brzezinski concordarono di non considerare l'opzione del ritiro completo dall'Etiopia in quanto speravano di riaffermare l'influenza americana nel caso in cui un nuovo governo fosse subentrato al Derg. D'altro canto, però, gli Stati Uniti non potevano nemmeno continuare a appoggiare il governo etiope come avevano fatto fino ad allora: di fronte alla retorica anti-americana di Mengistu e alle sue mire verso un accordo con l'Unione Sovietica nessun supporto poteva più essere giustificato.<sup>35</sup> Alla luce di ciò, gli Stati Uniti indicarono all'ambasciatore americano in Somalia di incontrare il presidente Siad Barre per esplorare quali fossero gli interessi somali nel caso in cui il paese avesse deciso di sciogliere il proprio legame con l'Unione Sovietica. Washington decise quindi di continuare a rifornire di armi l'Etiopia ma senza informare Mengistu che una seconda parte dei fondi sarebbe stata trattenuta.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> *Ivi*, pagina 41.

<sup>35</sup> *Ivi*, pagina 41.

<sup>36</sup> FRUS 1977–1980. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to Secretary of State Vance and Secretary of Defense Brown, 04/19/77.

L'amministrazione Carter non si sarebbe aspettata di dover sospendere l'aiuto dato al governo etiope, soprattutto alla luce di quanto questi fondi fossero fondamentali per il Derg e di quanto avrebbero fatto la differenza in vista di una guerra con la Somalia. I funzionari inoltre realizzarono, grazie all'esperienza avuta con l'Etiopia, quanto fosse necessario gestire meglio i flussi di denaro e armi in uscita dagli Stati Uniti verso i paesi del Terzo Mondo, fra cui in particolare la Somalia. Il Presidente Carter da parte sua spingeva per una reazione più dura nei confronti dell'Etiopia ma gli eventi precipitarono in maniera troppo repentina perché se ne potesse discutere accuratamente. Egli voleva informare Addis Abeba che gli aiuti militari verso il paese erano sospesi ma il Segretario Brown pensava che fosse meglio rispettare la decisione del Comitato e aspettare prima di rilasciare una dichiarazione ufficiale per proteggere le vite dei cittadini americani presenti sul suolo etiope.

Il problema principale si presentò quando venne scoperto che la reazione del Derg alla notizia che gli aiuti americani erano ridotti fu di ordinare in breve tempo il rimpatrio per l'attrezzatura e il personale americano presente nella base di Kagnew. Qualsiasi tentativo di anticipare questa evacuazione avrebbe compromesso gli agenti dell'intelligence americana presenti sul posto. Alla fine Washington non poté fare nulla al riguardo e Mengistu ordinò la definitiva riduzione del personale americano nel paese.<sup>37</sup> Questo episodio indebolì l'amministrazione Carter, che si vide impreparata ad affrontare la situazione. L'unica soluzione si presentò nel lasciare la base di Kagnew e il Consolato ad Asmara alla fine dell'aprile del 1977, vista la presenza di militari di Mengistu in entrambi i luoghi dove operavano americani in territorio etiope.<sup>38</sup> Dopo l'espulsione del personale americano dal territorio etiope, l'amministrazione discusse l'opzione di interrompere completamente i rapporti con l'Etiopia ma venne deciso di non proseguire in tal senso per mantenere vivi gli interessi che Washington aveva nella regione. Inoltre alcune organizzazioni internazionali, fra cui l'Organizzazione dell'unità africana (OAU), avevano sede ad Addis Abeba.

---

<sup>37</sup> FRUS 1977–1980. Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter, 04/23/77.

<sup>38</sup> FRUS 1977–1980. Report Prepared by the Interagency Ethiopia Working Group, undated.

Nonostante una risposta più dura nei confronti del Derg non avrebbe probabilmente sortito gli effetti sperati, questa fu solo una delle tante occasioni in cui l'amministrazione Carter mancò di agire in maniera decisa contro il governo di Mengistu. In aggiunta, l'esercito etiopie utilizzò anche l'attrezzatura militare confiscata dall'occupazione delle basi americane, oltre a quella fornita dagli Stati Uniti stessi, per continuare la dura repressione contro gli insorti eritrei, cosa che decisamente andava contro gli ideali di rispetto dei diritti umani che l'amministrazione Carter aveva indicato come pilastri del proprio governo fin dalla campagna elettorale.

All'inizio di maggio, il Presidente consultò i membri dell'amministrazione per decidere se contattare tramite canali ufficiali Mengistu in modo da evitare che la quantità di armi trattenuta da parte americana lo spingesse ancora di più verso un accordo con l'Unione Sovietica. Carter però trovò di nuovo resistenza alla sua volontà di agire attivamente da parte del resto dei suoi collaboratori che suggerirono di aspettare il risultato della visita che il leader etiopie aveva programmato per quei giorni a Mosca, prima di decidere come agire. Dopo il rientro del leader etiopie nel paese però il governo sovietico cominciò a spedire rifornimenti militari all'Etiopia, insieme a un piccolo contingente di militari cubani.<sup>39</sup> Per la seconda volta, gli eventi avvennero più velocemente della volontà dell'amministrazione Carter di prendere una decisione.

Un incontro con l'ambasciatore somalo Addou, sempre nel maggio del 1977, evidenziò come l'Unione Sovietica sperava, mantenendo stretti contatti con Etiopia e Somalia, di ricondurre i paesi e tutti i vari movimenti indipendentisti presenti sul territorio sotto la propria influenza, sostituendo quindi gli Stati Uniti nel ruolo di mediatori.<sup>40</sup>

Nel mese di giugno del 1977, il Dipartimento di Stato decise di suddividere in due categorie i beni ancora da spedire al governo etiopie, visto che aveva già ricevuto il pagamento per un determinato quantitativo di aiuti. Nessuna di queste categorie coinvolgeva armi etichettate come "letali", con questo Washington

---

<sup>39</sup> FRUS 1977–1980. Telegram From the Department of State to the Embassy in Somalia. Washington, 05/04/77.

<sup>40</sup> FRUS 1977–1980. Memorandum from Vice President Mondale to President Carter, 05/12/77.

sperava di mantenere controllata almeno in parte della responsabilità nelle stragi compiute dal governo di Mengistu che si diceva soddisfatto delle nuove spedizioni di aiuti americane anche se ciò non migliorò affatto le relazioni fra i due paesi. Ironicamente, proprio in quel periodo la Somalia decideva per l'invasione dell'Ogaden.

La frustrazione maggiore dell'amministrazione era il fatto di essersi dimostrata più volte incapace di difendere gli interessi americani in Etiopia e di conseguenza ciò dimostrava la sua posizione di debolezza nel Corno d'Africa. La linea politica di Washington si basava sull'attesa di una possibile caduta del governo di Mengistu, cosa che non si verificò; crebbe anzi l'abilità del leader etiope nel manipolare le posizioni delle due superpotenze nonostante fosse a capo di una piccola potenza regionale. Il Derg era riuscito ad espellere gli agenti americani secondo i propri termini, continuare nell'importazione di armi americane evitando le sanzioni che gli Stati Uniti avevano minacciato di imporre loro, il tutto continuando a promuovere apertamente una retorica anti-americana.

Mentre il governo americano discuteva su come gestire le relazioni con l'Etiopia, la Somalia si spingeva verso un'apertura nei confronti degli Stati Uniti.

L'ambasciatore somalo a Washington Addou si incontrò con il Segretario Vance e il Vice Presidente Mondale nella prima settimana di maggio del 1977 e fu subito chiaro nell'espone la volontà del suo paese di garantire l'auto determinazione di tutta la popolazione somala presente nel Corno d'Africa, soprattutto nella regione dell'Ogaden dove era presente una ribellione degli abitanti di etnia somala. Secondo l'ambasciatore, Siad Barre era stato trattenuto nel realizzare questo obiettivo dalla volontà sovietica che la Somalia rispettasse i confini etiopi. Addou concesse all'amministrazione Carter un mese per decidere se procedere con la fornitura d'armi, così da permettere alla Somalia di ridurre la sua dipendenza dai rifornimenti sovietici. Mondale e Vance concordarono sullo spingere Mogadiscio a cercare rifornimenti militari altrove, con il supporto americano. Nonostante questo, l'ambasciatore somalo ribadì quanto importante fosse che gli Stati Uniti supportassero la Somalia in maniera manifesta: simbolicamente l'esercito americano doveva essere visibile, anche in modo esiguo.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> *Ivi, pagina 15.*

L'ambasciatore somalo era stato molto chiaro fin dall'inizio sulle intenzioni della Somalia nei confronti dell'Ogaden e la sua percezione era probabilmente che, avendo il governo americano accettato di fornire armi alla Somalia, approvasse tacitamente l'invasione. Gli Stati Uniti, al contrario, non avevano in programma di facilitare l'invasione dell'Ogaden da parte della Somalia, soprattutto perché ciò non avrebbe portato loro nessun vantaggio a livello politico o economico, anzi, avrebbe sicuramente peggiorato la loro immagine a livello mondiale. L'amministrazione americana era però così focalizzata sul togliere ai sovietici il controllo del porto di Berbera (centro per l'aviazione e le comunicazioni in Somalia) che non minacciò mai il governo somalo di sospendere il rifornimento di armi come deterrente per impedire l'invasione dell'Ogaden. Questo errore di valutazione fu il risultato dell'analisi di una problematica riguardante un paese così lontano nella sola ottica dell'antagonismo fra Stati Uniti e Unione Sovietica. Mondale suggerì al Presidente di offrire direttamente degli aiuti militari a Mogadiscio per provare che si credeva nella buona fede della promessa fatta dal governo somalo, tramite il proprio ambasciatore di terminare i rapporti con Mosca ed espellere i sovietici dal suolo somalo. Brzezinski invece era scettico al riguardo, infatti sottolineò come la Somalia fosse già uno dei paesi più militarmente ricchi dell'Africa e, conoscendo le sue mire espansionistiche rispetto ai vicini, esortava invece ad erogare aiuti tramite gli alleati americani in Arabia Saudita e in Europa.<sup>42</sup> Nonostante la sfiducia che l'amministrazione Carter aveva verso la Somalia e il suo leader, nessuno suggerì di non continuare a fornire aiuti al paese.

Il Dipartimento di Stato notò come Egitto, Sudan e Arabia Saudita avessero accolto positivamente la notizia di relazioni più strette fra Stati Uniti e Somalia: questi stati a prevalenza islamica, timorosi che il comunismo potesse minare i loro governi supportavano il distacco del paese dall'influenza sovietica frenando così la corsa dell'Unione Sovietica nella regione. Nel giugno del 1977 l'ambasciatore Addou richiese di incontrare il Presidente americano e Carter accettò, in vista anche di un ritorno del favore in futuro per

---

<sup>42</sup> FRUS 1977–1980. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, 05/16/77.



un incontro fra Siad Barre e l'ambasciatore americano Loughran. Durante l'incontro fra il Presidente Carter e l'ambasciatore Addou, quest'ultimo si complimentò con il leader americano per l'attenzione riservata ai diritti umani, soprattutto relativamente alle violazioni che avvenivano frequentemente in Etiopia e più nello specifico nei confronti dei due milioni di cittadini somali che vivevano nella regione dell'Ogaden e che, sottolineò l'ambasciatore, volevano essere liberati dal dominio etiope. Addou evidenziò anche l'antagonismo verso l'Unione Sovietica e come entrambi i paesi dovevano resistere di fronte alla minaccia del comunismo. Da parte sua, il Presidente richiese che la Somalia accettasse del personale militare nell'ambasciata americana e che venisse comunicato a Siad Barre il desiderio degli Stati Uniti che il paese africano collaborasse con l'Arabia Saudita e gli altri alleati in Europa per far sì che avesse tutti i mezzi adeguati per difendersi da solo senza dover fare affidamento sull'Unione Sovietica. Alla fine dell'incontro, Carter chiese all'ambasciatore di portare in dono al suo presidente un volume di fotografie prese da satelliti americani.<sup>43</sup>

Il governo somalo rispose alle vaghe promesse americane con una richiesta specifica di nuovi rifornimenti di armi nel luglio del 1977.<sup>44</sup> In quel periodo le truppe somale avevano già varcato i confini dell'Ogaden ma sorprendentemente questo non fermò l'amministrazione Carter dal continuare a valutare le condizioni dei rifornimenti militari da fornire alla Somalia. Il Dipartimento di Stato sperava che questo segnale di interesse nei confronti del paese africano avrebbe migliorato le relazioni con gli Stati Uniti. Paul Henze suggerì però a Brzezinski di far presente a un funzionario di minor rango rispetto all'ambasciatore somalo il disappunto americano per l'invasione compiuta dalla Somalia e il Segretario ascoltò il suo consigliere. Gli eventi dimostrano quanto gli Stati Uniti cercassero un alleato nella Somalia.

Il clima di tensione che caratterizzava la Guerra Fredda e le rinnovate frizioni fra le due superpotenze si riversarono in una rinnovata competizione per conquistare

---

<sup>43</sup> FRUS 1977–1980. Memorandum for the Record, 06/16/77.

<sup>44</sup> FRUS 1977–1980. Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter, 07/09/77.

il Terzo Mondo. Mentre le negoziazioni per l'accordo SALT erano in stallo e le rinnovate critiche di Washington alle violazioni dei diritti umani in Unione Sovietica conducevano a scontri a livello verbale, i paesi del Terzo Mondo divennero teatro per un confronto aperto in campo militare. Nonostante i suoi funzionari avessero consigliato al Presidente Carter di agire con cautela, nessuno all'interno dell'amministrazione poteva resistere alla tentazione di conquistare l'alleanza di un paese che avrebbe portato vantaggi agli Stati Uniti e avrebbe significato contemporaneamente una perdita in campo sovietico, malgrado la sfiducia nei confronti di Siad Barre e i suoi palesi tentativi di manipolare la situazione di tensione fra Washington e Mosca a suo vantaggio. Il risultato fu che il Presidente somalo ne uscì con una posizione rafforzata rispetto a Carter nel decidere sulle questioni che riguardavano i rapporti fra Stati Uniti e Somalia e il Presidente americano si ritrovò nella condizione di dover arginare i danni dovuti a quello che apparentemente sembrava un supporto a un'invasione compiuta dall'alleato nel Corno d'Africa.

La Presidenza Carter aveva iniziato il proprio mandato promettendo una nuova era per la politica americana, un'era caratterizzata dall'onestà e dal rifiuto di supportare governi dittatoriali che, anche se anti comunisti, violavano i diritti umani. Questa era una causa la sua promozione veniva presentata dall'amministrazione come fondamentale, assieme alla riduzione degli arsenali nucleari di entrambe le superpotenze. Carter riuscì in un certo senso a riportare una certa immagine di integrità all'interno della Casa Bianca e — almeno apparentemente — l'ideale di trasparenza nel gestire la politica americana fu rispettato, sia con il Congresso che nei confronti del popolo americano e degli altri leader internazionali. Nonostante ciò, uno dei suoi obiettivi più importanti di politica estera non venne rispettato fin dall'inizio.

La politica estera di Realpolitik praticata dalle precedenti amministrazioni, e in particolare da Henry Kissinger, era risultata fallimentare quando si era trattato di conquistare i paesi del Terzo Mondo, ma le strategie di segretezza utilizzate avevano portato risultati quando si era trattato con le grandi potenze come la Cina e l'Unione Sovietica. Carter e i suoi collaboratori capirono subito che promuovere un'immagine degli Stati Uniti con una nuova centralità di valori era

fondamentale per migliorare la percezione del paese in campo internazionale e, anche se un altro degli obiettivi primari era di far durare il clima di distensione il più a lungo possibile, i rapporti con i sovietici furono difficoltosi sin dall'inizio.

A metà del 1977, cioè a sei mesi da quando Carter aveva messo piede nella Casa Bianca, la distensione era già in crisi e più di quanto fosse con la precedente amministrazione. Le sue intenzioni, per quanto bendisposte, risultavano ingenuie come quando i suoi tentativi di riprendere le negoziazioni per una riduzione degli arsenali atomici con un accordo SALT II furono rifiutati da Mosca e il Presidente prese questa risposta come un insulto rivolto alla sua persona. La reazione sovietica era dovuta al fatto che la campagna americana per il rispetto dei diritti umani metteva al centro del mirino proprio i paesi satellite dell'URSS, anche se nelle relazioni bilaterali fra i due paesi l'argomento non era mai stato menzionato direttamente. In aggiunta, anche se c'era l'iniziale volontà di non voler trattare le problematiche legate ai paesi del Terzo Mondo in un'ottica di Guerra Fredda, l'amministrazione finì per fare proprio il contrario con le situazioni che dovette gestire nel Corno d'Africa.

Dalle scelte compiute in questi primi mesi di incarico si può capire che l'amministrazione Carter vide le relazioni con Etiopia e Somalia come parte della competizione con l'Unione Sovietica e che, conseguentemente, per essere in vantaggio doveva guadagnarsi la lealtà dei paesi del Terzo Mondo. Man mano che il regime di Mengistu si muoveva pericolosamente verso l'orbita sovietica, gli Stati Uniti non reagirono per mantenere l'Etiopia sotto la propria influenza ma semplicemente cambiarono mire quando si presentò l'occasione di intraprendere relazioni più strette con la Somalia. Le decisioni prese dalla politica americana nel Corno d'Africa non erano basate sui diritti umani, come era stato proclamato ad inizio Presidenza, ma furono basate esclusivamente su motivazioni strategiche — vista tra l'altro la vicinanza della regione al Medio Oriente — e sulla rivalità con l'Unione Sovietica riguardo la propria area di influenza nel Terzo Mondo. A questo punto, Washington non aveva praticamente più influenza in Etiopia, invece aveva tacitamente accettato di armare un paese vicino che ne aveva violato i confini con un'invasione su larga scala.

L'Unione Sovietica, dal canto suo, aveva cercato di avviare un dialogo fra Etiopia e Somalia per evitare di veder sfociare la tensione in un conflitto armato e stava costruendo una buona relazione diplomatica con i vertici politici del Derg. Anche se l'obiettivo di creare un'unione socialista regionale nel Corno d'Africa era fallita, l'URSS poteva dissociarsi pubblicamente dalla Somalia quando decise di invadere l'Ogaden. In un senso prettamente strategico, nell'ottica della Guerra Fredda, i sovietici avevano vinto un alleato decisamente più importante, ideologicamente parlando, anche se non erano riusciti a unire i paesi africani sotto la rivoluzione socialista. Nessuna delle due superpotenze era realmente in grado di controllare la situazione, ma dal punto di vista di Washington, l'Unione Sovietica era riuscita ad influenzare la situazione in maniera più forte.

### **La nuova gestione della politica estera americana nel Corno d'Africa**

Il processo decisionale della politica estera americana venne confermato nei primi sei mesi di lavoro. Brzezinski era ormai il funzionario nella posizione migliore per influenzare le scelte presidenziali, egli era anche a capo del Comitato di Coordinamento Speciale e aveva l'ultima parola nel preparare il documento finale di tutte le sedute che riguardavano la sicurezza nazionale. Nonostante il loro ruolo non sembrasse ancora fondamentale nella catena decisionale, già durante l'estate del 1977 emersero, tra Vance e Brzezinski, quelle differenze relative alle scelte di intervento nelle questioni di politica estera che avrebbero influenzato in maniera evidente tutta la durata della Presidenza Carter. Il Vice-Presidente Mondale era già coinvolto nel gruppo che si occupava delle questioni di politica estera, specialmente di quelle che riguardavano il Corno d'Africa. Nel quadro bisognava inserire anche il Presidente Carter che a volte prendeva decisioni dettate dall'impazienza che contrastavano con l'atteggiamento del resto dell'amministrazione la quale invece esortava a un approccio più pacato. Carter voleva compiere delle scelte audaci, a volte calcolate erroneamente, mentre i suoi collaboratori guardavano al quadro generale.

In ogni caso, la relazione diplomatica fra Etiopia e Stati Uniti si sarebbe potuta difficilmente salvare e la condizione del paese africano non sarebbe stata così importante per gli americani se non fosse stato per la paura di perdere un alleato a favore dei sovietici. Washington avrebbe potuto attuare una presa di posizione

più dura nei confronti di Addis Abeba e dalla continua violazione dei diritti umani compiuta dal governo etiope interrompendo gli aiuti economici e militari e ritirando la propria ambasciata, così da lanciare un messaggio agli altri leader del Terzo Mondo. O almeno, questo sarebbe dovuto essere l'approccio per continuare ad essere coerenti con la linea politica che l'amministrazione si era prefissata nei confronti dell'Africa.

