

Paolo Soave

***Kissinger e il dilemma dell'alleato.***

***Gli Stati Uniti e la crisi cipriota dell'estate 1974***

**Abstract:** *In summer 1974 the Cypriot question reached the peak of tension. Greece and Turkey were very close to an inter-allied conflict and the crisis seemed on the verge of escaping the control of Western powers because of the autonomistic claims of President Makarios and of Soviet interference. While Watergate was culminating in Nixon's resignation, Henry Kissinger, undisputed leader of American foreign policy, carried out his flexible and well known realistic approach: he performed as "honest broker" between the two contenders trying to prevent a dramatic war not only for NATO but also for American influence in Eastern Mediterranean. Main tool of Kissinger's approach to Greece and Turkey were military aids and supplies, strongly opposed by Congress. This diplomatic low profile apparently failed in facing the Greek-Turkish escalation and caused strong criticism. According a plot theory, Kissinger hoped to get Makarios removed and encouraged Turkey, main US strategic partner in the area, to occupy part of Cyprus. By the way, the consequences of Cypriot crisis, Greek withdrawal from NATO and the cooling of relations with Ankara, were strongly negative for US foreign policy. Then Carter tried to recover the strategic cooperation with Athens and Ankara by the same military means.*

**Keywords:** Cypriot Crisis; Kissinger; US Foreign Policy; Greece; Turkey.

L'indipendenza cipriota, concordata dalle cosiddette "potenze garanti" – Grecia, Turchia e Gran Bretagna – con gli accordi di Zurigo e Londra fra il 1959 e il 1960, si rivelò nella sua attuazione, e ancor più nella sua gestione, fonte di ricorrenti e gravi tensioni per il sistema politico-strategico occidentale e, in particolare, per la sua potenza *leader*, gli

Stati Uniti.<sup>1</sup> L'irriducibilità della cosiddetta “lite in famiglia” greco-turca, con le sue ripercussioni sugli equilibri interni della NATO, e il timore di una sua incontrollabile internazionalizzazione, misero a dura prova la *leadership* americana nel suo momento di maggiore debolezza

---

<sup>1</sup> Molti i contributi sulla questione cipriota, fra i quali J. KER-LINDSAY – H. FAUSTMANN – F. MULLEN, *Island in Europe: The EU and the Transformation of Cyprus*, London-New York, I.B. Tauris, 2011; L. PHILIPPOU, *The Dialectic of the Cypriot Reason*, Nicosia, Entipis, 2011; C. DODD, *The History and Politics of the Cyprus Conflict*, New York, Palgrave MacMillan, 2010; B. MALLINSON, *Cyprus: Diplomatic History*, London, I.B. Tauris, 2010; M. HASGÜLER – M. TÜZÜNKAN, *Cyprus at a Crossroads*, in «The Middle East Quarterly», XVI, 4, Fall 2009, pp. 63-71; *United Nations Security Council and General Assembly Resolutions on Cyprus: 1960-2006*, Nicosia, Press and Information Office for the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Cyprus, 2009; G. WARNER, *The United States and the Cyprus Crisis of 1974*, in «International Affairs», LXXXV, 1, January 2009, pp. 129-143; S. ANAGNOSTOPOULOU, *The Problem of Identities in the Second Half of the 20<sup>th</sup> Century: Conflict or Conversion? The Case of Cyprus*, in *L'Europe méditerranéenne/Mediterranean Europe*, M. PETRICIOLI, éd, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008, pp. 255-263; V. GRECO, *Greci e turchi tra convivenza e scontro: le relazioni greco-turche e la questione cipriota*, Milano, Franco Angeli, 2007; D. HANNAY, *Cyprus: The Search for a Solution*, London-New York, I.B. Tauris, 2005; T. DIEZ, ed., *The European Union and the Cyprus Conflict: Modern Conflict, Postmodern Union*, Manchester, Manchester University Press, 2002; C. NICOLET, *United States Policy Towards Cyprus, 1954-1974*, Mannheim, Bibliopolis, 2001; J. REDDAWAY, *Burdened with Cyprus: The British Connection*, Nicosia, Rustem Bookshop, 2001; M. STEPHEN, *The Cyprus Question*, London, Northgate Publications, 2001; P. BLANC, *La déchirure chypriote. Géopolitique d'une île divisée*, Paris, L'Harmattan, 2000; K. CHRYSOSTOMIDES, *The Republic of Cyprus: A Study in International Law*, The Hague, Nijhoff, 2000; M. STEARNS, *Entangled Allies: U.S. Policy toward Greece, Turkey and Cyprus*, New York, Council on Foreign Relations, 1992; C. HITCHENS, *Hostage to History: Cyprus from the Ottomans to Kissinger*, New York, The Noonday Press, 1989; M.R. SAULLE, *La costituzione cipriota e il diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1977; T.A. COULUMBIS – S.M. HICKS, eds., *U.S. Foreign Policy Toward Greece and Cyprus: The Clash of Principle and Pragmatism*, Washington, The Center for the Mediterranean Studies, 1975; A. CASSESE, a cura di, *Le Nazioni Unite e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: l'intervento a Cipro*, Pisa, Libreria scientifica G. Pellegrini, 1973; P. CARRATTA, *Una spina nel fianco sud-orientale della NATO: la questione cipriota e il low profile americano (1969-1972)*, in A. DONNO – G. IURLANO, a cura di, *Nixon, Kissinger e il Medio Oriente (1969-1973)*, Firenze, Le Lettere, 2010, pp. 133-178.

## Kissinger e il dilemma dell'alleato

dovuta alle conseguenze del *Watergate*.<sup>2</sup> Il meccanismo di garanzia a tutela degli equilibri etnici sull'isola fu immediatamente sollecitato non appena il sistema istituzionale bicefalo si rivelò incapace di garantire il governo di Nicosia: Atene sollecitò l'intervento di Londra, che a sua volta attivò la *special relation* con Washington, proponendo l'allestimento di una forza NATO da inviare a Cipro. L'ipotesi suscitò notevoli perplessità negli americani, che non avevano alcuna intenzione di prendere posizione in un potenziale conflitto fra alleati e temevano che l'intervento atlantico in un paese terzo avrebbe fornito solidi argomenti alla propaganda sovietica. Fin dal primo momento, in sostanza, gli Stati Uniti, legati da rilevanti rapporti di cooperazione strategica con Grecia e Turchia, dimostrarono di volersi riservare un ruolo di salvaguardia dietro le quinte, attribuendo alla Gran Bretagna, potenza garante, la primaria responsabilità di promuovere una soluzione negoziale fra le parti per garantire la stabilità dell'isola e, al contempo, preservare le basi militari insediatevi da Londra, di primario interesse strategico per l'intera NATO.<sup>3</sup> Questa impostazione, che sarebbe rimasta sostanzialmente invariata nel tempo, originò il piano Ball per l'invio di un contingente internazionale nell'isola, accolto il 4

---

<sup>2</sup> Di crisi "familiare" parla fra gli altri F. TANA, *Braccio di ferro per Cipro*, in «Relazioni Internazionali», 30, 27 luglio 1974, pp. 763-764.

<sup>3</sup> Cipro era centro di comunicazione e ascolto per l'intera regione mediorientale. Cfr. *Memorandum of Conversation: Cyprus, Sir David Ormsby Gore, British Ambassador, to the Secretary*, Washington, January 24, 1964, in FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (d'ora in poi FRUS), vol. XVI, *Cyprus, Greece, Turkey, 1964-1968*, Washington, United States Government Printing