La strategia di voler aspettare e vedere cosa ne sarebbe stato del governo etiope non era infondata, vista l'instabilità del regime di Mengistu, ma l'utilizzo delle armi americane contro l'insurrezione in Eritrea mise in discussione la credibilità della centralità che Carter aveva dato alla protezione dei diritti umani all'interno della propria linea politica. In aggiunta a ciò, Washington sbagliò nel considerare più valido il suo accordo con il governo di Siad Barre, che mai aveva nascosto la sua intenzione di conquistare e anettere l'Ogaden e la cui richiesta di rifornimenti militari avrebbe dovuto mettere in allarme i funzionari americani.

I documenti raccolti dal Consiglio di sicurezza nazionale mostrano che l'amministrazione Carter era convinta che il conflitto presente nel Corno d'Africa fosse semplicemente un'estensione della competizione fra Unione Sovietica e Stati Uniti per conquistare la lealtà dei paesi del Terzo Mondo e, grazie a questa convinzione, Washington perse la superiorità morale che aveva stabilito all'inizio del mandato, anche se la reputazione di Siad Barre era conosciuta all'intera amministrazione Carter. Il Presidente, da parte sua, avrebbe dovuto usare i rifornimenti militari come leva per fare pressione sul leader somalo per fermare l'invasione dell'Etiopia. Se ciò fosse successo, gli Stati Uniti non si sarebbero ritrovati nella condizione di dover giustificare l'apparente scelta di supportare apertamente un'invasione.

Malgrado fosse evidente che le scelte compiute dall'amministrazione Carter risultassero poco influenti rispetto agli eventi nella regione del Corno d'Africa, nel luglio 1977 Washington avrebbe potuto ancora cercare di arginare il peggio ed evitare un conflitto fra Etiopia e Somalia se avesse guardato alla situazione in un'ottica diversa rispetto a una prettamente di Guerra Fredda. Le truppe cubane presenti nel Corno non erano ancora molte e le probabilità che l'amministrazione americana si decidesse a voler intervenire per evitare il peggioramento della

situazione sarebbero state più alte se la questione non si fosse inserita nel contesto di tensione fra Stati Uniti e Unione Sovietica. Washington aveva compiuto un enorme errore di valutazione non prevedendo che Siad Barre avrebbe proceduto all'invasione dell'Ogaden una volta ottenuta l'approvazione americana all'invio di rifornimenti militari nel paese. Le sue ambizioni erano ben note e le sue richieste di armi avrebbero dovuto rendere le sue mosse successive ancora più palesi. L'amministrazione Carter era però focalizzata, rispetto alle questioni che riguardavano l'Africa, sulla competizione fra le due superpotenze e questo scoraggiava i funzionari americani dal trattare le varie situazioni africane considerandole caso per caso: ogni paese, invece di essere considerato nelle sue caratteristiche peculiari, veniva inserito in un quadro generale di rivalità da Guerra Fredda.

La crisi che si verificò nel Corno d'Africa simboleggiò il cambiamento nella linea di politica estera americana adottata dall'amministrazione Carter nei confronti dei paesi del Terzo Mondo; ad inizio mandato si era prefissato di non coinvolgere le varie situazioni che Washington avrebbe dovuto affrontare nell'ottica della Guerra Fredda ma nei primi mesi della gestione della crisi nel Corno risultò palese che l'andamento della politica era cambiato. Inizialmente gli Stati Uniti cercarono di avere rapporti più stretti con l'Etiopia e al tempo stesso con la Somalia così da cercare di allentare la tensione fra i due paesi direttamente. Non volendo però risultare troppo coinvolta nella questione, l'amministrazione utilizzò i propri alleati per influenzare le due parti africane, tramite canali diplomatici ufficiali.

Verso la fine del primo anno dall'entrata in carica del Presidente Carter, la linea politica prevedeva di appellarsi oppure minacciare direttamente l'Unione Sovietica, su suolo africano, per mettere fine al conflitto e lasciare il Corno d'Africa.

Le relazioni diplomatiche fra Mosca e Washington erano ancora in un periodo di stallo nell'estate del 1977, Carter cercando di invertire la tendenza delle precedenti amministrazioni, invitò i sovietici a negoziare nuovamente un accordo di pace per il Medio Oriente. Gli Stati Uniti erano riusciti a migliorare le relazioni con un importante alleato sovietico, Cuba, togliendo le restrizioni di viaggio e aprendo nuove sezioni speciali alle rispettive ambasciate nelle capitali ma anche

qui si era arrivati a un punto morto in quanto l'amministrazione americana era ancora preoccupata per i contingenti cubani presenti in Angola e per la politica dell'Havana nei confronti dell'Africa.

Il Presidente Carter si adoperò per portare a compimento almeno uno dei punti che aveva evidenziato come fondamentali ad inizio mandato, ovvero il miglioramento delle relazioni con l'America Latina e riuscì a farlo restituendo il Canale di Panama alla sovranità panamense tramite il Trattato di Torrijos-Carter del settembre del 1977. Questo successo costò al Presidente americano molte trattative con il Senato per riuscire a far passare la mozione, impegno che vedeva sacrificate così le negoziazioni interne per far accettare la riapertura dell'accordo SALT con l'Unione Sovietica. Sfortunatamente, a peggiorare ancora di più i rapporti fra le due superpotenze, l'apparente supporto americano all'invasione somala dell'Ogaden suggerì a Mosca che c'era bisogno di un intervento diretto per evitare che Washington espandesse nuovamente la sua influenza nella regione. Fin dall'inizio l'amministrazione Carter interpretò il conflitto come un'altra occasione di scontro con l'Unione Sovietica e Cuba prima che queste decidessero di mandare le proprie truppe nel Corno d'Africa, nonostante i consigli di Vance di non prendere in considerazione i problemi della regione con politiche in un'ottica di Guerra Fredda.

Durante la seconda metà della presidenza Carter, le milizie somale intensificarono la loro presenza in Etiopia, nel mentre i movimenti indipendentisti in Eritrea tentarono di approfittare della debolezza etiopica che doveva concentrare la propria attenzione contro l'attacco subito dalla Somalia per incitare una ribellione nel Nord, così sia Mosca che l'Havana mandarono personale e truppe in supporto del regime socialista di Mengistu.

Mentre gli altri leader africani erano reticenti nello schierarsi con l'una o l'altra parte, il conflitto ebbe un risvolto importante nelle vicende del Medio Oriente dove Israele donò aiuti economici e militari all'Etiopia mentre gli stati arabi supportarono la Somalia, un paese a maggioranza musulmana.

Gli eventi nel Corno d'Africa si verificarono con una rapidità tale che l'amministrazione Carter fu impossibilitata a prendere decisioni che effettivamente avessero un peso sull'andamento della situazione, riducendosi a

mere risposte alle problematiche che venivano presentate alla presidenza. Diversi fattori influenzarono il processo decisionale dell'amministrazione Carter riguardo la politica da attuare rispetto al Corno d'Africa e all'Unione Sovietica durante questo periodo. In primo luogo, le diversità che caratterizzavano i funzionari dell'amministrazione divennero evidenti: emblematico è il caso del disaccordo fra Vance e Brzezinski su come doveva consolidarsi la politica americana nei confronti dell'URSS. Secondariamente, le innate differenze istituzionali all'interno degli organi di politica estera americana si manifestarono altrettanto palesemente. Terzo, la percezione che Washington aveva delle azioni sovietiche, per quanto accurata o meno, creò un'atmosfera per cui risultava inaccettabile rimanere con le mani in mano mentre la controparte agiva. Successivamente, l'effetto delle preoccupazioni che i funzionari dell'amministrazione avevano per la sicurezza nazionale conferì tensione aggiuntiva rispetto alle decisioni strategiche globali. In ultima istanza, l'opinione pubblica americana spinse il Presidente a continuare una linea politica che fosse il più trasparente possibile.

Questi fattori emersero in diverse fasi. Dapprima ci fu l'immediata risposta all'invasione somala dell'Ogaden, durante la quale l'amministrazione Carter non riuscì a condannare Siad Barre per la decisione di violare i confini di un paese vicino. In seguito, l'approccio rispetto al Corno d'Africa cambiò una volta che Cuba e l'Unione Sovietica scesero in campo direttamente per aiutare l'Etiopia e che la crisi somalo-etiope divenne una situazione di tensione fra superpotenze caratteristica della Guerra Fredda; la questione divenne inoltre una problematica regionale quando gli Stati Uniti e i suoi alleati nel Medio Oriente non seppero decidersi su come rispondere all'intervento sovietico. Infine, l'amministrazione Carter inserì la crisi nel Corno d'Africa nelle relazioni bilaterali con Mosca, sperando di utilizzare il clima di distensione per invogliare i sovietici a ritirarsi dal suolo africano.

La reazione americana alla situazione creatasi fra Etiopia e Somalia durante questo periodo dimostra come a Washington avessero ormai perso la fiducia nella distensione e non fossero in grado di considerare l'Unione Sovietica come un paese alla pari piuttosto che come un avversario. Mai, durante la durata della



crisi nel Corno d'Africa, gli Stati Uniti proposero a Mosca di lavorare insieme per risolvere il conflitto nell'Ogaden, se non dopo che sovietici e cubani avevano inviato le prime truppe per aiutare l'Etiopia e ormai questa richiesta risultava priva di motivazione. Non è possibile valutare se l'URSS avrebbe accettato la proposta americana o meno ma, avendo già provato ad arginare la tensione autonomamente, avendo buone relazioni diplomatiche con entrambi i paesi africani coinvolti, si può supporre che forse avrebbe cooperato a una proposta di pace, anche se l'Unione Sovietica era fra le due la superpotenza con più influenza nella regione e avrebbe al tempo stesso anche potuto escludere Washington da un tentativo di negoziazione fra Etiopia e Somalia. Il clima di distensione di quegli anni avrebbe dovuto incoraggiare americani e sovietici a dialogare per risolvere conflitti e situazioni di tensioni che coinvolgevano paesi terzi ma nessuna delle due parti si mosse mai in tale senso. La crisi nell'Ogaden poteva essere l'occasione per usare una strategia di politica estera combinata fra Mosca e Washington, strategia che avvalendosi della presenza di entrambe le potenze sul territorio africano, avrebbe potuto costituire il punto di svolta per concludere il conflitto. Al contrario, l'unico modo in cui gli Stati Uniti guardavano all'Unione Sovietica, almeno da quanto emerge dai documenti ufficiali, era come ad un avversario e non come a un potenziale interlocutore.

Dopo che l'invasione somala della regione dell'Etiopia ebbe effettivamente luogo, l'amministrazione Carter sperava di distanziarsi dall'impressione di aver incoraggiato il governo di Siad Barre in tal senso. Era nell'interesse americano anche voler trovare una fine al conflitto al più presto, prima che potesse ampliarsi in qualcosa che avrebbe ricordato la guerra in Vietnam, quindi Washington doveva essere svelta ad arrivare a una soluzione prima di Mosca così che i sovietici non potessero annoverare anche questo fra i propri successi. Per sviluppare una politica che portasse risultati in tal senso, gli Stati Uniti tentarono di conoscere a fondo le forze etiopi e somale e la possibile reazione dei sovietici alle situazioni che potevano presentarsi durante il conflitto. Le analisi delle varie agenzie governative americane, che già di per sé differivano fra loro in quanto ai risultati ottenuti dal personale d'intelligence presente nel Corno d'Africa, erano basate su percezioni di quello che stava per accadere quindi non totalmente

affidabili riguardo alle decisioni che venivano prese dai vari schieramenti anche ufficialmente. Il Consiglio per la Sicurezza Nazionale, il Dipartimento di Stato e la CIA avevano ognuna la propria visione della situazione nel Corno d'Africa e ciò produsse convinzioni contrastanti all'interno della presidenza su come sarebbe stato meglio agire. Sfortunatamente per Carter, questi tre enti avevano l'effetto di paralizzare il lavoro dell'intera amministrazione.

Nell'agosto del 1977, la CIA redasse un documento che supponeva che l'Unione Sovietica avrebbe continuato a negoziare un cessate il fuoco, anche se secondo l'opinione dell'intelligence americana questa strategia si sarebbe ritorta loro contro vista la radicata divisione etnica e il nazionalismo presente nella regione. Inoltre erano convinti che Mosca avrebbe continuato a consegnare alla Somalia i rifornimenti di armi pattuiti ma non avrebbe accettato nuovi accordi al riguardo con il paese, mantenendo al tempo stesso l'impegno di rifornire sul fronte militare anche l'Etiopia, senza anche qui modificare l'accordo preso con il Derg a meno che la situazione non fosse peggiorata rapidamente. Al tempo stesso, l'analisi ipotizzò che la Somalia non avesse fretta di espellere il personale sovietico presente nella base di Berbera, cosa che avrebbe potuto indurre l'Etiopia a rivolgersi nuovamente all'Occidente per un aiuto economico e tecnologico, anche se era menzionato come più probabile il fatto che Mengistu si sarebbe rivolto ad altri paesi nell'area comunista.

Nello stesso periodo, anche lo staff del Consiglio per la Sicurezza Nazionale elaborò un'analisi sulla situazione in Etiopia: in primo luogo venne sovrastimata l'instabilità del governo di Mengistu, tanto che si pensava che gli aiuti ricevuti dall'URSS e Cuba fossero indispensabili per la sopravvivenza del regime e che, una volta trovatosene sprovvisto, il governo sarebbe caduto; secondariamente si sostenne che l'amministrazione non poteva supportare direttamente il "regime tirannico etiope" ma venne suggerito a Brzezinski che gli Stati Uniti incoraggiassero un cambiamento governativo in Etiopia, magari usando gli alleati nella regione come Israele per manifestare la volontà americana al Derg senza dover avere rapporti diplomatici diretti con il paese, con l'obiettivo finale di

marginalizzare l'influenza sovietica nel Corno d'Africa.<sup>45</sup> Il Consiglio compiva però degli errori di valutazione considerando l'aiuto sovietico e cubano tanto importante da determinare la sicurezza del governo etiope; nonostante l'intera indagine dovesse essere finalizzata a una linea d'azione, la sbagliata interpretazione della situazione in Etiopia fece fallire anche questo tentativo.

Al tempo stesso, il Dipartimento di Stato stilava un proprio rapporto che analizzava la situazione etiope suggerendo, al contrario dell'analisi del Consiglio per la Sicurezza Nazionale, di avvicinare la leadership etiope direttamente dato che in ogni caso il governo di Mengistu non era vicino alla fine. Le differenze di pensiero portarono a diffidenza fra i due organi e, ancora una volta, allo stallo nelle decisioni e all'impossibilità degli Stati Uniti di reagire in maniera decisiva nel Corno d'Africa.

Il Policy Review Committee si riunì a fine agosto per rivedere la situazione nella regione. All'interno dello staff c'erano diverse percezioni di come la situazione si sarebbe evoluta in Etiopia. Il Consiglio per la Sicurezza Nazionale era convinto che il governo di Mengistu sarebbe caduto autonomamente e il Dipartimento di Stato credeva che qualsiasi fosse stato il futuro dell'attuale governo etiope, niente giustificava un intervento diretto americano. Si concluse che l'amministrazione sarebbe rimasta ancora in attesa per vedere come si sarebbe evoluta la situazione. Il Comitato decise di mantenere i rapporti con la Somalia e fornire aiuti minori all'Etiopia e rivedere tutte le decisioni prese dopo un mese.<sup>46</sup>

Una delle problematiche che gli Stati Uniti affrontarono nel relazionarsi con l'Etiopia fu che, nonostante i due paesi avessero una lunga storia di stretti rapporti diplomatici, il sentimento anti americano era più diffuso dopo che Mengistu si era stabilito al governo e aveva proclamato la propria dottrina marxista (durante il periodo conosciuto come "Ethiopian Red Terror") ma a questo si aggiungeva la difficoltà dei funzionari americani presenti sul campo a intraprendere una linea politica basandosi sulle istruzioni che arrivavano da Washington. Il problema risaliva sempre alla radice delle varie discordanze che esistevano fra gli

---

<sup>45</sup> "Interagency Assessment of the Ethiopian-Somali Situation", the National Intelligence Officer for Africa for the Representatives of the National Foreign Intelligence Board. 8 Aug 1977. Citato in 'Jimmy Carter in Africa Race and the Cold War' di Nancy Mitchell.

<sup>46</sup> FRUS 1977-1980. Summary of Conclusions of a PRC Meeting, 08/25/77.

organismi di governo americani e alla difficoltà di decidere come e quando intervenire attivamente nel Corno d’Africa. Dopo aver ricevuto la notizia dell’invasione somala dell’Ogaden, l’amministrazione Carter dovette decidere se continuare a rifornire di armi la Somalia o meno. La linea generale era di bloccare i rifornimenti militari verso il paese e assicurarsi che l’Iran e gli altri alleati somali nella regione non inviassero comunque equipaggiamento americano al governo di Siad Barre. Malgrado questa visione comune, il Dipartimento di Stato e il Consiglio di Sicurezza Nazionale ancora una volta mostrarono atteggiamenti divergenti su come il Presidente Carter dovesse rispondere alla lettera di ringraziamento per gli armamenti ricevuti arrivatagli da parte di Siad Barre; il primo pensava che la risposta dovesse contenere anche una educata condanna del comportamento somalo nei confronti dell’Etiopia mentre il secondo suggeriva di non rispondere affatto, per non rischiare di apparire ancora più coinvolti con la Somalia. Nessuno suggerì di condannare apertamente l’invasione di un altro paese e Carter rispose che si affidava all’influenza di Siad Barre per giungere a una risoluzione pacifica delle ostilità nell’Ogaden.<sup>47</sup> L’estate del 1977 fu una serie di mancate occasioni da parte degli Stati Uniti per assumere un ruolo di spessore nel Corno d’Africa. Quando la Somalia compì l’atto di invasione nei confronti della regione dell’Etiopia, il clima di competizione dato dalla Guerra Fredda impedì all’amministrazione Carter di condannare apertamente il governo somalo o di utilizzare il proprio status per avviare una negoziazione per il cessate il fuoco e il ritiro delle truppe somale dal territorio etiope. Inoltre, la distensione risultava ancora poco presente nelle relazioni fra le due superpotenze e la riapertura del discorso sulla riduzione degli arsenali non era avvenuta.

L’incapacità degli Stati Uniti di prendere una decisione che li portasse ad agire nella regione del Corno d’Africa lasciò spazio all’Unione Sovietica e a Cuba per assistere il paese vittima in questa specifica situazione e proclamarsi difensori dei confini inviolabili, comportamento che venne visto in maniera molto positiva dal resto dei paesi africani. L’amministrazione Carter risultò troppo tentata dal rimpiazzare Mosca come fornitore di aiuti militari alla Somalia quando questa decise di assistere maggiormente l’Etiopia e accettò la posizione senza

---

<sup>47</sup> F FRUS 1977–1980. Memorandum from Zbigniew Brzezinski to President Carter, 08/26/77.

considerare pienamente cosa questo avrebbe comportato. Quando poi Siad Barre dimostrò che le sue mire non si fermavano ai discorsi nazionalisti, il governo americano si trovò diviso su come rispondere alla situazione problematica in cui si era ritrovato e, incapace di tagliare del tutto i rapporti con la Somalia, fallì nel condannarne il comportamento apertamente. Questo scarso giudizio e la mancanza di lungimiranza da parte di Washington, trasformarono quello che era un motivo di tensione regionale in un conflitto con implicazioni internazionali.

### CAPITOLO III

#### **Reazione della Presidenza Carter all'atteggiamento sovietico nel Corno d'Africa e mutamento definitivo del clima instaurato all'inizio degli anni '70 nel contesto della Guerra Fredda**

##### **Scoperta del massiccio intervento sovietico e cubano e le reazioni che provocò a livello regionale e internazionale**

Nell'estate del 1977 le truppe somale, nonostante fossero numericamente inferiori a quelle etiopi, riuscirono a conseguire importanti vittorie sul campo. Per settembre le milizie somale avevano conquistato la zona est dell'Ogaden occupando la città di Giggiga, cosa che facilitava il loro attacco alle città chiave di Dire Dawa, importante centro industriale e commerciale abitato prevalentemente da cittadini di etnia somala, e Harar, importante perché considerata la quarta città santa dell'Islam.

Washington non riuscì a rimanere aggiornata sul conflitto per via delle problematiche di comunicazione che nei mesi precedenti l'invasione somala avevano impedito agli organi governativi di avere un quadro chiaro della situazione ed elaborare una linea politica; il massiccio intervento sovietico in rifornimenti militari all'Etiopia venne scoperto solo verso la fine del 1977, quando questo era già iniziato dal settembre dello stesso anno.<sup>48</sup> L'Intelligence americana fu anche lenta nell'identificare le oltre 10.000 truppe cubane che erano state stanziare in Etiopia da Castro favorevolmente colpito dall'introduzione del marxismo nel governo di Mengistu. L'amministrazione Carter aveva già ricevuto segnalazioni da parte della Somalia sui larghi contingenti inviati da Cuba in Etiopia ma, non avendo avuto riscontri da parte della propria intelligence che confermassero questa affermazione, non erano stati presi provvedimenti in tal senso.<sup>49</sup>

Per ottobre l'Etiopia aveva raccolto tutti i mezzi necessari per respingere con successo l'avanzata somala, bloccandola a Dire Dawa e Harar. La condizione del

---

<sup>48</sup> FRUS, 1977-1980. Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter, 11/28/77.

<sup>49</sup> FRUS, 1977-1980. Memorandum From Paul B. Henze of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), 08/24/77.

governo etiope però rimaneva molto incerta; Mengistu compì un viaggio segreto a Mosca verso fine ottobre per richiedere maggiori aiuti militari e mezzi per stabilire un Stato comunista con il fine di garantire la stabilità del proprio governo. Ma l'Unione Sovietica doveva dare precedenza alla guerra con la Somalia prima di occuparsi delle richieste del leader etiope.

Una volta che l'intelligence americana venne a conoscenza del fatto che l'URSS aveva incrementato gli aiuti all'Etiopia e che aveva condannato apertamente per l'invasione dell'Ogaden la Somalia, a cui addossava tutta la colpa del conflitto, gli Stati Uniti continuarono a credere che i sovietici non avrebbero del tutto chiuso i rapporti con Mogadiscio, vista l'importanza che Mosca attribuiva alla sua base a Berbera. Supposero invece che il governo sovietico stesse cercando di limitare i rifornimenti militari ai somali per convincere il paese che non sarebbe uscito vincitore dal conflitto con l'Etiopia e quindi risultare la potenza con maggiore influenza per poter dare luogo a un negoziato di pace fra i due paesi africani.<sup>50</sup> È anche molto probabile che la CIA non fosse pronta alla vastità dell'intervento sovietico e fosse rimasta sorpresa rispetto a quanto massicciamente e quanto rapidamente Mosca fosse intervenuta nel Corno d'Africa.

Dopo il fallito tentativo di mediare fra i due paesi africani, l'Unione Sovietica si era ritrovata in una posizione scomoda in quanto fornitore di aiuti militari sia all'Etiopia che alla Somalia, alla quale cominciò però a ridurre i rifornimenti dopo l'invasione dell'Ogaden. Siad Barre reagì abrogando il Trattato di Cooperazione con l'URSS e espellendo il personale sovietico rimasto nel paese, revocando loro l'accesso alla base di Berbera. Malgrado questa non fosse la sua volontà, Mosca risparmiò l'elaborazione di una strategia sull'espansione dell'impegno militare nel paese e concentrò tutti i propri mezzi per assistere le truppe etiopi e cubane impegnate nel conflitto nell'Ogaden.

Contemporaneamente, i movimenti indipendentisti in Eritrea colsero l'occasione dell'invasione che occupava l'esercito etiope per conquistare parti del territorio fra cui Cheren, la seconda maggiore città eritrea. I massicci rifornimenti militari sovietici, aumentati dall'inizio del conflitto, servirono a contenere le milizie eritree e portare il bilancio a favore del Derg. L'Unione Sovietica negò immediatamente

---

<sup>50</sup> *Ivi, pagina 62.*

di aver acconsentito a tale utilizzo delle proprie armi, temendo che il coinvolgimento sovietico nel porre fine alle insurrezioni eritree avrebbe portato all'allontanamento degli altri movimenti a base marxista nel Terzo Mondo. Nonostante i metodi brutali utilizzati da parte del governo etiope in occasione della feroce repressione dei ribelli in Eritrea, la conseguenza fu che il legame fra l'URSS e l'Etiopia si rinsaldò ancora di più, e qualsiasi altra opposizione di matrice ideologica non attecchì nel far riconsiderare a Mosca il proprio rapporto con il paese africano.

L'amministrazione Carter era stata colta di sorpresa dall'entità del coinvolgimento sovietico e cubano in Etiopia e ciò fece partire un dibattito alla Casa Bianca su quali motivi avessero spinto Mosca un'assistenza di così larga scala. Brzezinski pensava che i sovietici avessero un programma per conquistare sempre più paesi nel Terzo Mondo e avvicinarli al comunismo e che questo fosse un primo passo verso la realizzazione di tale programma. Al contrario, Vance pensava che questo fosse un esempio di come Mosca era disposta a cogliere qualsiasi occasione di sfruttare un conflitto locale come possibilità di promuovere i propri interessi nelle varie aree regionali del Terzo Mondo. Sicuramente i sovietici stavano sfruttando il successo ottenuto dopo la guerra in Angola per stabilire la loro posizione in maniera sempre più dominante in Africa. Indipendentemente dai motivi, Brzezinski era convinto che Mosca avesse con i propri interventi nella regione violato i termini della distensione mentre Vance non era d'accordo e questo ulteriore disaccordo fra i due funzionari portò ancora una volta Washington ad essere inefficiente nel trovare una risposta adeguata all'intervento sovietico e cubano in Etiopia.

Quello che era evidente a tutta l'amministrazione era che l'Unione Sovietica aveva cambiato modus operandi nell'assistere i propri alleati nel Corno d'Africa rispetto a come aveva precedentemente fatto in Angola, dove la strategia si era basata sull'attesa e il non intervento immediato con massicci rifornimenti militari. Questa seconda opzione, infatti, era stata adottata da Mosca solamente nelle occasioni in cui la sicurezza nazionale era a rischio, quando i conflitti cioè erano molto più vicini ai confini dell'URSS.



Gli Stati Uniti quindi vollero identificare i motivi del mutamento nel comportamento sovietico: se l'URSS stava mettendo in atto una strategia per portare dalla propria parte uno ad uno il maggior numero di paesi africani, gli sforzi americani dovevano concentrarsi sul trovare una linea d'azione per fermare l'espansione sovietica nel continente. Se, al contrario, Mosca sfruttava le opportunità che si presentavano in Africa per perseguire i propri interessi politici allora Washington doveva attivarsi per spegnere tutti i focolai di rivoluzione socialista nei paesi vicini al Corno d'Africa che avrebbero dato all'URSS possibilità di assistenza e di cogliere ogni opportunità per avvicinarsi ai governi africani. L'amministrazione Carter mise anche in dubbio l'intero periodo di distensione: forse questo aveva facilitato l'Unione Sovietica nel decidersi per l'intervento in quelle situazioni al di fuori dei propri confini. Sicuramente, allentata grazie alla distensione la pressione costituita dalla competizione economica e dalla corsa agli armamenti, l'URSS aveva la possibilità di concentrarsi di più sulla propria politica estera, cosa che gli Stati Uniti non avevano previsto.

Il coinvolgimento sovietico e cubano nel conflitto in Etiopia lo portò all'attenzione dell'opinione pubblica e, contemporaneamente, gli alleati dell'America in Medio Oriente manifestarono preoccupazione per un intervento sovietico così importante nella regione, continuando a temere l'influenza del movimento comunista alla stabilità dei propri governi. Il governo americano, resosi infine conto dell'intera situazione nel Corno d'Africa anche grazie all'attenzione mediatica che il conflitto stava riscontrando, cominciò ad esaminare la possibilità di reagire all'intervento sovietico. Per quell'ala dell'amministrazione che era contraria alla distensione e in particolare all'accordo SALT, l'intervento dell'Unione Sovietica in Etiopia provava solamente che Mosca era un nemico che mirava all'espansione e che doveva essere contenuto. Venne inoltre suggerito di continuare l'assistenza militare alla Somalia contro Etiopia, Cuba e URSS, nonostante Siad Barre avesse iniziato il conflitto con l'invasione dell'Ogaden e ciò avesse giustificato i sovietici ad intervenire in maniera massiccia per aiutare il Derg, dimostrando la loro ignoranza sulla questione e sulla regione interessata dagli scontri.

Il conflitto nell'Ogaden divenne problematico per gli Stati Uniti anche dal lato di un altro alleato nella regione medio orientale: Israele. Fra Etiopia e Israele, due stati non musulmani della regione, c'era una lunga storia di buoni rapporti diplomatici anche se questi erano stati interrotti da parte di Haile Selassie (come da parte della maggioranza dei leader africani) dopo la guerra arabo-israeliana del 1973. Dal 1975 le relazioni fra i due paesi ripresero e Israele cominciò a rifornire il Derg di mezzi militari americani. Quando l'Etiopia si vide coinvolta nella guerra dell'Ogaden contro la Somalia, Israele cominciò a vendere armi al governo etiope. L'amministrazione Carter non potè fare molto in merito a questa alleanza che apparentemente andava contro la linea che loro avevano preso nel conflitto ma visto che le armi vendute all'Etiopia non erano americane, si decise di non interferire. Quindi la situazione configuratasi nel Corno d'Africa vedeva Israele fornire assistenza all'Etiopia così come faceva l'Unione Sovietica, che era il contrario di ciò che stavano facendo gli Stati Uniti, mentre al tempo stesso Mosca forniva aiuto anche all'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP) contro Tel Aviv. Washington avrebbe potuto spingere Israele a fermare l'invio di aiuti verso l'Etiopia ma allo stesso tempo tornava loro utile che ci fosse qualcun altro che potesse rifornire militarmente il Derg così da limitare l'influenza sovietica.

Nel gennaio del 1977, il Presidente Carter inviò agli alleati americani nel Medio Oriente e a Mengistu un messaggio in cui chiarì che gli Stati Uniti credevano ancora nell'inviolabilità dei confini e quindi condannavano l'aggressione subita dall'Etiopia ad opera della Somalia. Secondariamente assicurò ai presidenti dei vari paesi che aveva incoraggiato il ritiro delle truppe somale dall'Ogaden e che, quando questo sarebbe accaduto, avrebbe volentieri partecipato a un negoziato fra i due paesi africani, come ugualmente supportava negoziati fra la resistenza eritrea e il governo etiope affinché l'Eritrea rimanere parte del paese. Infine, Carter sperava che Mengistu accettasse la sua richiesta di inviare un funzionario americano ad Addis Abeba per aiutare a mantenere l'integrità del paese.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> FRUS, 1977–1980. Message From President Carter to Ethiopian Chairman Mengistu, 01/19/78.

Gli Stati Uniti dovettero anche prepararsi a rispondere a livello internazionale del loro supporto al governo somalo quando la reazione dell'ONU e OAU, una volta che venne resa nota la situazione nell'Ogaden, fu di condannare immediatamente l'invasione. La reazione al massiccio intervento militare sovietico e cubano però furono diverse: se la presenza di due paesi del blocco comunista creava malcontento nei leader di vari paesi africani, andava però considerato che questi erano intervenuti in favore della vittima in questa particolare circostanza, cosa che mise a tacere qualsiasi eventuale critica potesse essere fatta in sede internazionale nei loro confronti. La Cina criticò la vastità dell'intervento sovietico e rafforzò i propri rapporti diplomatici con la Somalia dopo che il paese aveva tagliato i suoi con Mosca, ma non rimase mai coinvolta nella maniera in cui lo era stata in Angola. Gli alleati americani in Europa condannarono collettivamente l'invasione somala e il diretto intervento sovietico, sperando in una conclusione tempestiva del conflitto, soprattutto per salvaguardare i propri interessi nel Corno d'Africa. Gran Bretagna e Germania dell'Ovest si dissero addirittura disposte a considerare l'invio di una certa quantità di rifornimenti militari alla Somalia a scopo difensivo se Siad Barre avesse ritirato le proprie truppe dal territorio etiope. La Francia, dal canto suo, era preoccupata che gli scontri si espandessero alla vicina ex colonia del Djibouti, che contava all'interno dei propri confini popolazione di etnia somala, temendo le eventuali successive mire della Somalia se l'Ogaden fosse stato inglobato in un nuovo stato somalo.

Tutti i paesi che guardavano con timore al considerevole coinvolgimento sovietico nel Corno d'Africa aspettavano che gli Stati Uniti prendessero in mano la situazione, nonostante nessuno potesse fornire suggerimenti concreti su come contrastare l'espansionismo di Mosca. Per l'amministrazione Carter ormai il conflitto nell'Ogaden e le implicazioni sulla Guerra Fredda erano immediatamente connessi e l'intervento sovietico e cubano nel Corno d'Africa aveva semplicemente riconfermato questa convinzione. Washington inoltre inquadrava questo conflitto come parte del problema medio orientale più che africano e adottò una linea di azione in tale senso per invogliare l'Unione Sovietica a ritirare le truppe dalla regione. Questa fu anche una conseguenza

delle tradizionali relazioni diplomatiche tenute dalla Somalia con altri paesi musulmani, alleati degli Stati Uniti, nel Medio Oriente. I leader di questi paesi, preoccupati per la crescente influenza sovietica nella regione, temevano che l'ideologia comunista minacciasse i loro governi e si appellarono a Washington perché intervenisse. I paesi africani, dall'altro lato, non potevano supportare la Somalia che aveva violato l'integrità territoriale di un altro stato infrangendo uno dei più importanti principi condivisi. L'Organizzazione dell'Unità Africana, però, oltre a condannare l'invasione non fece altro contro il governo di Siad Barre.

Mentre gli Stati Uniti rimanevano preoccupati riguardo l'intervento sovietico e cubano nel Corno d'Africa, l'amministrazione Carter continuò ad intrattenere rapporti e avere incontri con i funzionari sia del governo etiope che di quello somalo cercando di mediare fra i due e di riguadagnare l'influenza sulla regione per tutto il corso dei mesi della fine del 1977 e gennaio del 1978. I tentativi americani però vennero vanificati dall'assistenza sovietica sul campo che cambiava rapidamente il corso degli eventi. In questo periodo, l'amministrazione Carter tentò di seguire una linea politica che prevedeva di recuperare la relazione con l'Etiopia, che in questa circostanza rimaneva la vittima, senza però intaccare il nuovo legame instaurato con la Somalia. Gli Stati Uniti erano soddisfatti dell'espulsione dei sovietici dal territorio somalo e volevano manifestare il proprio compiacimento direttamente a Siad Barre ma senza lasciar intendere che supportavano anche l'invasione compiuta nei confronti dell'Etiopia.<sup>52</sup> Il personale del Dipartimento di Stato, il Dipartimento della Difesa e la CIA riuniti decisero che ad un messaggio scritto sarebbe stata preferibile la comunicazione orale dello stesso a Siad Barre tramite l'ambasciatore americano Loughran. Il fatto che l'amministrazione non supportasse apertamente l'invasione somala ma nemmeno apertamente la condannasse, fece sì che i rapporti fra i due paesi diventassero sempre più stretti. Nel dicembre del 1977 una delegazione da Mogadiscio arrivò a Washington per incontrarsi con membri del Consiglio per la Sicurezza Nazionale e, mentre i somali continuavano a giustificare l'invasione dell'Ogaden e spingere sull'allontanamento sovietico dal paese, i toni dei

---

<sup>52</sup> FRUS, 1977-1980. Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter, 12/23/77.

funzionari americani fecero intendere la serietà della relazione con la Somalia da parte della Presidenza Carter. La delegazione somala sapeva come spingere sulle insicurezze americane, date dalla competizione della Guerra Fredda ed espresse timore per un'eventuale espansione in Etiopia della presenza sovietica, la quale avrebbe rappresentato il primo passo per un'invasione nel territorio somalo, e per un piano da parte di Mosca di dominare gradualmente tutta l'Africa. Brzezinski percepiva come queste parole fossero studiate appositamente per manipolare l'amministrazione ma, credendo che effettivamente la strategia di espansione dell'Unione Sovietica fosse veritiera, non si oppose al mantenimento del dialogo fra Stati Uniti e Somalia.

A Washington era diffusa la convinzione di non aver commesso fino ad allora alcun errore nel Corno d'Africa. Paul Henze nel suo rapporto annuale al Consiglio per la Sicurezza Nazionale ammise che l'unica cosa che l'amministrazione avrebbe dovuto prevedere erano le intenzioni somale prima di concedere al paese aiuti militari che sarebbero serviti per l'invasione dell'Ogaden. Contrappose alla linea d'azione americana quella sovietica: gli Stati Uniti erano rimasti non troppo coinvolti dal conflitto nel Corno d'Africa mentre l'Unione Sovietica era rimasta incastrata fra i propri rapporti sia con l'Etiopia che con la Somalia e non aveva avuto altra scelta che supportare un regime internazionalmente poco popolare come quello di Mengistu. Qualsiasi sarebbe stata la fine del conflitto, la tensione nel paese rimaneva anche fra il Derg e i movimenti indipendentisti in Etiopia, di conseguenza Mosca sarebbe rimasta impantanata in un secondo Vietnam. Il documento presentava una visione molto ottimistica della condizione in cui si trovava l'amministrazione Carter rispetto alla gestione della situazione nel Corno d'Africa anche rispetto alla paura americana che l'Unione Sovietica potesse uscirne vincitrice come era successo in Angola. Nel gennaio del 1978 il Presidente Carter, durante una conferenza stampa, fece una gaffe in cui, rispondendo a una domanda sul conflitto nell'Ogaden, chiedeva alla Somalia di iniziare le negoziazioni e di mettere fine allo scontro. Per quanto la risposta fosse stata il più possibile bilanciata nei toni, Mengistu non la percepì così e criticò il fatto che Carter non avesse menzionato l'importanza dell'integrità territoriale etiope o il fatto che era stato lo stesso Siad Barre ad iniziare le ostilità.

Per arginare i danni, il Presidente Carter inviò un messaggio personale al leader etiope<sup>53</sup> e Brzezinski incontrò l'ambasciatore etiope Ayalew per assicurarsi che venisse ribadita l'importanza che l'amministrazione attribuiva al mantenimento dei confini dell'Etiopia e al ritiro delle truppe somale dal territorio dell'Ogaden. L'ambasciatore etiope si disse soddisfatto sia dell'incontro che del messaggio del Presidente Carter ma ammoniva l'amministrazione di smettere di condannare la Somalia solo parzialmente.<sup>54</sup>

Verso la fine di gennaio del 1978 il Dipartimento di Stato organizzò a Washington un summit con i rappresentanti di Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania dell'Ovest, Francia e Italia finalizzato a elaborare una linea politica per organizzare una risposta all'intervento sovietico e cubano nel Corno d'Africa. Venne concluso che si sarebbe intervenuti per il ritiro delle truppe somale dall'Ogaden e per avviare un negoziato di pace fra Etiopia e Somalia per far sì che la regione rimanesse confederata sotto lo stato etiope ma riuscisse ad ottenere una qualche autonomia e permettere alle forze ONU di entrare nel territorio per il mantenimento della pace. Durante la riunione, venne affrontato il problema della penetrazione sovietica dell'area medio orientale, dove fino ad allora avevano avuto maggiore influenza i paesi dell'occidente: e i rifornimenti forniti all'Etiopia, che eccedevano le reali necessità del paese per la sola guerra contro la Somalia, sembravano rappresentare un primo passo mosso dall'URSS per consolidare la propria presenza dapprima all'interno del governo etiope (che con la rivoluzione aveva perso i legami politici con gli Stati Uniti) e poi in altri paesi africani. Infine il Dipartimento di Stato, che aveva organizzato l'incontro, concluse che era necessario dialogare della situazione anche con l'Unione Sovietica stessa, una mossa che sicuramente avrebbe impattato sulla distensione. Il Consiglio per la Sicurezza Nazionale non si disse molto soddisfatto di queste conclusioni: non era stato discusso il ruolo di Cuba o il problema dei movimenti indipendentisti eritrei e, nonostante durante l'incontro fosse stata affrontata la problematica dell'intervento sovietico, per il ritiro delle truppe

---

<sup>53</sup> *Ivi*, pagina 67.

<sup>54</sup> FRUS, 1977-1980. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, 01/19/78.

sovietiche dall'Etiopia.<sup>55</sup> Questo risultato mostra ancora una volta le differenze di vedute all'interno dell'amministrazione Carter. Sia il NSC che il Dipartimento di Stato volevano il ritiro dell'Unione Sovietica dal Corno d'Africa e preferivano discutere di queste problematiche direttamente con Mosca in un approccio bilaterale. Ma se il Dipartimento sperava di sfruttare la distensione per invogliare i sovietici a negoziare una pace il Consiglio — d'altra parte — voleva usare la stessa per mettere dei paletti alla politica dell'URSS e dire loro cosa potevano e non potevano fare in uno scenario internazionale.

I rapporti bilaterali fra le due superpotenze non attraversavano una fase positiva già dalla seconda metà del 1977, influenzati dalla tensione nel Corno d'Africa, che entrambi avevano subito inquadrato in un'ottica da Guerra Fredda. Il loro coinvolgimento nella regione non aveva alla base ragioni economiche e, anche se la componente ideologica poteva aver parzialmente contribuito, la spinta principale sia per Washington che per Mosca era la competizione per il Terzo Mondo. Inoltre, il fatto che Cuba fosse direttamente coinvolta nel conflitto dell'Ogaden, chiuse definitivamente a Carter la possibilità di portare a termine il riavvicinamento con i paesi dell'America Latina. Il Presidente incontrò anche delle resistenze interne quando, dopo aver fatto passare molto faticosamente il Trattato sul canale di Panama al Senato, le truppe cubane sbarcarono in Etiopia e diedero alla fazione conservatrice motivo di criticare il modo di agire del proprio Presidente che lasciava in mano a un governo anti-americano qualcosa di strategicamente così importante. Ai loro occhi, Carter stava indebolendo il ruolo degli Stati Uniti a livello globale, concedendo la sospensione delle sanzioni a Cuba mentre quest'ultima mostrava una massiccia presenza in Africa. L'obiettivo dell'amministrazione ora era di rovesciare questa valutazione e il Corno d'Africa era l'occasione per riuscirci.

Agli inizi di ottobre il Presidente Carter tenne un discorso all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per promuovere lo smantellamento degli arsenali nucleari e per limitare i conflitti locali ma nessuna menzione venne fatta riguardo alla

---

<sup>55</sup> FRUS, 1977–1980. Note From Paul B. Henze of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), 01/24/78.

situazione fra Etiopia e Somalia.<sup>56</sup> Nel mese successivo però, come evidenziato in precedenza, l'amministrazione cominciò ad avere una visione più chiara della situazione in Etiopia, soprattutto dell'intervento delle truppe cubane e dell'incremento dei rifornimenti sovietici di armi al Derg.

Da questo momento in poi, la retorica dell'amministrazione Carter ebbe un approccio più apertamente critico e duro nei confronti degli avversari comunisti: ormai il conflitto nel Corno d'Africa occupava sempre di più la politica estera americana particolarmente riguardo alle relazioni fra le superpotenze. Il problema dell'intervento cubano e sovietico in Etiopia fu portato direttamente a Mosca, inizialmente tramite contatti dei funzionari americani con le controparti sovietiche, poi con una lettera che Carter indirizzò direttamente a Brezhnev per le vacanze di Natale.<sup>57</sup> Nonostante gli Stati Uniti non si aspettassero la risposta sperata, Brzezinski in particolare pensava che fosse necessario esporre esplicitamente quali fossero i punti della distensione che, secondo Washington, Mosca aveva violato intervenendo nel Corno d'Africa. Questa lettera fu anche il primo episodio in cui gli Stati Uniti suggerirono all'Unione Sovietica di lavorare insieme, come superpotenze, per cercare di risolvere il conflitto, anche se — dal punto di vista di Brezhnev — quella di Carter era una mossa disperata, data dal fatto che i sovietici avevano ora una posizione predominante nella regione e quindi non diede seguito alla richiesta. Una volta esclusa l'opzione di una negoziazione congiunta mediata dai due paesi insieme, il Presidente Carter dovette ricorrere a un'altra opzione per influenzare la situazione nel Corno d'Africa.

### **Il cambiamento negli Stati Uniti da un atteggiamento di distensione a uno di contenimento**

Washington temeva, una volta conosciuta l'entità dell'intervento sovietico e cubano in Etiopia, che questa superiorità militare avrebbe portato all'invasione della Somalia, una volta vinta la guerra nell'Ogaden. L'unica arma che Washington cominciò ad usare di rimando fu un certo tipo di retorica propagata tramite discorsi e conferenze stampa. Già nel gennaio del 1978 Carter cominciò

---

<sup>56</sup> Carter discourse to the UN General Assembly, 10/04/77.

<sup>57</sup> FRUS, 1977–1980. Backchannel Message From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to the Ambassador to the Soviet Union (Toon), 12/21/77.



a usare nei propri discorsi pubblici e alla stampa, una retorica in cui addossava tutta la colpa del conflitto all'Unione Sovietica. Il cambiamento avvenne in maniera plateale: di fatto si passò repentinamente dal trattare la questione in maniera bilaterale attraverso canali diplomatici e lettere dirette ai capi di Stato al manifestare ad alta voce le preoccupazioni americane riguardo il comportamento sovietico in Etiopia.

L'amministrazione condivideva lo stesso timore a cui dava voce Carter e la convinzione comune era che non ci fosse una possibilità di intervento attivo per espellere i sovietici e le truppe cubane dall'Etiopia, a meno che la guerra nell'Ogaden non avesse finito per trascinarsi come era successo per gli americani in Vietnam e ciò avesse comportato un logoramento degli sforzi talmente importante da portare Mosca a decidersi per il ritiro; l'altra opzione era che il governo etiope cacciasse i sovietici dal proprio territorio. La strategia del Consiglio per la Sicurezza Nazionale, sostenuta da Brzezinski e Henze in primis, era di continuare pubblicamente con una narrativa che presentasse l'Unione Sovietica come parzialmente responsabile del conflitto nel Corno d'Africa e fare appelli diretti a Mosca per fermare i rifornimenti di armi verso l'Etiopia per far sì che cessasse la guerra; in aggiunta Washington avrebbe continuato a portare avanti la competizione con l'URSS in quelli che erano gli obiettivi sovietici se questa avesse continuato l'intervento a favore del governo etiope. Il primo approccio, soprattutto, venne ufficializzato non solo nelle occasioni che riguardavano la politica estera americana ma in qualsiasi discorso che il Presidente fece in quel periodo, portando avanti un tono molto meno diplomatico di quello che era stato usato in precedenza, in particolare da Carter nella sua lettera di dicembre a Brezhnev. Tutto ciò lasciava intendere che l'amministrazione si stesse spostando da un approccio diplomatico in cui subordinava le proprie azioni alla verifica di quanto la controparte sovietica avrebbe rispettato il clima di distensione, a un approccio più conflittuale, che non vedeva ormai più in piedi alcuna distensione, e che mostrava di prediligere l'atteggiamento fin dall'inizio suggerito da Brzezinski rispetto a quello adottato fino a quel momento, secondo il consiglio di Vance, dal Presidente Carter. La seconda parte del 1977 vide continui cambiamenti sul campo nel Corno

d'Africa. La Somalia era inizialmente in vantaggio mentre l'Etiopia affrontava difficilmente il doppio fronte nell'Ogaden e in Eritrea: il governo di Mengistu sembrava più instabile che mai e pronto a cadere da un giorno all'altro. L'intervento congiunto di Unione Sovietica e Cuba nei confronti del governo etiope aveva immediatamente aiutato a rallentare l'avanzata delle truppe somale. Nel mentre, Mosca tentava di mantenere i propri rapporti con entrambe le parti del conflitto, nonostante avesse ridotto i rifornimenti verso Mogadiscio e aumentato quelli per Addis Abeba; al che Siad Barre reagì rivolgendosi agli Stati Uniti e cacciando i sovietici dal territorio somalo cosicché tutti i mezzi sovietici (economici, diplomatici e ideologici) si concentrarono sull'Etiopia.

Gli Stati Uniti si trovarono sotto pressione da diverse parti che chiedevano una reazione al massiccio intervento sovietico e cubano nel Corno d'Africa. In primo luogo l'amministrazione dovette correggere la propria immagine una volta che venne evidenziato il suo apparente incoraggiamento all'invasione somala tramite la vendita di armi al governo di Siad Barre e gli alleati nella regione affiancati dall'ala conservatrice del governo suggerivano di continuare l'assistenza militare alla Somalia, soprattutto dopo che il canale di aiuti sovietico verso l'Etiopia venne aumentato. A contrapporsi a questa linea di azione c'era la condanna morale di star supportando un governo che aveva violato l'unità territoriale del paese vicino. Washington si trovava quindi davanti a una scelta: dare priorità alla competizione data dalla Guerra Fredda oppure alle considerazioni morali. Alla fine l'amministrazione scelse un approccio intermedio, chiamando i propri alleati regionali — nonostante questi fossero esitanti — ad offrire aiuto alla Somalia invece di farlo direttamente e cercando un modo per coinvolgere Siad Barre e Mengistu nella negoziazione di un accordo per porre fine alla guerra anche senza avere una propria posizione così influente da poter portare a termine quest'ultima iniziativa.

L'altra problematica che venne affrontata dall'amministrazione Carter fu quella di stabilire delle linee chiare e condivise su cosa prevedesse la distensione in quanto, in linea teorica, essa avrebbe dovuto attenuare il clima di competizione fra Washington e Mosca ma il massiccio intervento militare sovietico prima in Angola e successivamente in Etiopia lasciava intendere che l'Unione Sovietica

avesse inteso diversamente le basi dell'accordo. Fino a quel momento però, la distensione non era mai stata definita con precisione e, anche se Brzezinski pensava che l'Unione Sovietica non avesse rispettato il principio di reciprocità, né il Consiglio per la Sicurezza Nazionale né il Dipartimento di Stato avevano alcun elemento per accusare direttamente Mosca di qualcosa per il suo comportamento.

In questi mesi, il Presidente cambiò atteggiamento nei confronti dell'URSS: inizialmente Carter sperava di poter migliorare i rapporti con Mosca e seguiva la linea politica del Dipartimento di Stato cercando di superare la mentalità da Guerra Fredda tipica delle amministrazioni che l'avevano preceduto e mai avrebbe pensato di acconsentire a mandare aiuti a governi che attuavano violazioni dei diritti umani nei propri paesi solamente perché si contrapponevano all'Unione Sovietica. Ma così successe quando Carter cominciò ad ascoltare maggiormente Brzezinski il quale sosteneva che l'Unione Sovietica avesse violato la distensione nel Corno d'Africa per conquistare la regione con la propria influenza, alimentando così le situazioni di conflitto nel Terzo Mondo. Questo cambiamento impedì alle due superpotenze di trovare una soluzione comune per porre fine al conflitto nell'Ogaden: le relazioni fra Stati Uniti e Unione Sovietica videro al contrario, a causa della questione africana, un peggioramento tale da mettere in crisi l'intera distensione.

Il grande problema che sottostava all'impossibilità dell'amministrazione di intervenire in politica estera e in particolare nella crisi del Corno d'Africa era la differenza di approccio alla situazione che avevano da un lato Cyrus Vance e dall'altro Zbigniew Brzezinski: Vance preferiva una mediazione con l'Unione Sovietica per riuscire ad arrivare alla riduzione delle tensioni anche nell'Ogaden mentre Brzezinski supportava un confronto con Mosca sulle sue azioni in Etiopia. I due non riuscirono a concordare una strategia che fosse efficiente per risolvere la situazione in maniera favorevole per gli Stati Uniti. Brzezinski e Vance rappresentavano per Carter le due scuole di pensiero su come Washington avrebbe dovuto reagire nei confronti dell'Unione Sovietica e l'intervento sovietico e cubano in Etiopia fu il punto di svolta che portò il Presidente a passare da un

approccio più in linea con Vance a uno che seguiva le raccomandazioni fatte da Brzezinski.

Nel corso del 1978 il Presidente Carter si spostò, come già detto, da un approccio favorevole alla distensione e al dialogo con l'URSS come sostenuto da Vance a uno che mirava al vincere la competizione data dalla Guerra Fredda promosso da Brzezinski. Anche il governo degli Stati Uniti e la stampa cominciarono a premere per un intervento più deciso nei confronti dell'Unione Sovietica nel Corno d'Africa e questo clima, aggiunto ai continui disaccordi fra Vance e Brzezinski non aiutava l'amministrazione a definire una linea d'azione. L'unico punto su cui l'amministrazione, il Congresso e la stampa concordavano era la lettura delle motivazioni che avevano portato Mosca ad intervenire in maniera così importante in Etiopia: l'idea era che i sovietici non scegliessero dove mirare il loro supporto ma, vedendo l'evolversi di movimenti rivoluzionari ispirati alla dottrina marxista, rivolgersero le loro attenzioni a quel determinato paese sperando così di continuare ad aumentare la propria influenza nel Terzo Mondo a partire dall'Africa. In ogni caso, considerato che l'immagine che si aveva all'epoca del Presidente era di un uomo debole che in America Latina si piegava a dei governi anti-americani e in Africa lasciava campo libero al nemico, Brzezinski non ebbe difficoltà a riguadagnare posizione e affermare la sua visione su come affrontare la situazione in Africa con la scusa di aiutare Carter a cambiare la propria immagine.

Anche se fin dall'inizio l'intera amministrazione sapeva delle differenze di pensiero fra Brzezinski e Vance, queste non divennero evidenti fino alla seconda metà del 1978. Fino a quel momento era stato possibile stabilire di comune accordo la strategia secondo la quale gli Stati Uniti avrebbero dovuto comportarsi con il Canale di Panama e concordare sulla centralità della tutela dei diritti umani nella politica estera americana, sulla continuazione dei negoziati nel Medio Oriente e dell'accordo SALT. L'intervento sovietico nel Corno d'Africa, però, fu il punto di rottura più rilevante all'interno del Comitato Speciale di coordinamento: la volontà di Brzezinski di affrontare l'Unione Sovietica contrastava con la rassegnazione di Vance riguardo al conflitto in Etiopia, il quale era convinto che non avrebbero potuto vincere contro Mosca e quindi era preferibile far finire le

ostilità il prima possibile. Ma l'analisi dell'ambasciatore sovietico negli Stati Uniti chiari in primis i motivi dell'intervento sovietico nel Corno d'Africa e in seguito che era poco probabile che Mosca avrebbe lasciato Washington partecipare a un negoziato per la pace fra Etiopia e Somalia, specificando che l'approccio fra le due superpotenze avrebbe dovuto riguardare problematiche minori, gestite tramite relazioni bilaterali.<sup>58</sup> L'amministrazione Carter, nonostante l'iniziale volontà di avviare un approccio diverso alla politica estera americana, non aveva mai realmente abbandonato la mentalità del contenimento. Per contrastare l'espandersi dell'influenza sovietica in Africa non era possibile un intervento militare diretto americano, non quando la ferita della guerra in Vietnam era ancora aperta, e l'approccio diplomatico era ritenuto inefficace. La scelta per la linea d'azione da tenere rimaneva quindi fra abbandonare l'intera politica del contenimento oppure trovare qualcosa che desse a Washington il potere di forzare l'Unione Sovietica a cooperare come superpotenze mantenendo il clima di distensione; la decisione di Carter fu di sacrificare quest'ultima a favore di una politica di contenimento, il tutto perché voleva cambiare l'immagine pubblica che si era creato nei primi mesi in carica di un capo di stato troppo permissivo nei confronti dei nemici degli Stati Uniti e voleva ribaltare questa narrativa.

Nel febbraio del 1978 il Comitato Speciale di Coordinamento mandò David Aaron, parte dello staff del Presidente incaricato per la Sicurezza Nazionale, in Etiopia per un incontro con Mengistu, sperando di riallacciare i rapporti fra i due paesi nonostante l'alleanza di Addis Abeba con l'Unione Sovietica, in vista di una futura cooperazione. Brzezinski non era d'accordo con questa visita: egli si dichiarò sempre favorevole a una linea più dura contro i sovietici e a un supporto maggiore alla Somalia, non tenendo conto della promessa fatta ad inizio mandato da parte dell'amministrazione di non schierarsi più con governi dittatoriali solo perché erano contro Mosca. Egli inoltre voleva mandare una task force americana nella regione per scoraggiare le forze etiopi dall'invadere a loro volta la Somalia. Vance, al contrario, era focalizzato sul conflitto nell'Ogaden e voleva condannare più duramente Siad Barre per la sua politica aggressiva che aveva

---

<sup>58</sup> FRUS, 1977–1980. Telegram From the Department of State to the Embassy in the Soviet Union, 02/18/78.

portato all'invasione del paese vicino. Egli suggerì inoltre di usare le arene internazionali, l'OAU e l'ONU, per riuscire a fare pressione sulla Somalia perché ritirasse le proprie truppe dal territorio etiope e si oppose fermamente all'invio di una task force<sup>59</sup>, notando come questa non avrebbe potuto essere molto efficace, viste le truppe esigue che sarebbero state stanziare.<sup>60</sup> A posteriori, dato che non ci fu alcun tentativo di invasione della Somalia da parte dell'Etiopia, una task force non avrebbe sortito l'effetto sperato e anzi, molto probabilmente avrebbe peggiorato ulteriormente le già difficili relazioni fra Mosca e Washington.

Un ulteriore incontro del Comitato di Coordinamento Speciale vide nuove discussioni fra Brzezinski e Vance causate dalla differenza di visioni sull'approccio da tenere nel Corno d'Africa: il primo propose di considerare una fornitura di mezzi tecnologici alla Cina con cui fare leva su Mosca per negoziare la fine delle ostilità in Etiopia mentre Vance continuava a proporre l'accordo SALT come metodo per riavvicinarsi all'URSS, cosa che — secondo Brzezinski — avrebbe fallito perché la riduzione degli arsenali non interessava più i sovietici.<sup>61</sup> Nel corso di questo incontro del Comitato si elaborarono i punti per una linea di azione americana nel Corno d'Africa esplicitata poi nella direttiva presidenziale NSC-32. In primo luogo, la direttiva prevedeva che gli Stati Uniti portassero l'attenzione sul conflitto in sede OAU tramite la Nigeria, alleato americano, senza andare direttamente all'ONU sperando invece che il problema coinvolgesse la maggioranza dei paesi africani e che questi di conseguenza portassero di loro iniziativa la discussione all'Assemblea Generale. Secondariamente, Washington avrebbe consultato i propri alleati nel Medio Oriente su un'eventuale ulteriore fornitura di armi alla Somalia: non si volevano vendere armi di produzione americana ma solamente armi difensive che provenivano dai propri alleati regionali così che il paese potesse difendersi in caso di aggressione. Terzo, il Presidente Carter rifiutò la proposta di mandare una task force americana sul suolo etiope. In ultima istanza, si sarebbe continuato a pubblicizzare il massiccio

---

<sup>59</sup> FRUS, 1977–1980, Memorandum From Thomas P. Thornton of the National Security Council Staff to Brzezinski, Aaron, Henze and Richardson, 02/10/78.

<sup>60</sup> FRUS, 1977–1980. Record of a Special Coordination Meeting, 02/10/78.

<sup>61</sup> FRUS, 1977–1980, Minutes of a Special Coordination Committee Meeting, 02/21/78, 3:30 p.m.

intervento sovietico e cubano in Etiopia.<sup>62</sup> Questo ultimo punto in particolare, sarebbe stato quello che avrebbe collegato inevitabilmente gli Stati Uniti al conflitto nell'Ogaden e avrebbe conseguentemente portato alla fine della distensione.

In un successivo memorandum Brzezinski sottolineò come a suo giudizio le misure concordate nell'ultimo incontro del Comitato Speciale non fossero sufficienti per gestire il conflitto nel Corno d'Africa per ottenere un esito favorevole a Washington. Il Consigliere per la Sicurezza nazionale sottolineò come Mosca e l'Havana avessero agito legalmente ottenendo il supporto di altri paesi africani per aver assistito militarmente un paese vittima di un'aggressione e come, considerata l'inevitabilità del peggioramento delle relazioni con l'Unione Sovietica una volta iniziata una campagna pubblica di condanna dell'intervento sovietico in Etiopia, le negoziazioni per l'accordo SALT potevano essere per il momento sospese. In aggiunta, Brzezinski concluse che gli Stati Uniti avrebbero fatto meglio ad abbandonare i progetti di riapertura delle discussioni sul disarmo con Mosca e a limitare la condivisione di mezzi tecnologici ed economici, come i progetti spaziali; egli suggeriva inoltre di cominciare ad avvicinare diplomaticamente la Cina per convogliare lì tutti gli elementi sopracitati. Questa retorica stava cominciando a guadagnare il consenso del Presidente Carter, che ancora dava ascolto principalmente alle strategie di Vance ma cominciava a prestare orecchio sempre più spesso alle raccomandazioni di Brzezinski.<sup>63</sup>

Il punto della risoluzione del Consiglio Speciale che venne subito messa in atto fu la denuncia pubblica, tramite quindi i mezzi di comunicazione come la stampa e i telegiornali, dell'intervento militare sovietico e cubano in Etiopia. Il Presidente Carter divenne solito parlare della questione nelle conferenze stampa dal febbraio del 1978 in poi anche se la questione non era argomento del giorno o anche se non gli venivano fatte domande in merito, sottolineando spesso come i rifornimenti di armi sovietici erano una minaccia per gli alleati americani nel Medio Oriente.

---

<sup>62</sup> FRUS, 1977–1980, Presidential Directive/NSC–32, 02/24/78.

<sup>63</sup> FRUS, 1977–1980, Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, 03/03/78.

Ai primi di marzo si tenne un'altra riunione del Comitato Speciale per discutere della situazione nel Corno d'Africa e, ancora una volta, fra Vance e Brzezinski i toni si fecero molto accesi. Entrambi avevano la consapevolezza di star gareggiando per chi dei due avrebbe avuto la maggiore influenza nel decidere la direzione della politica estera americana in futuro ed entrambi pensavano che l'approccio della controparte sarebbe stato disastroso per gli Stati Uniti. I punti di divergenza erano diversi: per primo c'era la diversa visione su quanta importanza dare alle negoziazioni del SALT II, che per Vance doveva essere la parte centrale della politica estera americana e doveva occupare più sforzi dell'amministrazione per essere portato a compimento, mentre per Brzezinski l'accordo era di secondaria importanza rispetto al dover dimostrare di essere superiori all'Unione Sovietica. Il secondo punto di divergenza era relativo alla cosiddetta "linkage policy", nata con Kissinger durante la presidenza Nixon, che prevedeva una politica volta a persuadere Mosca a cooperare per contenere le rivoluzioni nel Terzo mondo in cambio di concessioni in campo nucleare ed economico. All'inizio del mandato il Presidente Carter pensava che questa non fosse la linea ideale da seguire e che per mantenere i rapporti distesi con l'URSS era necessario il dialogo fra le due superpotenze, in accordo con la visione di Vance. Brzezinski invece, non solo pensava che bisognasse impedire la ripresa delle negoziazioni per il SALT finché i sovietici non avrebbero ritirato le proprie truppe dall'Etiopia ma era convinto che l'Unione Sovietica agisse di proposito contro gli interessi americani nel Terzo mondo, sostenendo quindi il ritorno della politica del "linkage". Mentre i suoi due funzionari continuavano a discutere su ormai qualsiasi faccenda che riguardasse la politica estera, Carter aveva cominciato a prendere le parti di Brzezinski sempre più spesso. In aggiunta, Brzezinski era contrariato dall'impossibilità americana di reagire nel Corno d'Africa e parlò della possibilità che i sovietici potessero usare un eventuale successo per espandersi poi in altri paesi africani, come in Rhodesia, utilizzando la loro ritrovata influenza nella regione. Questo timore, a detta di Brzezinski, doveva spingere Washington ad intervenire nel conflitto nell'Ogaden per impedire che ciò accadesse. Tirando le somme delle due discordanti visioni sull'auspicabile gestione della futura politica americana, emerge come Brzezinski avesse una visione molto più netta



della situazione in Etiopia: l'intervento sovietico e cubano era sbagliato e per questo andava condannato e contrastato, senza considerare il fatto che — dal suo punto di vista — gli Stati Uniti dovevano dimostrare la propria potenza. Vance invece aveva costruito la sua carriera sulle negoziazioni di potenziali incidenti diplomatici, come le rivalità fra Grecia e Turchia riguardo Cipro, e voleva puntare al trovare un punto comune di dialogo con Mosca per alleviare le tensioni. Egli temeva che il ruolo di debolezza che Brzezinski e Carter volevano rovesciare con una politica più aggressiva nel Corno d'Africa fosse dovuto alle azioni dell'amministrazione stessa: nel voler dare voce all'intervento sovietico aveva attirato l'attenzione del pubblico sul conflitto e conseguentemente evidenziato tutte quelle mancanze che erano avvenute nei mesi precedenti alla guerra e durante i primi mesi degli scontri.<sup>64</sup>

Per rimarcare il proprio punto di vista, oltre al riassunto della riunione del Consiglio Speciale, Brzezinski inviò un memorandum rivolto al Presidente Carter dove aggiungeva quelle che secondo lui erano le misure più efficaci per rispondere all'intervento sovietico nel Corno d'Africa e che ciò che era stato deciso in sede di Consiglio non era abbastanza. Delineò a Carter la sua lettura della strategia sovietica: dal suo punto di vista Mosca voleva mantenere i rapporti pacifici con gli Stati Uniti riguardo alle questioni in cui farlo era favorevole ai propri interessi, così da poter avere via libera nell'espandere la propria area di influenza nel Terzo Mondo. Fece presente al Presidente anche che l'amministrazione sarebbe stata attaccata pesantemente dall'opposizione repubblicana per aver dimostrato debolezza davanti all'Unione Sovietica, aggiungendo:

*“Whether we like it or not, there is thus a linkage. To pretend that it does not exist is simply to evade reality; moreover, the Soviets do want SALT and in some respects they may need it even more than we.”*

E raccomandando:

*“we should also continue to reiterate the point that we are not imposing linkages but the Soviets are creating them, including SALT.”<sup>65</sup>*

---

<sup>64</sup> FRUS, 1977–1980, Record of a Special Coordination Committee Meeting, 02/02/78.

<sup>65</sup> *Ivi*, pagina 80.

Nonostante il Presidente Carter avesse convenuto sul fatto che i sovietici stessero attuando un comportamento da “linkage policy” nelle relazioni bilaterali con gli Stati Uniti, non aveva ancora dato il consenso perché questa fosse trasformata nella linea politica ufficiale dell’amministrazione, tentando ancora di mediare fra Vance e Brzezinski, non rendendosi forse pienamente conto che il dibattito non riguardava solamente l’approccio americano riguardo al conflitto nell’Ogaden ma la futura conduzione dell’intera politica estera americana.

Per quanto la maggior parte del lavoro di decisione riguardo alla linea d’azione da tenere nel Corno d’Africa fosse stata condotta dal Consiglio di Sicurezza Nazionale e dal Dipartimento di Stato, anche la CIA era coinvolta nelle decisioni del Comitato speciale. L’allora direttore Turner propose, nell’incontro degli inizi di marzo del 1978, che l’intelligence americana portasse avanti una campagna di disinformazione; come era successo per la guerra in Angola, si mirava ad insabbiare o utilizzare a proprio vantaggio alcune informazioni sul conflitto presente in Etiopia, rivolgendosi principalmente a Cuba considerato lo stato di recessione economica in cui si trovava il paese, sperando che il popolo cubano si rivoltasse contro Fidel Castro una volta sapute l’entità dell’intervento cubano nell’Ogaden.<sup>66</sup> Malgrado lo scarso coinvolgimento della CIA nella decisione della strategia da seguire nel Corno d’Africa, le informazioni che essa raccoglieva sul campo erano molte e preziose, come il numero esatto di truppe sovietiche e cubane presenti in territorio etiope oppure il fatto che un comandante sovietico era a capo delle operazioni della controffensiva etiope. Inoltre, dopo che il Dipartimento di Stato lo commissionò, la CIA redasse un memorandum che analizzava il probabile comportamento sovietico e cubano futuro in caso di vittoria. Turner mise in evidenza come Mosca fosse convinta che il proprio intervento in Etiopia non avrebbe cambiato le sorti delle negoziazioni per l’accordo SALT II, visto che il conflitto doveva essere di breve durata, inoltre — in caso di vittoria nell’Ogaden — era probabile che l’Unione Sovietica lo proponesse come un esempio per le altre forze a matrice marxista in Africa per offrire supporto militare alle rivoluzioni comuniste e riuscire quindi a diffondere la

---

<sup>66</sup> FRUS, 1977–1980, Intelligence Memorandum, 03/06/78.

propria zona di influenza nel continente.<sup>67</sup> Queste analisi però non riuscirono ad eliminare le divisioni all'interno dell'amministrazione e un approccio unico rimaneva difficile da raggiungere.

Brzezinski continuava a voler contrastare duramente l'Unione Sovietica supportando direttamente la Somalia mentre il resto dell'amministrazione, fra cui il suo consigliere Paul Henze, non volevano rifornire di armi un paese che si era macchiato di aggressione nei confronti di uno stato vicino. La volontà di Brzezinski era supportata solo dagli alleati americani in Medio Oriente, che temevano la tensione nel Corno d'Africa e un'eventuale espansionismo etiope dopo aver vinto il conflitto nell'Ogaden ma le considerazioni che l'amministrazione Carter faceva sulla fornitura militare nei confronti di Siad Barre avrebbero avuto ripercussioni ben peggiori delle tensioni nella regione. Un intervento diretto nell'era post Vietnam era praticamente impossibile da far accettare al Congresso e dall'opinione pubblica americana, ancora più difficile se si trattava di supportare un regime che aveva compiuto un'invasione come quello somalo.

Brzezinski ebbe successo però nel condurre Carter a conseguire la condanna pubblica dell'Unione Sovietica per l'intervento in Etiopia anche se ciò stava danneggiando le relazioni con Mosca e mettendo a rischio un futuro accordo SALT II. Egli non voleva sospendere del tutto i negoziati con l'URSS per il disarmo ma pensava di arrivare alla discussione essendo la parte più forte fra le due, così da avere più voce in capitolo, e per fare ciò era necessario far ritirare al più presto le truppe cubane e sovietiche presenti sul territorio etiope. La strategia adottata però non stava funzionando e quando divenne palese che Mosca e l'Havana avrebbero ritirato i propri uomini e mezzi senza poter essere influenzati da Washington, l'amministrazione Carter si ritrovò di nuovo senza un piano su come contrastare l'Unione Sovietica nel Corno d'Africa e si finì quindi per adottare un approccio caratteristico della "linkage policy".

Gli Stati Uniti cercarono di riprendere la propria influenza nel Corno d'Africa e cambiare la propria immagine di superpotenza ormai senza alcun peso negli avvenimenti regionali, soprattutto per dimostrare ai propri alleati medio orientali

---

<sup>67</sup> *Ibidem.*

che non aveva trascurato le loro preoccupazioni riguardo un'eventuale espansione sovietica in Africa dopo una vittoria nel conflitto nell'Ogaden. La difficoltà di portare questo obiettivo a compimento stava da una parte nel rapportarsi con l'Etiopia, che ormai non ricercava più il sostegno statunitense avendo ricevuto l'ampio aiuto sul campo da parte dell'Unione Sovietica e di Cuba, e dall'altra parte nella dubbia moralità del regime di Siad Barre che non rendeva possibile far accettare moralmente all'amministrazione, ma nemmeno all'intera classe politica americana, il pieno supporto nei confronti della Somalia. Non potendo quindi contrastare i sovietici sul campo, Washington cercava qualcosa su cui fare leva per spingere Mosca al ritiro delle proprie truppe dall'Etiopia.

Verso la metà di marzo Vance si incontrò con l'ambasciatore sovietico Dobrynin per discutere, fra le altre cose, della situazione nel Corno d'Africa, del Medio Oriente e delle negoziazioni sull'accordo SALT. Il Segretario di Stato espresse soddisfazione per il fatto che le truppe sovietiche ed etiopi non avessero violato il confine somalo; l'ambasciatore sovietico rispose che Washington poteva accelerare il ritiro delle truppe sovietiche dall'Ogaden smettendo di fare dichiarazioni pubbliche in cui accusava l'Unione Sovietica del conflitto, inoltre specificò come né l'URSS né Cuba volevano rimanere coinvolte in un potenziale altro conflitto in Eritrea e che di conseguenza Mosca avrebbe ritirato i propri uomini decidendo autonomamente la tempistica. Infine l'ambasciatore Dobrynin aggiunse anche che la Somalia aveva tentato di riallacciare i rapporti con l'Unione Sovietica dicendosi interessata a riaprire il dialogo riguardo al progetto di Mosca di stabilire una confederazione comunista in Africa.<sup>68</sup>

A metà marzo il Comitato speciale si riunì nuovamente per rivedere la politica americana nei confronti del Corno d'Africa. Si decise che l'amministrazione avrebbe mandato dei funzionari per avviare la Somalia alla negoziazione per la cessazione delle ostilità nell'Ogaden, anche per rassicurare gli alleati americani in Medio Oriente il quale non credevano Siad Barre fosse affidabile abbastanza da essere lasciato da solo nel dialogare con l'Etiopia. Il Comitato decise anche di contattare direttamente Cuba per esprimere la preoccupazione di Washington relativa al sostegno cubano all'Etiopia nel contrastare il movimento

---

<sup>68</sup> FRUS, 1977–1980, Memorandum of Conversation, 03/16/78.

indipendentista in Eritrea. In questo incontro venne a delinarsi una strategia più coesa rispetto alla risposta alla crisi nell'Ogaden. In primo luogo gli Stati Uniti intendevano rafforzare la loro influenza politica su Siad Barre, sperando così di sedare, di conseguenza, il suo nazionalismo e le sue mire espansionistiche. In seguito, avrebbero cercato di impedire che l'Unione Sovietica tornasse ad esercitare la propria influenza sulla Somalia. Si optò per un accordo con Siad Barre che prevedesse aiuti economici e forniture militari di una certa categoria di armi a scopo difensivo una volta che egli avesse promesso di rispettare i confini nazionali internazionalmente riconosciuti dei paesi vicini.<sup>69</sup> Questa decisione, insieme alla volontà di supportare militarmente la Somalia subito prima che invadesse l'Ogaden, fu uno degli errori compiuti dall'amministrazione per aver adottato una strategia che intendeva tutti i conflitti internazionali nell'ottica della competizione fra superpotenze. L'amministrazione Carter voleva cambiare la direzione della politica estera americana rispetto alle amministrazioni precedenti, continuare il disarmo per ridurre la tensione globale e di conseguenza anche le guerre, porre al centro la difesa dei diritti umani, negoziare un passaggio di proprietà del Canale di Panama. Ad un anno dall'entrata in carica si ritrovava invece ad aver venduto armi a un paese macchiato di un'aggressione contro un paese vicino.

### **La fine della guerra nell'Ogaden e della distensione**

Verso la fine di marzo, il governo etiope era riuscito a contrastare l'invasione somala respingendo le truppe di Siad Barre all'interno dei loro confini e rivolgeva la propria attenzione a sedare i movimenti indipendentisti presenti in Eritrea. Il Dipartimento di Stato cercò di prevedere quale sarebbe stato il susseguirsi degli eventi, formulando varie ipotesi. La prima vedeva gli Stati Uniti mantenere un ruolo di neutralità nei confronti di questo nuovo conflitto, ignorando il supporto che il Sudan e i paesi arabi avevano già offerto all'insurrezione eritrea, e dichiararsi pubblicamente a favore di un negoziato per stabilizzare la situazione fra il Derg e l'Eritrea. La seconda opzione, che invece avrebbe previsto un intervento attivo di Washington per promuovere una mediazione, avrebbe tolto la

---

<sup>69</sup> FRUS 1977-1980, Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, 03/16/78.

possibilità alle forze cubane e sovietiche nel territorio di poter fare lo stesso. Un'ultima possibilità era quella di supportare i movimenti eritrei tramite gli alleati arabi, così da aumentare il costo dell'intervento sovietico e cubano in Etiopia. Vance preferiva la prima opzione, considerato che gli Stati Uniti non avevano abbastanza influenza nella regione per essere sicuri che, intervenendo direttamente nella mediazione, sarebbero riusciti nell'impresa. Brzezinski preferiva la terza opzione, ma non essendo egli presente all'incontro, si decise di rimanere neutrali rispetto all'intera situazione fra Etiopia e Eritrea. In aggiunta, l'assistente al Segretariato Moose presentò un rapporto del proprio incontro con Siad Barre per proporre una fornitura americana di armi a scopo difensivo e degli aiuti economici rivolti principalmente al popolo somalo: il capo di Stato somalo non era risultato interessato a questa offerta, anzi, chiedeva a Washington di rifornire e ampliare l'arsenale militare somalo anche per provare che aveva un grande supporto a livello internazionale. Poiché uno dei più grandi alleati americani nella regione, l'Arabia Saudita, chiedeva che gli Stati Uniti supportassero la Somalia, la possibilità di questi aiuti militari fu presa in considerazione, anche se alla fine si decise che i rifornimenti avrebbero riguardato armi a scopo difensivo e solo se il leader somalo avesse fatto una dichiarazione pubblica in cui prometteva che in futuro avrebbe rispettato i confini statuali internazionalmente accettati. I funzionari americani avevano incontrato anche il Ministro saudita Abdal Rhaman Al-Mansouri che ammise di aver incoraggiato le mire di Siad Barre verso l'Ogaden e quindi l'invasione somala, pensando che ciò avrebbe comportato il crollo del regime di Mengistu e tolto all'Unione Sovietica l'influenza che si stava guadagnando nella regione. Insieme all'Iran e all'Egitto, il Sudan guardava agli Stati Uniti per ricevere indicazioni su come comportarsi per seguire la strategia elaborata dall'amministrazione Carter.<sup>70</sup>

Quando queste opzioni furono presentate al Presidente Carter, egli decise che gli Stati Uniti avrebbero fortemente supportato una negoziazione fra le parti, condannato pubblicamente tutte le parti esterne al conflitto coinvolte militarmente

---

<sup>70</sup> FRUS 1977-1980, Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting, 03/27/78.

e lasciato che altri paesi aiutassero gli insorti in Eritrea senza intervenire direttamente. Con quest'ultima risoluzione l'amministrazione lasciava il conflitto nelle mani degli alleati nel Medio Oriente.<sup>71</sup>

Ad aprile, dopo che i funzionari americani avevano lasciato la Somalia e il Consiglio speciale aveva deciso per il rifornimento militare, ci fu un tentato colpo di stato contro il regime di Siad Barre per rovesciare il governo. Nel corso del mese di febbraio e del mese di marzo, grazie all'intervento sovietico e cubano, la controffensiva etiopica aveva respinto le truppe somale e fra il 9 e il 15 marzo del 1978 il leader somalo aveva ordinato il ritiro del proprio esercito dal territorio dell'Ogaden, uscendone sconfitto. Dopo l'uscita dalla guerra, Siad Barre aveva attuato una purga fra i ranghi dei suoi fedelissimi e gli ufficiali rimasti organizzarono un colpo di stato sperando di prendere in mano le redini del paese dopo che il governo era stato indebolito dallo scontro con l'Etiopia, ma il presidente somalo scoprì il piano e il colpo di stato fallì. Grazie alla permanenza di Siad Barre alla guida del paese, la Somalia continuò a supportare la resistenza somala nell'Ogaden, inviando rifornimenti militari nonostante le scorte somale fossero esigue. Sebbene la CIA pensasse che l'insurrezione nell'Ogaden non avrebbe portato ad alcun cambiamento rilevante nella regione, rimaneva il pericolo della rappresaglia etiopica che avrebbe potuto spingersi fino a invadere la Somalia per aver prestato aiuto ai movimenti rivoluzionari.<sup>72</sup>

Rispetto al precedente incontro del Comitato speciale agli inizi di marzo, Vance e Brzezinski avevano decisamente abbassato la tensione ed erano riusciti a concordare su un paio di punti fondamentali per la linea politica da tenere con i paesi nel Corno d'Africa. Il Presidente Carter, dopo la fine del conflitto e con meno discordanza fra i suoi collaboratori sull'argomento, smise di attaccare pubblicamente l'Unione Sovietica riguardo la questione del Corno d'Africa e, pur continuando a condannare l'intervento sovietico e cubano in Etiopia se in argomento, non reiterò la narrativa che accusava il conflitto di aver danneggiato i rapporti bilaterali fra i due paesi e la negoziazione per il disarmo. Evidentemente

---

<sup>71</sup> FRUS 1977-1980, Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, 04/07/78.

<sup>72</sup> FRUS 1977-1980, Intelligence Memorandum, 05/08/78.

l'approccio più diplomatico dello staff dell'amministrazione sulla situazione nel Corno d'Africa, aveva influenzato anche il comportamento del Presidente in merito. Questa fase meno aggressiva nei confronti dell'Unione Sovietica e della sua strategia per espandere la propria influenza in Africa durarono poco e Brzezinski riguadagnò il primato nella conduzione della linea di politica estera americana con il Presidente Carter che tornò a reiterare pubblicamente l'accusa rivolta a Mosca di aver danneggiato le relazioni bilaterali intervenendo nel Terzo Mondo e avendo offerto aiuto all'Etiopia, non più associandolo alla guerra contro la Somalia, ma perché aveva aiutato il Derg a sopprimere la rivolta in Eritrea. Visto che le truppe sovietiche e cubane non avevano lasciato il territorio etiope dopo la fine del conflitto nell'Ogaden, il Presidente usò questo fattore come prova nell'accusare pubblicamente l'URSS di aver usato l'Etiopia come punto iniziale per espandere la propria influenza in Africa e di non avere in programma di ritirare le proprie forze dalla regione.

Malgrado la fine del conflitto nell'Ogaden, Brzezinski continuava ad avere successo nel convincere Carter che l'approccio migliore con l'Unione Sovietica rimaneva quello improntato alla "linkage policy" pur senza renderla ufficialmente la linea da seguire in politica estera in un momento in cui il Corno d'Africa era diventato punto focale per la svolta nelle negoziazioni per SALT II.

La crisi fra Etiopia e Somalia aveva influenzato anche le relazioni fra Stati Uniti e Cina. Nel 1978 il Presidente Carter terminò quello che Nixon aveva iniziato nel 1972 e programmò una visita ufficiale a Pechino. Anche in questo frangente di politica estera Vance e Brzezinski concordavano sul fine ma non sulle modalità: il Segretario di Stato sperava di stabilire relazioni diplomatiche con la Cina rassicurando al contempo Mosca sul fatto che ciò non significava la creazione di un'alleanza anti-sovietica, il consigliere per la Sicurezza Nazionale invece credeva che avvicinarsi alla Cina sarebbe servito come leva per riacquistare potere nella relazione bilaterale con l'Unione Sovietica. Secondo la tattica della "linkage policy", la cui attuazione era fallita con il SALT II, decise invece di usare la Cina per convincere i sovietici a un comportamento più conforme agli interessi americani nel Terzo Mondo. Il Presidente Carter concordò con Brzezinski, nonostante Vance fosse contrario, e lo mandò in visita ufficiale a Pechino nel



maggio del 1978. Il viaggio di Brzezinski fu molto importante per il rafforzamento delle relazioni bilaterali fra Washington e Pechino: egli si incontrò con il Vice-Premier cinese Deng Xiaoping per discutere del riconoscimento diplomatico che gli Stati Uniti erano pronti a fornire alla Cina. La conseguenza di questo viaggio fu un ulteriore peggioramento delle relazioni bilaterali con l'Unione Sovietica: Vance criticò aspramente il fatto che Brzezinski avesse compromesso in questo modo il dialogo sulla condizione nel Corno d'Africa e su altre problematiche che pendevano fra Washington e Mosca.<sup>73</sup> Il clima tra Vance e Brzezinski peggiorò, ma quest'ultimo rimase il più influente sulla conduzione delle relazioni internazionali e soprattutto sul Presidente Carter, che aveva bisogno di un successo in politica estera e aveva assecondato — assieme al resto dell'amministrazione che voleva una normalizzazione dei rapporti con la Cina — la visita senza troppo preoccuparsi di come sarebbe stata recepita dall'Unione Sovietica. L'URSS, dopo la visita americana in Cina, sviluppò un approccio di tipo difensivo alle relazioni bilaterali con gli Stati Uniti e il Ministro degli esteri sovietico Gromyko, durante una sua visita a New York verso la fine del maggio del 1978, mantenne questo atteggiamento durante il suo incontro con Vance, incontro che finì per non essere particolarmente conclusivo dato il clima di tensione.<sup>74</sup>

L'amministrazione Carter aveva analizzato la crisi nel Corno d'Africa inizialmente nell'ottica della competizione con l'Unione Sovietica, successivamente come problematica che intaccava gli interessi americani nell'area medio orientale e infine come un conflitto che riguardava il continente africano. La reazione che Washington ebbe al massiccio intervento sovietico e cubano in Etiopia si può definire con l'espressione "politica del contenimento": le opzioni di coinvolgimento diretto erano limitate perché, nell'era immediatamente successiva alla sconfitta nel Vietnam, mandare truppe americane era impossibile, ma la presenza sovietica nella regione non poteva essere ignorata.

Il conflitto divenne centrale per il fatto che, secondo l'amministrazione e in particolare Brzezinski, alla radice dell'intervento sovietico e cubano c'era una strategia per espandere l'influenza comunista in Africa in maniera sistematica,

---

<sup>73</sup> FRUS, 1977–1980, Letter From Secretary of State Vance to President Carter, 05/29/78.

<sup>74</sup> FRUS, 1977–1980, Memorandum of Conversation, 05/31/78.

strategia di cui la guerra nell'Ogaden doveva essere il secondo traguardo dopo l'Angola. Altri, come Cyrus Vance, credevano che Mosca agisse senza un progetto preciso, ma approfittassero delle singole situazioni che capitavano nei vari paesi del Terzo Mondo per espandere la propria area di influenza. La differenza di vedute fra il Dipartimento e il Segretariato non si limitava all'interpretazione dei motivi sottostanti all'intervento ma anche alla direzione che la politica estera americana avrebbe dovuto prendere in risposta. La conseguenza della crisi e della sua gestione fu di far apparire l'amministrazione Carter come debole: a livello internazionale gli Stati Uniti sembravano perdere la competizione con l'Unione Sovietica agli occhi dell'opinione pubblica e questo fece sentire l'urgenza di contrastare la corsa sovietica. Se c'era una cosa che la sconfitta in Vietnam aveva insegnato ai politici americani era che non sempre la superiorità militare è abbastanza per prevalere e che, per mantenere la propria influenza sui paesi del Terzo Mondo, soprattutto rispetto alle popolazioni locali, Washington doveva smettere di offrire supporto a governi dalla dubbia moralità. Nel Corno d'Africa quindi si era seguita la linea di azione suggerita da Vance e dal Dipartimento di Stato: finché la Somalia avrebbe stanziato le proprie truppe in territorio etiope non si sarebbero attuati rifornimenti di armi o aiuti economici a beneficio di Siad Barre. Questo approccio però portò l'Unione Sovietica ad ottenere il risultato più vantaggioso da questo conflitto, fornendo a Brzezinski abbastanza argomentazioni per convincere il Presidente Carter a cambiare comportamento in politica estera e reagire contro Mosca che aveva, secondo lui, violato le regole della distensione.

Il periodo che va dalla metà del 1978 fino alla fine del 1979, segnato dall'intervento militare sovietico in Afghanistan, vide un altro drastico cambiamento nella linea della politica estera americana nel quadro della Guerra Fredda. La causa si può individuare in diversi fattori, fra i quali l'atteggiamento di Gromyko e la frustrazione dell'amministrazione Carter per il risultato ottenuto nella crisi del Corno d'Africa che combinati portarono al fallimento delle negoziazioni per il SALT II e alla fine della distensione. La priorità in politica estera in tutto questo periodo venne data all'approccio voluto da Brzezinski nei rapporti fra superpotenze.

La crisi in Etiopia aveva reso già palese quanto fosse difficile mantenere il clima di distensione fra Stati Uniti e Unione Sovietica: se Washington non avesse risposto duramente all'intervento sovietico e cubano, avrebbe dimostrato di concedere troppa libertà di manovra a Mosca. Pian piano, all'interno della scena politica americana, si stava dissipando il fantasma della perdita subita in Vietnam e la volontà di voler riaffermare il potere e l'influenza americana sul resto del mondo tornavano ad essere la priorità, anche se con la forza. La politica del "linkage" — anche se mai ufficializzata come tale — adottata per contrastare l'URSS e Cuba in Africa non aveva portato i risultati sperati e non aveva fermato la diffusione dell'influenza comunista fra i movimenti africani: come è parso evidente nelle pagine precedenti, la divergenza fra i maggiori collaboratori all'interno dell'amministrazione paralizzò la possibilità di decidere se collegare all'intervento sovietico in Etiopia le negoziazioni sul disarmo e sulla distensione. Verso metà del 1978 sia Vance che Gromyko concordavano sul dover terminare le negoziazioni sul disarmo entro la fine dell'anno, così da poter concludere un accordo prima delle elezioni di metà mandato di novembre. La presenza delle truppe sovietiche nel Corno d'Africa però continuò ad influenzare negativamente le trattative durante il 1978 e il 1979. Qualsiasi successivo intervento sovietico nel Terzo Mondo, dopo l'Etiopia, vide una risposta molto dura da parte dell'amministrazione Carter che continuò a sospendere le negoziazioni per il disarmo fino al culmine nel giorno di Natale del 1979 quando l'invasione sovietica dell'Afghanistan diede agli Stati Uniti la scusa per affondare definitivamente le possibilità di un accordo SALT II e ricominciare la corsa agli armamenti.

Nell'incontro fra Carter e Gromyko del maggio 1978 risultava già evidente come le relazioni fra le due superpotenze fossero compromesse. Dopo l'incontro precedente di marzo con Vance, il Presidente americano aveva invitato a Washington il Ministro degli Esteri sovietico per discutere la prosecuzione delle negoziazioni sul disarmo, ma Carter era messo alle strette da una pressione interna che aveva visto troppe volte gli Stati Uniti sconfitti e aveva bisogno di una vittoria in politica estera per risollevarne la reputazione della propria amministrazione. Carter sperava di comunicare a Gromyko il suo malcontento rispetto all'intervento sovietico nel Corno d'Africa, mentre la controparte sovietica

intendeva manifestare la sua frustrazione per i rapporti che Washington aveva cominciato ad intraprendere con la Cina. L'incontro copri argomenti dal SALT, alla situazione africana, fino ai diritti umani. Sotto suggerimento di Brzezinski, Carter affrontò l'argomento della guerra dell'Ogaden, dicendo a Gromyko che avrebbero dovuto esercitare la propria influenza su Cuba per evitare che supportassero il governo etiope nella lotta con i movimenti indipendentisti in Eritrea, aggiungendo inoltre che il ritiro del personale militare dall'Africa avrebbe migliorato le relazioni bilaterali fra Stati Uniti e URSS. Gromyko rispose che Mosca non pensava di aumentare la propria presenza nel continente e non erano presenti soldati sovietici sul territorio, nonostante i rapporti della CIA dicessero il contrario, obiezione alla quale il leader sovietico rispose che Washington doveva essere in possesso di informazioni sbagliate. Gromyko successivamente sottolineò come l'intervento sovietico avesse favorito il contenimento del bagno di sangue che probabilmente l'Etiopia avrebbe causato senza la supervisione di Mosca. Continuò assicurando il Presidente che Mosca conosceva già da tempo quanto inaffidabile fosse Siad Barre e che non c'era alcun progetto sovietico per ampliare la propria area di influenza in Africa.<sup>75</sup> Fu l'elemento decisivo che spinse Carter a prediligere definitivamente i consigli di Brzezinski a quelli di Vance. In parte, l'atteggiamento di Mosca si può ricondurre probabilmente al cambiamento dell'amministrazione americana nella conduzione della politica estera, soprattutto rispetto ai rapporti bilaterali fra le due superpotenze sulla questione del Corno d'Africa durante la seconda metà del 1978. Il fatto che il Presidente Carter avesse voluto passare da un approccio più cauto, come suggerito da Vance, a uno più aggressivo promosso da Brzezinski, dopo che la guerra era stata vinta dalla fazione supportata dall'Unione Sovietica, aveva indotto i sovietici a rispondere di conseguenza e l'incontro con Gromyko ne era la dimostrazione. L'amministrazione continuò a cercare linee di politica estera che mantenessero in vita il clima di distensione, diverse dalla "linkage policy", ma il Presidente era ora più incline a evitare il dialogo quando si trattava di reagire a un'azione sovietica.

---

<sup>75</sup> FRUS, 1977–1980, Memorandum of Conversation, 05/27/78.

La situazione nel Corno d’Africa intanto aveva portato l’Etiopia a rivolgere la propria attenzione ai problemi interni: dopo che l’aiuto sovietico e l’aiuto cubano erano riusciti a respingere le truppe somale fuori dai confini etiopi, Siad Barre aveva incitato i movimenti nell’Ogaden a continuare a ribellarsi al Derg e, dato il recente sforzo militare, i ribelli eritrei avevano sfruttato la debolezza del governo etiope per consolidare il proprio potere sul territorio conquistato fino al 1978. Una volta terminati gli scontri con la Somalia, Mengistu decise di utilizzare i mezzi sovietici ancora presenti nel paese per soffocare i movimenti in Eritrea. Questo utilizzo dei propri mezzi mise Mosca e l’Havana in una posizione scomoda a livello internazionale, dato il loro iniziale supporto in Etiopia al Fronte di Liberazione del Popolo Eritreo (EPLF) contro il regime di Hailee Selassie. Il fatto che la resistenza eritrea fosse così eterogenea, senza una leadership identificata e decisa a non chiedere alcun aiuto all’Occidente, permise al Derg di utilizzare i rifornimenti di armi sovietici per riprendere sotto il proprio controllo il territorio che i ribelli avevano conquistato nel corso del 1977, anche se l’Unione Sovietica e l’Havana avevano ordinato alle proprie truppe sul campo di non prendere parte ai combattimenti.

L’amministrazione Carter nel frattempo era ancora divisa dal conflitto ideologico fra il Dipartimento di Stato e il Consiglio di Sicurezza su come porre fine alla presenza militare sovietica in Africa: la linea d’azione doveva escludere il supporto al regime di Siad Barre in Somalia o ai movimenti indipendentisti dell’Eritrea. L’amministrazione, e in particolare il Dipartimento di Stato, riceveva delle pressioni da parte dei propri propri alleati in Medio Oriente affinché intervenisse direttamente a contrastare la crescita di potere di Mengistu in Africa, offrendo supporto a Eritrea e Somalia, ma si obiettò che ciò avrebbe solamente consolidato la leadership etiope. I due approcci discordanti, in questo caso, erano costituiti da un lato dal desiderio di un confronto diretto con Mosca promosso dal Consiglio di Sicurezza Nazionale e dall’altro dalla proposta del Dipartimento di Stato, che credeva fosse una scelta migliore affrontare la questione sul campo,

predisponendo del proprio personale per gestire tutte le problematiche nelle regioni specifiche in cui si presentavano.<sup>76</sup>

Siad Barre complicò le sue relazioni con Washington continuando a tenere un atteggiamento aggressivo nei confronti dell'Etiopia, supportando e incrementando gli aiuti nei confronti dei movimenti filo somali nell'Ogaden e pretendendo al tempo stesso di mantenere le importazioni di armi dagli Stati Uniti. Questa volontà del leader somalo di continuare a supportare l'insorgenza eritrea creava problemi agli Stati Uniti anche perché in questo modo l'Etiopia poteva giustificare la presenza di truppe cubane nel proprio territorio e l'aiuto sovietico che continuava ad arrivare da Mosca. Se c'era un comune denominatore fra l'amministrazione Ford e Carter nella questione africana era sicuramente che entrambe si ponevano come obiettivo il miglioramento dei rapporti con l'Etiopia, di conseguenza, dopo la fine della guerra nell'Ogaden, Washington non poteva fare altro che supportare il mantenimento sotto la sovranità etiopica dell'Eritrea. Malgrado la repressione dei movimenti indipendentisti fosse particolarmente sanguinosa, l'amministrazione Carter decise di rimanere estranea agli avvenimenti nella regione.

Verso la fine di luglio del 1978, quindi, la situazione in Eritrea richiedeva da parte dell'Etiopia ancora l'aiuto sovietico ma — fortunatamente per gli Stati Uniti — la Somalia, dopo la sconfitta nella guerra dell'Ogaden, era diventata un paese di secondaria importanza nel continente africano e di conseguenza Washington poteva rifiutarsi di rifornire nuovamente il paese con aiuti militari senza intaccare i propri interessi nella regione e senza dare seguito alle pressioni che provenivano dall'Arabia Saudita, dall'Egitto e dall'Iran, salvaguardando così le future possibilità americane di un riavvicinamento dei rapporti con il Derg. Tutto ciò venne evidenziato da Paul Henze a Brzezinski, nel tentativo di convincerlo ad abbandonare la linea dura che il Consigliere per la Sicurezza Nazionale voleva continuare a mantenere in Africa, facendogli capire anche come fosse essenziale non arrivare a vincere la competizione con Mosca tramite l'aiuto di Siad Barre.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> FRUS, 1977–1980, Memorandum From Paul B. Henze of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), 06/02/78.

<sup>77</sup> FRUS, 1977–1980, Memorandum From Paul B. Henze of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), 07/27/78.

L'assunto che non potevano esser inviati aiuti militari alla Somalia finché questa continuava a supportare i ribelli nell'Ogaden, venne ribadito anche nell'incontro di fine luglio del 1978 del Comitato di revisione. La decisione di non farsi ulteriormente coinvolgere nelle questioni del Corno d'Africa fecero sì che a livello internazionale non si avesse ben chiara quale fosse la posizione di Washington rispetto alla regione.<sup>78</sup> Nonostante la presenza sovietica e cubana in Etiopia continuasse, la gestione del Corno d'Africa fu un argomento che da questo momento in poi venne affrontato sempre meno all'interno della cornice dei rapporti bilaterali fra Mosca e Washington, anche se il danno alla distensione era ormai irreparabile.

Nel periodo di tempo intercorso fra il 1978 e 1979 una delle poche aree di cooperazione fra Stati Uniti e Unione Sovietica rimase il disarmo; le discussioni per il SALT ripresero vita e la tensione data dalla situazione ancora non risolta nel Corno d'Africa sfociò in altre problematiche che coinvolsero in quel periodo le superpotenze.

Durante l'estate del 1978, ad esempio, l'amministrazione Carter — supportata anche da proteste da parte dell'opinione pubblica americana — tornò a farsi portavoce dei diritti umani quando invitò pubblicamente coloro che venivano accusati di essere dissidenti politici, dopo che erano stati resi pubblici i processi che avvenivano sul suolo sovietico che li condannavano al carcere, ai lavori forzati e in alcuni casi anche alla morte, a richiedere asilo negli Stati Uniti. Altra questione che scatenò la competizione fra superpotenze fu la riapertura dei negoziati di pace fra Egitto e Israele, da cui Washington estromise totalmente l'URSS. Infine, il governo americano finalizzò la sua nuova stretta relazione con la Cina, cosa che disturbò non poco Mosca, visto il livello di minaccia a cui veniva sottoposto ora da entrambi i fronti nemici. La coincidenza di questi avvenimenti, nel giro di qualche mese di distanza l'uno dall'altro, non favorì la conclusione dell'accordo SALT e mostrò sempre più chiaramente che il Presidente Carter ormai prendeva in considerazione solamente i consigli di Brzezinski, ignorando Vance, nel rapportarsi con l'Unione Sovietica. Alcune ritorsioni per le quali si decise secondo proposta di Brzezinski furono ad esempio il posticipare qualsiasi

---

<sup>78</sup> FRUS, 1977–1980, Record of a Policy Review Committee Meeting, 07/31/78.

visita ufficiale a Mosca e imporre restrizioni sulla condivisione di nuove tecnologie con i sovietici.

Nel settembre del 1978 quindi l'amministrazione Carter si impegnò nelle negoziazioni a Camp David fra il Primo Ministro israeliano Begin e il Presidente egiziano Sadat, negoziazioni che si conclusero con il Trattato di pace israelo-egiziano del 1979. Questa fu la mossa politica estera più di successo per il Presidente Carter; Mosca d'altro canto vide la riuscita dei negoziati come il fallimento della distensione, visto che gli Stati Uniti non cooperavano con l'URSS per risolvere problematiche di importanza globale. Ad aggravare la situazione ci fu anche il riconoscimento ufficiale americano nei confronti della Cina annunciato prima della riapertura dei negoziati sul SALT, nel dicembre del 1978, secondo quanto voleva Brzezinski — che sperava così di ottenere più potere al tavolo negoziale — e contro l'opinione di Vance che si dovesse aspettare la ratifica per non peggiorare le relazioni con l'Unione Sovietica. Di conseguenza, quando le due superpotenze si riunirono per finalizzare l'accordo, i sovietici avevano un atteggiamento molto poco propenso alla cooperazione. La serie di eventi che si verificò in quei mesi non avrebbe potuto, presi ognuno singolarmente, minare la buona riuscita dell'accordo sul disarmo o l'intera distensione ma fu l'insieme di questi a mettere in luce come le due superpotenze fossero incapaci di mantenere le promesse di cooperazione fatte con la distensione. Il fatto che gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica non avessero provato a collaborare per porre fine alla guerra nell'Ogaden, chiuse per sempre la possibilità che i due attori potessero trovare insieme delle soluzioni per le problematiche riguardanti paesi del Terzo Mondo. Dopo gli eventi nel Corno d'Africa inoltre il Presidente Carter cambiò totalmente il corso della propria politica estera: da un approccio nel gestire i rapporti bilaterali sostenuto da Vance alla linea d'azione di Brzezinski. Egli quindi riuscì a far apparire come vittorie americane l'impegno sui diritti umani e il rafforzamento della relazione con la Cina, entrambe attacchi diretti contro Mosca. L'ultimo tassello che rimaneva della distensione era il SALT che però vedeva poche possibilità di essere concluso senza alcuna volontà, sia da parte di Washington che dell'Unione Sovietica, di cooperazione.



Le negoziazioni iniziarono comunque, anche se più tardi rispetto alle tempistiche che l'amministrazione Carter si era data all'inizio del proprio mandato, ritardo dovuto al peggioramento dei rapporti bilaterali dato dapprima dalla presenza sovietica in Etiopia, poi dalla continua menzione da parte del Presidente e dei propri funzionari delle violazioni dei diritti umani nell'URSS e successivamente dall'incontro fra Carter e Gromyko. Dal 1977 l'accordo finale sul SALT II fu concluso nel giugno del 1979 a Vienna con l'unico summit mai avvenuto fra Carter e Brezhnev. Malgrado le circostanze avessero portato ad un esito favorevole, il clima fra i due leader era tutt'altro che disteso: il premier sovietico difese il supporto che Mosca offriva ai movimenti rivoluzionari presenti nei paesi del Terzo Mondo, mentre Brzezinski insisteva sul fatto che il fine dell'Unione Sovietica fosse incitare le ribellioni in paesi in via di sviluppo, citando anche le guerre in Angola e in Etiopia a sostegno della sua tesi.<sup>79</sup> Quando l'accordo venne presentato al Senato degli Stati Uniti per la ratifica, però, la visione della distensione non era ormai più supportata dalla maggioranza del mondo politico americano e l'accordo aveva possibilità quasi nulla di essere approvato. Vance nel frattempo aveva rassegnato le dimissioni da Segretario di Stato nel 1979, dopo che il suo modo di procedere sul salvataggio degli ostaggi in Iran nel novembre dello stesso anno venne completamente ignorato durante le discussioni su come agire all'interno dell'amministrazione.

La fine della distensione fra le due superpotenze e il fallimento dell'approvazione del SALT II in Senato si può riassumere con una serie di eventi che portarono a una reazione a catena che l'amministrazione non fu in grado di controllare: la guerra dell'Ogaden e la scoperta della presenza di un contingente sovietico a Cuba presente dal 1960 senza che Washington ne fosse a conoscenza, le implicazioni della guerra fra Yemen del Nord e del Sud, la rivoluzione iraniana del 1978 furono tutte problematiche internazionali inserite nel contesto della competizione della Guerra Fredda che culminarono nell'invasione sovietica dell'Afghanistan e compromisero non solo i rapporti fra Stati Uniti e Unione Sovietica, ma anche l'intera immagine della Presidenza Carter, impedendone la rielezione.

---

<sup>79</sup> FRUS, 1977–1980, Memorandum of Conversation, 06/16/79.

Dal punto di vista americano, l'invasione sovietica dell'Afghanistan era una conferma della linea politica che Mosca aveva inaugurato in Angola e poi in Etiopia. Avendo in queste precedenti situazioni provato ad influenzare il ritiro delle truppe sovietica appellandosi alla distensione e fallendo, a Washington sapevano che neppure in questo caso avrebbe funzionato e per questo, da allora, considerarono il periodo della distensione terminato.

L'uso di un atteggiamento aggressivo nei confronti dell'Unione Sovietica, ponendo l'attenzione sulla violazione dei diritti umani, col fine di influenzare le azioni sovietiche nel Terzo Mondo, non fece realizzare agli Stati Uniti che così facendo avrebbe minato la propria relazione bilaterale con Mosca. Le problematiche per l'amministrazione furono anche interne: i due principali consiglieri di Carter fornivano, soprattutto negli ultimi anni, indicazioni sempre contrapposte fra loro e il Presidente virò da un approccio più in linea con quello che prediligeva il Segretario di Stato Vance a una retorica più aggressiva consigliata da Brzezinski, che lo aveva convinto — dopo il disastroso incontro con i funzionari sovietici nel maggio del 1978 — che Mosca non seguiva le regole della distensione e per questo non si poteva pensare a una cooperazione fra superpotenze, cosa che portò anche all'impossibilità di concludere un accordo sul disarmo. Malgrado l'intera amministrazione Carter non avesse mai utilizzato apertamente la "linkage policy" rispetto al SALT per indurre l'URSS a ritirarsi dal Corno d'Africa, è esattamente quello che fece e successivamente si crearono una serie di circostanze che inasprirono i rapporti fra le due superpotenze e che danneggiarono le negoziazioni per il SALT, innanzitutto ritardandolo di due anni rispetto all'iniziale pianificazione degli eventi, in un clima di tensione talmente elevato da portare il processo al fallimento in un contesto in cui l'invasione sovietica dell'Afghanistan era solo l'ultima pedina del domino.

Gli eventi che si verificarono successivamente alla crisi nel Corno d'Africa risultarono di grande importanza per la politica estera americana proprio perché riguardavano un conflitto che aveva portato non solo dei mutamenti negli equilibri interni dell'amministrazione Carter, ma anche perché, per il modo in cui gli Stati Uniti ne uscirono, influenzò la visione che il Congresso e l'opinione pubblica avevano delle relazioni fra le superpotenze e della distensione.

Ad inizio mandato, il Presidente Carter pensava che le differenti posizioni dei suoi principali funzionari sarebbero stati un punto di forza per l'amministrazione, questo invece portò a non avere mai una chiara linea politica per reagire alle crisi che si presentavano nel Terzo Mondo. Il Presidente si appoggiò prima ai consigli di Vance e successivamente alle indicazioni di Brzezinski, senza tenere ben presenti gli obiettivi che si era promesso di stabilire durante il suo periodo alla Casa Bianca. Il suo continuo dover mediare fra due posizioni diametralmente opposte contribuì alla visione comune che si ebbe di una presidenza inesperta, che iniziò a dimostrare segni di debolezza quando non diede una risposta all'intervento sovietico in Etiopia, arrivando a sabotare l'adozione dell'accordo SALT e cambiando la traiettoria delle relazioni fra Stati Uniti e Unione Sovietica, che vennero riportate nel pieno della tensione da Guerra Fredda con l'invasione dell'Afghanistan.

## CONCLUSIONE

In queste pagine, si è voluto dimostrare come la crisi avvenuta nel Corno d'Africa negli anni '70 e in particolare la guerra dell'Ogaden fra Etiopia e Somalia nel 1977, sia stato un passaggio fondamentale per il fallimento della distensione, evidenziando come le fondamenta fossero già precarie dall'inizio malgrado l'apparente scarsa importanza della regione nella geopolitica della Guerra Fredda.

Ci furono alcuni momenti, durante questi anni cruciali, in cui gli Stati Uniti avrebbero potuto fare marcia indietro e decidere di lasciare spazio alla collaborazione con Mosca per salvare il clima di pace che si era instaurato nel contesto della Guerra Fredda. Tale approccio avrebbe giovato sicuramente ai paesi del Terzo Mondo dato che, soprattutto in quegli anni, erano il teatro dello scontro fra le due superpotenze e le conseguenze tragiche di questo si possono vedere ancora oggi.

A posteriori, gli Stati Uniti avevano più da perdere nel supportare un regime dittatoriale che si era reso colpevole di invadere un paese vicino e il governo americano non si sarebbe nemmeno fatto coinvolgere se non fosse stato per la presenza dell'Unione Sovietica nella regione e la paura che l'Africa diventasse zona d'influenza sovietica con governi a matrice comunista.

Sfortunatamente per l'amministrazione Carter, non solo la percezione che si aveva a livello internazionale e da parte del popolo americano era che fosse un governo debole ma risultava anche impossibilitata a dimostrare una qualche azione efficace circa le questioni che riguardavano il Corno d'Africa per cambiare questa narrativa visti la nuova ideologia di prudenza in politica estera, le continue differenze dei maggiori collaboratori del Presidente, la percezione errata della strategia sovietica di conquista del continente africano, la pressione dell'opinione pubblica e il venir meno dei valori che aveva elencato come fondamentali dell'amministrazione durante la campagna elettorale. A peggiorare l'immagine della Presidenza furono una serie di eventi che scatenarono una reazione a catena partendo con la fallimentare gestione della situazione fra Etiopia e

Somalia che portò all'abbandono delle negoziazioni del SALT II, a cui Carter aveva legato gran parte della propria retorica di governo ad inizio mandato.

L'ultimo anno della Presidenza Carter fu caratterizzato dal clima conflittuale che ormai era stato adottato come approccio principale per le relazioni bilaterali con l'Unione Sovietica e per il Segretario di Stato Vance — che sosteneva invece l'importanza del mantenimento della distensione e del clima di cooperazione con Mosca — la crisi degli ostaggi americani a Teheran nel 1980 rappresentò solo l'ultimo degli episodi in cui la sua consulenza veniva messa da parte per favorire invece la linea d'azione di cui si faceva portavoce Brzezinski.<sup>80</sup>

Quello che risulta dopo un'analisi degli eventi, soprattutto dal 1977 in poi, è che le difficoltà a cui l'amministrazione Carter andò incontro furono sia a livello internazionale che interno e tutto contribuì all'ascesa di Ronald Reagan nelle elezioni del 1980. La linea di politica estera finì per essere, a grandi linee, la continuazione delle amministrazioni precedenti di Nixon e Ford, malgrado le promesse fatte durante la campagna elettorale e nonostante questo l'eredità di Carter fu di una leadership inefficace. L'episodio dell'intervento militare sovietico e cubano in Etiopia fu il momento decisivo in cui Carter si convinse che la cooperazione con l'Unione Sovietica non poteva portare alcun risultato favorevole agli Stati Uniti e questa fu abbandonata per adottare invece un approccio più simile alla vecchia politica di contenimento. A posteriori, il conflitto nel Corno d'Africa ha interessato Washington in un periodo delicato in cui l'amministrazione stava tentando di recuperare la propria influenza nel Terzo Mondo dopo la sconfitta subita in Vietnam e il cambiamento per una politica più aggressiva risultava come la scelta inevitabile da fare all'epoca, visto che i risultati sperati non arrivavano. Decisi a non voler riconoscere l'Unione Sovietica come potenza alla pari, gli Stati Uniti miravano a cancellare la serie di sconfitte che aveva subito nel Terzo Mondo ma non erano ancora pronti per un altro intervento militare diretto. Mosca, da parte sua, malgrado l'apparente vittoria ottenuta con l'Etiopia nella guerra dell'Ogaden, ebbe un assaggio di quello che sarebbe accaduto poi in

---

<sup>80</sup> Mitchell N. "Jimmy Carter in Africa Race and the Cold War" Washington, Woodrow Wilson Center Press with Stanford University Press, 2016

Afghanistan e cioè un paese ostile a una dominazione straniera che sarebbe risultato essere un pozzo senza fondo per le risorse sovietiche. Questa assistenza avrebbe peggiorato la crisi economica in cui il paese si trovava e avrebbe portato successivamente al cambio di leadership nell'URSS.<sup>81</sup>

Per i paesi del Corno d'Africa il conflitto nell'Ogaden cominciò una serie di eventi a catena che portarono ulteriori difficoltà interne da cui si cominciano a riprendere solo in anni recenti.

La sconfitta in Etiopia non impedì a Siad Barre di mantenere il proprio potere e continuò a voler rafforzare la propria leadership piuttosto che focalizzarsi nello sviluppo del proprio paese. Dopo che negli anni '90 le elezioni presidenziali portarono a una sanguinosa guerra civile, Siad Barre fu costretto a dimettersi e da allora il territorio somalo è controllato secondo zone da diversi gruppi di militari e internazionalmente riconosciuto come uno "Stato fallito". Nel 2012 con l'approvazione della nuova Costituzione e la riconquista di più della maggior parte del territorio somalo da parte del governo centrale, il paese vede finalmente un po' di stabilità sotto la nuova Repubblica Federale di Somalia.<sup>82</sup>

Per quanto riguarda l'Etiopia, la presenza delle truppe sovietiche e cubane non solo aiutò a respingere l'invasione somala ma anche a rafforzare la leadership di Mengistu. Verso la metà degli anni '80 il paese venne colpito da una serie di gravi carestie e l'Unione Sovietica, impegnata nella guerra in Afghanistan, non poteva fornire gli aiuti economici necessari al paese per superare questa crisi nonostante continuassero ad arrivare rifornimenti sovietici a favore del governo etiope. L'Unione Sovietica era troppo impegnata in Medio Oriente per aiutare Mengistu quando le forze del Fronte Democratico Rivoluzionario del Popolo Etiope (EPRDF) marciarono su Addis Abeba con lo scopo di deporre il governo del Derg. Il dittatore fuggì abbandonando la leadership etiope e nel 1992 venne concessa l'indipendenza all'Eritrea, mentre nel 1994 venne proclamata la nuova costituzione e un sistema di governo con parlamento bicamerale.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Westad O. A. "The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times", Cambridge University Press, 2005

<sup>82</sup> Calchi Novati G. "Corno d'Africa nella storia e nella politica: Etiopia, Somalia e Eritrea fra nazionalismi, sottosviluppo e guerra" Torino, Società Editrice Internazionale, 1994

<sup>83</sup> *Ivi*, pagina 109, nota 77.

Il massiccio intervento sovietico e cubano in Etiopia è il momento in cui risulta chiaro quanto la crisi nel Corno d'Africa sia stata importante nel causare il fallimento della distensione.

Il periodo di distensione era iniziato con Nixon e Kissinger da un lato e Brezhnev e Gromyko dall'altro, in un clima in cui tutti le parti coinvolte erano favorevoli alla collaborazione. In particolare era diventato ormai fondamentale raggiungere un compromesso sullo sviluppo tecnologico, militare e sull'espansione nel Terzo Mondo, ovvero le aree di maggiore competizione durante la Guerra Fredda. In Europa ormai la situazione era stabile e ogni paese si era schierato nel blocco sovietico o in quello occidentale. La capacità tecnologica sovietica era inferiore a quella americana, ma risultava ormai palese sia a Mosca quanto a Washington che il potenziale dei rispettivi arsenali nucleari era abbastanza distruttivo da dover concordare un limite a quest'espansione.

Fu proprio il Terzo Mondo che portò Stati Uniti e Unione Sovietica più vicine allo scontro. Per tutta la durata della Guerra Fredda non mancano gli esempi per vedere come in conflitti come quello in Corea o in Vietnam o ancora riguardo Cuba avessero il potenziale di far scoppiare la tensione latente fra le due superpotenze in una guerra aperta. Per quanto questo punto fosse quello più importante da regolamentare, Nixon e Brezhnev non riuscirono a trovare un accordo. Rinunciare alla propria influenza nel Terzo Mondo significava rinunciare al primato e per quanto entrambi volessero ridurre la pericolosità della Guerra Fredda, né gli Stati Uniti né l'URSS erano disposti a dichiararsi il paese sconfitto. Washington era convinta di poter utilizzare gli altri punti della distensione per influenzare il comportamento sovietico nel Terzo Mondo ma Mosca, convinta che questo periodo di apertura al dialogo implicasse che gli Stati Uniti riconoscevano la parità dell'avversario, non potevano trattenersi dal dimostrare di essere allo stesso livello degli americani. Per questi motivi non si riuscì a definire quali fossero le regole di comportamento durante la distensione nei riguardi del Terzo Mondo e fu proprio per questo punto che non la si riuscì a mantenere. Gli Stati Uniti non avrebbero mai accettato di riconoscere alcuna parità rispetto all'Unione Sovietica, anche se questa fosse effettivamente stata raggiunta e pensavano che la cooperazione avrebbe portato a più influenza sul comportamento sovietico ma

le crisi avvenute successivamente in Angola, Etiopia e Afghanistan dimostrarono che neppure questo era vero.

Quello che si può concludere è quindi che per rendere la distensione più duratura Stati Uniti e Unione Sovietica avrebbero dovuto lavorare di più a fondo sui dettagli, inoltre ognuna delle parti coinvolte avrebbe dovuto applicare gli stessi standard di comportamento a sé stessa e all'avversario. Ulteriore utopistico consiglio di condotta sarebbe quello di avere un dialogo aperto sulle proprie preoccupazioni; il Presidente Carter non ha mai menzionato apertamente che il rispetto ai diritti umani in Unione Sovietica secondo gli standard americani avrebbe portato alla buona riuscita del SALT II ma per il governo sovietico era così. Similmente, Gromyko pensava che la crisi nel Corno d'Africa non fosse collegata alla distensione ma l'amministrazione Carter sì e in entrambi i casi, la mancanza di dialogo fece sì che ogni parte fosse sempre più sicura delle proprie convinzioni e danneggiasse i rapporti bilaterali fra le due superpotenze. L'aver compreso prima questi due punti avrebbe probabilmente evitato che un conflitto regionale come quello fra Etiopia e Somalia avesse un impatto così grande a livello internazionale.

La guerra dell'Ogaden è significativo anche per la risposta della politica estera americana, in particolare l'impossibilità di vedere il conflitto con una visione più globale che impedisse di analizzare qualsiasi situazione secondo lo schema della Guerra Fredda che gli Stati Uniti dovevano assolutamente vincere, in ogni caso e ad ogni costo. Questa rigidità nel preconetto di dover combattere il comunismo e del dovere morale americano di diffondere gli ideali di economia di mercato e libertà individuali — nonostante fosse comune a tutte le Presidenze che si susseguirono negli anni della Guerra Fredda — lasciava scoperti i mezzi con cui raggiungere questi obiettivi. Per Kissinger, questi erano racchiusi nella Realpolitik, quindi una politica estera di grandi potenze che alcune volte funzionò e altre volte non portò i risultati sperati.

Con l'arrivo di Jimmy Carter alla Casa Bianca si cercò di dare voce al sentimento del popolo americano che era stanco dell'approccio per cui ogni azione in politica estera era giustificata dalla competizione con l'Unione Sovietica adottato dalle amministrazioni precedenti e che bisognasse tornare a una linea di politica estera



che rispecchiasse il fatto che la democrazia liberale — in particolare quella americana — era, moralmente, la forma più alta di governo. Sia Cyrus Vance che Zbigniew Brzezinski erano d'accordo su questo, il problema stava nel concordare su cosa fosse questo concetto di moralità.

Per Vance l'intervento in Vietnam era un esempio lampante di come gli Stati Uniti avessero dei limiti nelle proprie capacità di intervento diretto in politica estera. Brzezinski invece, nonostante riconoscesse quanto fosse stata grave la sconfitta in Indocina per la politica americana, continuava a vedere un paese che deteneva il primato mondiale e doveva di conseguenza dimostrarlo, avendo quindi sia i mezzi che l'obbligo di fermare l'avanzata dell'ideologia comunista. Malgrado le modalità e il nemico siano cambiati, il dilemma fra scegliere se perseguire la pace o la giustizia internazionale è una tematica che continua ad essere presente nella politica estera americana.

Nel caso della crisi nel Corno d'Africa l'amministrazione non abbandonava la competizione da Guerra Fredda e per colpa di questa una mentalità che ragionava per politica di contenimento ad ogni intervento sovietico nel Terzo Mondo, si arrivò a un coinvolgimento nella regione e nel conflitto. L'intervento diretto americano non fu mai attuato per via della promessa di essere protettore dei diritti umani che Carter aveva fatto durante la campagna elettorale e a inizio mandato e soprattutto per la necessità di avere la sicurezza di supportare il lato giusto del conflitto, questa esitazione a posteriori si dimostrò fortuita. Di certo anche l'esperienza del Vietnam aveva spinto il Presidente a preferire inizialmente l'approccio di Vance rispetto a quello di Brzezinski, anche se l'amministrazione non si spinse mai troppo oltre nel suo coinvolgimento nella guerra fra Etiopia e Somalia, l'approccio di Carter nel Corno d'Africa non risultava molto differente rispetto a quello dei suoi predecessori.

Le conclusioni che infine si possono trarre sulla risposta americana alla guerra dell'Ogaden sono che, in primo luogo, le due superpotenze stesse resero questa crisi regionale importante per le sorti della Guerra Fredda. Gli Stati Uniti volendo assolutamente contrastare la strategia sovietica di conquista ideologica del continente africano e l'Unione Sovietica respingendo queste preoccupazioni senza contribuire a un dialogo per smentire le convinzioni americane. Deleteria

per l'amministrazione fu anche la scelta di voler proseguire con una strategia sempre a metà fra i due approcci di Brzezinski e Vance. Il Presidente Carter sperava che le due posizioni differenti dei suoi più stretti collaboratori avrebbero migliorato il lavoro dell'amministrazione, rendendola più aperta al dialogo e democratica ma la priorità di Vance e Brzezinski era vincere la fiducia del Presidente spingendolo a compiere scelte basate sul preferire il consiglio dell'uno rispetto all'altro su singoli aspetti della politica estera. Probabilmente se Carter avesse saputo la visione generale che entrambi avevano riguardo al Corno d'Africa avrebbe potuto compiere delle scelte più informate rispetto alla linea da seguire e sarebbe stato più coerente nell'approccio alla crisi, invece di cambiare dalla strategia di Vance a quella di Brzezinski a metà mandato.

Se vogliamo a posteriori analizzare quale dei due approcci sarebbe stato quello migliore per la risposta americana nella guerra fra Etiopia e Somalia, Vance aveva ragione sul fatto che era una crisi regionale e tale doveva rimanere, l'esito non avrebbe dovuto essere collegato alla buona riuscita delle negoziazioni per l'accordo sul disarmo, uno dei punti chiave sia dell'amministrazione che della distensione. Brzezinski si sbagliava sul fatto che l'Unione Sovietica avesse pianificato di intervenire su una serie di crisi che si formavano nei paesi del Terzo Mondo per inserire la propria influenza nella regione ma aveva ragione a pensare che gli Stati Uniti non avrebbero potuto trattenere Mosca dall'intervenire sullo scenario internazionale perché la distensione non era abbastanza forte e l'URSS non era ancora ben inserita nel sistema internazionale perché Washington potesse avere una qualche influenza sulla politica estera sovietica. Brzezinski correttamente sosteneva che gli Stati Uniti avrebbero dovuto definire meglio le regole della distensione perché questa funzionasse correttamente, ma sbagliava a volerle ridefinire sulla crisi nel Corno d'Africa perché la rilevanza americana nella regione e sui due paesi coinvolti era troppo esigua perché potesse produrre un risultato favorevole per Washington.

Non si può sapere se non ci fosse stato uno scontro fra le due superpotenze nel Corno d'Africa se la distensione sarebbe durata più a lungo o se invece si sarebbe accorciata la durata della Guerra Fredda. Si può supporre che se la competizione fra Stati Uniti e Unione Sovietica fosse stata meno accesa e quindi

la distensione più duratura, forse i processi di glasnost e perestroika promossi da Gorbachev sarebbero potuti essere adottati prima e di conseguenza anche la fine della Guerra Fredda sarebbe stata anticipata.<sup>84</sup>

La peggiore conseguenza della fine della distensione è probabilmente il fatto che non venne mai raggiunto un accordo sul disarmo e a farne le spese fu la comunità internazionale e in maniera particolare i paesi del Terzo Mondo. Malgrado la gestione della crisi nel Corno d'Africa, le due superpotenze non si attivarono per regolamentare il comportamento nei riguardi dei paesi del Terzo Mondo; non solo in Africa ma anche ad esempio in Afghanistan negli anni '80 e durante lo stesso periodo in America Latina, Stati Uniti e Unione Sovietica si fecero coinvolgere in conflitti interni per trasformarli in una competizione fra loro stesse. Per quanto Carter avesse cercato di risollevarne la reputazione statunitense nei paesi latinoamericani, questa politica non durò anche con le successive amministrazioni di Ronald Reagan e George H.W. Bush. Le lezioni che si possono trarre dopo l'analisi della guerra fra Etiopia e Somalia negli anni '70 è che, in primo luogo, la competizione creata durante la Guerra Fredda fra le due superpotenze doveva servire ad accrescere il potere di una o dell'altra ma in realtà questa poneva dei limiti a tale potere visto quanto facilmente attori regionali minori come Siad Barre e Mengistu furono in grado di manipolare Stati Uniti e Unione Sovietica sfruttando proprio la loro rivalità per ottenere rifornimenti di armi minacciando, se non le avessero avuto successo, di rivolgersi all'avversario. Secondariamente, è vero che la situazione nel Corno d'Africa era già carica di tensione, ma l'intervento di Washington e Mosca — soprattutto a livello di rifornimenti militari forniti rispettivamente ai governi etiopie e somalo — peggiorò decisamente la situazione. Gli Stati Uniti uscirono da questo conflitto frustrati per la propria inefficacia nella regione mentre l'URSS finì per essere ancora più militarmente indebitata di prima che compisse il massiccio intervento in Etiopia.

Nel Corno d'Africa, come in altre situazioni che coinvolsero l'intervento di Stati Uniti e Unione Sovietica nei paesi del Terzo Mondo, ci fu poca conoscenza di

---

<sup>84</sup> Patman R. "The Soviet Union in the Horn of Africa: The Diplomacy of Intervention and Disengagement" East Lansing, Michigan State University Press, 1995

quelle che erano le circostanze locali così che entrambe le superpotenze finirono per supportare dei regimi dittatoriali e, oltre alla condanna internazionale e dell'opinione pubblica, nel fare ciò peggiorarono i loro rapporti bilaterali sacrificando anche l'accordo SALT II.

In ultima istanza, il conflitto dell'Ogaden non ebbe alcuna rilevanza strategica e non portò alcun beneficio né agli Stati Uniti o all'Unione Sovietica né a Etiopia, Eritrea o Somalia. Quello che invece riuscì a fare fu riportare indietro di molto i rapporti fra Mosca e Washington, assieme al dialogo sulla riduzione degli arsenali nucleari ed esporre la manchevolezza della distensione. Come molti altri conflitti del periodo della Guerra Fredda, il bilancio finale è che non ci furono vincitori ma solo sconfitti.

## BIBLIOGRAFIA

### Documenti

#### **Foreign Relations of the United States, Historical Documents — VOLUME E-6, DOCUMENTS ON AFRICA 1969-1976:**

“Telegram 43589 From the Department of State to the Embassy in Ethiopia” Washington, March 9, 1973, 1505Z. Source: National Archives, RG 59, Central Files 1970-73, POL ETH-US.

“Telegram 171544 From the Department of State to the Embassy in Ethiopia” Washington, August 6, 1974, 2245Z. Source: Department of State, Addis Ababa Embassy Files: Lot 77 F 121, MAP Level 1974.

“Memorandum From the Executive Secretary of State (Springsteen) to the President’s Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft)” Washington, September 4, 1974. Source: Ford Library, National Security Adviser, NSC Institutional Files, Box 4, IF/NS.

“Memorandum From Richard Kennedy of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger” Washington, October 16, 1974. Source: Ford Library, National Security Adviser, Presidential Country Files for Africa, Box 2, Ethiopia.

“Telegram 14026 From the Embassy in Ethiopia to the Department of State” Addis Ababa, November 25, 1974, 1420Z. Source: National Archives, RG 59, Central Policy Files, 1974. RG 84, Addis Ababa Embassy Files: Lot 77 F 121.

“Minutes of the Secretary of State’s Staff Meeting” Washington, December 5, 1974, 8 a.m. Source: National Archives, RG 59, Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger’s Staff Meetings, 1973-1977, Entry 5177, Box 5, Secretary’s Staff Meetings.

“Telegram 281377 From the Department of State to the Embassy in Ethiopia” Washington, December 24, 1974, 2226Z. Source: National Archives, RG 84, Addis Ababa Embassy Files, Lot 77 F 121, The Political Function.

“Telegram 27 From the Consulate in Asmara to the Department of State” Asmara, January 10, 1975, 1230Z. Source: National Archives, RG 84, Addis Ababa Embassy Files: Lot 77 F 121, The Political Function.

“Telegram 480 From the Embassy in Ethiopia to the Department of State” Addis Ababa, January 14, 1975, 1304Z. Source: Department of State, Addis Ababa Embassy Files: Lot 77 F 121, Box 9, The Political Function.

“Memorandum From Clinton Granger of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Scowcroft)” Washington, October 22, 1975. Source: Ford Library, National Security Adviser, Presidential Country Files for Africa, Box 2, Ethiopia.

“Telegram 3228 From the Embassy in Ethiopia to the Department of State” Addis Ababa, March 16, 1976, 0932Z. Source: National Archives, RG 59, Central Policy File.

“Memorandum of Conversation” Washington, June 10, 1976, 10:34–11:20 a.m. Source: Ford Library, National Security Adviser, Memoranda of Conversations, Box 19, Ford Administration.

“Airgram A–86 From the Embassy in Somalia to the Department of State” Mogadiscio, November 25, 1976. Source: Department of State, Nairobi Embassy Files: Lot 79 F 186, Box 6, POL-Somalia 1976.

**— 1977-1980, VOLUME I, FOUNDATIONS OF FOREIGN POLICY:**

“Letter From Secretary of State Vance to President Carter” Washington, May 29, 1978. Source: Carter Library, National Security Affairs, Staff Material, Office File, Outside the System File, Box 50, Chron: 5/78.

**— 1977-1980, VOLUME VI, SOVIET UNION:**

“Telegram From the Department of State to the Embassy in the Soviet Union” Washington, February 18, 1978, 0108Z. Source: Department of State, Office of the Secretariat Staff, Special Adviser to the Secretary (S/MS) on Soviet Affairs Marshall Shulman—Jan 21, 77–Jan 19, 81, Lot 81D109, Box 3, CV–Dobrynin, 2/18/78.

“Memorandum of Conversation” Washington, March 16, 1978. Source: Department of State, Office of the Secretariat Staff, Special Adviser to the Secretary (S/MS) on Soviet Affairs Marshall Shulman—Jan 21, 77—Jan 19, 81, Lot 81D109, Box 3, CV—Dobrynin, 3/16/78.

“Memorandum of Conversation” New York, May 31, 1978, 2:40–5:20 p.m. Source: Department of State, Office of the Secretariat Staff, Special Adviser to the Secretary (S/MS) on Soviet Affairs Marshall Shulman—Jan 21, 77—Jan 19, 81, Lot 81D109, Box 8, Gromyko to US, 5/26–27, 1978.

“Memorandum of Conversation” New York, May 31, 1978, 5:20–7:35 p.m. Source: Department of State, Office of the Secretariat Staff, Special Adviser to the Secretary (S/MS) on Soviet Affairs Marshall Shulman—Jan 21, 77—Jan 19, 81, Lot 81D109, Box 8, Gromyko to US, 5/26–27, 1978.

“Memorandum of Conversation” Vienna, June 16, 1979, 11 a.m.–12:30 p.m. Source: Carter Library, National Security Affairs, Staff Material, Office, Presidential Advisory Board, Box 75, Subject: Box 8.

#### **— 1977–1980, VOLUME XVII, HORN OF AFRICA, PART 1:**

“Memorandum From Clinton Granger of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Scowcroft)” Washington, October 22, 1975. Source: Ford Library, National Security Adviser, Presidential Country Files for Africa, Box 2, Ethiopia.

“Telegram From the Department of State to the Embassy in Somalia” Washington, February 23, 1977, 1536Z. Source: National Archives, RG 59, Central Foreign Policy File, D770062–1143.

“Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to Vice President Mondale” Washington, undated. Source: Carter Library, National Security Affairs, Staff Material, Horn/Special, Box 1, Chron File: 3/77.

“Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting” Washington, April 11, 1977, 4–5:25 p.m. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 184, PRC 770010–4/11/77–Horn of Africa.

“Memorandum From Secretary of Defense Brown to the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)” Washington, undated. Source: Carter Library, National Security Affairs, Staff Material, Horn/Special, Box 1, Chron File: 3/77.

“Paper Prepared by the Policy Review Committee” Washington, April 1, 1977. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 40, PRM–21.

“Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to Secretary of State Vance and Secretary of Defense Brown” Washington, April 19, 1977. Source: Carter Library, National Security Affairs, Brzezinski Material, Agency File, Box 17, State 4/77.

“Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter” April 23, 1977. Source: Carter Library, Plains File, Subject File, Box 12, State Department Evening Reports, 4/77.

“Report Prepared by the Interagency Ethiopia Working Group” Washington, undated. Source: Carter Library, National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Box 21, Ethiopia: Withdrawal of US Government Personnel 4/77.

“Memorandum From Vice President Mondale to President Carter” Washington, May 12, 1977. Source: Carter Library, National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Box 69, Somalia: 1/77–6/78.

“Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter” Washington, May 16, 1977. Source: Carter Library, National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Box 69, Somalia: 1/77–6/78.

“Memorandum for the Record” Washington, June 16, 1977, 2–2:20 p.m. Source: Carter Library, National Security Affairs, Staff Material, Horn/Special, Box 1, Chron File: 6–7/77.

“Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter” Washington, July 9, 1977. Source: Carter Library, Plains File, Subject File, Box 12, State Department Evening Reports, 7/77.

“Memorandum From Paul B. Henze of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)”



Washington, August 24, 1977. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 184, PRC 033 Horn of Africa, 8/25/77.

“Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting” Washington, August 25, 1977, 10–11 a.m. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 184, PRC 033 Horn of Africa, 8/25/77.

“Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter” Washington, August 26, 1977. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 184, PRC 033 Horn of Africa, 8/25/77.

“Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter” Washington, November 28, 1977. Source: Carter Library, Plains File, Subject File, Box 13, State Department Evening Reports, 11/77.

“FRUS, 1977–1980. Backchannel Message From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to the Ambassador to the Soviet Union (Toon)” Washington, December 21, 1977, 2133Z. Source: Carter Library, Brzezinski Donated Material, Geographic File, Box 18, U.S.S.R.—Carter/Brezhnev Correspondence: [6/77–12/77].

“Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter” Washington, December 23, 1977. Source: Carter Library, Plains File, Subject File, Box 13, State Department Evening Reports, 12/77.

“Message From President Carter to Ethiopian Chairman Mengistu” Washington, January 19, 1978. Source: Carter Library, Brzezinski Donated Material, Box 2, Ethiopia/Horn of Africa.

“Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter” Washington, January 19, 1978. Source: Carter Library, Brzezinski Donated Material, Box 2, Ethiopia/Horn of Africa.

“Note From Paul B. Henze of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)” Washington, January 24, 1978. Source: Carter Library, National Security Affairs, Staff Material, Horn/Special, Box 1, Chron File: 1/78.

“Record of a Special Coordination Meeting” Washington, February 10, 1978. Source: National Security Council, Carter Intelligence Files, Box 20, SCC Meetings, 1977–1980 Minutes. Secret; Sensitive. Carter Library, National Security Council, Institutional File, 1977–1981, Box 184, SCC 056 Horn of Africa, 2/10/78.

“Memorandum From Thomas P. Thornton of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), the President’s Deputy Assistant for National Security Affairs (Aaron) and Paul B. Henze and Henry Richardson of the National Security Council Staff” Washington, February 10, 1978. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 19, PD/NSC–32.

“Minutes of a Special Coordination Committee Meeting” Washington, February 21, 1978, 3:30 p.m. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 184, SCC 059 Horn of Africa, 2/21/78.

“Presidential Directive/NSC–32” Washington, February 24, 1978. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 19, PD/NSC–32.

“Record of a Special Coordination Committee Meeting” Washington, March 2, 1978, 12:50–2:15 p.m. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 184, SCC 061 Horn of Africa, 3/02/78.

“Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter” Washington, March 3, 1978. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 184, SCC 061 Horn of Africa, 3/02/78.

“Intelligence Memorandum” Washington, March 6, 1978. Source: Carter Library, National Security Affairs, Staff Material, Horn/Special, Box 2, Chron File: 3/78.

“Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting” Washington, March 16, 1978, 5–6:30 p.m. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 184, PRC 065 Horn of Africa, 3/16/78.

“Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting” Washington, March 27, 1978, 4–5:45 p.m. Source: Carter Library, Zbigniew Brzezinski Collection, Box 11, Meetings: SCC 68 3/78.

“Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter” Washington, April 7, 1978. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 184, SCC 068 Horn of Africa, Cuba’s Role in Africa, 3/27/78.

“Intelligence Memorandum” Washington, May 8, 1978. Source: Carter Library, National Security Affairs, Staff Material, Horn/Special, Box 2, Chron File: 5/78.

“Memorandum of Conversation” Washington, May 27, 1978, 8 a.m.–12:20 p.m. Source: Carter Library, Vertical File, USSR/US Conference 5/6–9/94, Box 115, USSR–US Conference.

“Memorandum From Paul B. Henze of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)” Washington, June 2, 1978. Source: Carter Library, National Security Affairs, Brzezinski Material, Country File, Box 69, Somalia: 1/77–6/78.

“Memorandum From Paul B. Henze of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)” Washington, July 27, 1978. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 70, PRC 068 7/31/78, Somalia [1].

“Record of a Policy Review Committee Meeting” Washington, July 31, 1978, 4:30–4:45 p.m. Source: Carter Library, National Security Council, Institutional Files 1977–1981, Box 70, PRC 068 7/31/78, Somalia [1].

**GERALD R. FORD PRESIDENTIAL LIBRARY — National Security Adviser.  
Memoranda of Conversations, 1973-1977:**

“Memorandum of Conversation: Ford, Kissinger, and Scowcroft” 27 February 1975, Memoranda of Conversations 1973-1977. Gerald R. Ford Library (GRFL).

“Memorandum for the President from Henry Kissinger on Proposed Meeting with Siad Barre” Washington, October 3 1974, EO 12958 SEC. 3.5. President’s Paperwork Logs, 1974-1977 Gerald R. Ford Library (GRFL).

## **Libri**

Calchi Novati Giampaolo, "Corno d'Africa nella storia e nella politica: Etiopia, Somalia e Eritrea fra nazionalismi, sottosviluppo e guerra" Torino, Società Editrice Internazionale, 1994

Mitchell Nancy, "Jimmy Carter in Africa Race and the Cold War" Washington, Woodrow Wilson Center Press with Stanford University Press, 2016

Patman G. Robert, "The Soviet Union in the Horn of Africa: The Diplomacy of Intervention and Disengagement" East Lansing, Michigan State University Press, 1995

Sergent J. Daniel, "A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s", Oxford University Press, 2015

Coquery-Vidrovitch Catherine, "Breve storia dell'Africa" Bologna, Il Mulino, 2012

Westad Odd Arne, "The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times", Cambridge University Press, 2005

Westad Odd Arne, "The Cold War: A World History" New York, Basic Books, 2017

## **SITOGRAFIA**

"Memorandum of Conversation" Washington, July 7 1975. Foreign Relations, 1969-1976, Volume E-6, Documents on Africa, 1973-1976 (<https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/e6/66765.htm>)

Discorso del Presidente Carter all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 4 ottobre 1977 (<https://www.presidency.ucsb.edu/index.php>)

Woodroffe Louise, "Buried in the Sands of the Ogaden: The United States, the Horn of Africa and the Demise of Détente" *Journal of American History*, Volume 101, Giugno 2014. (<https://doi.org/10.1093/jahist/jau323>)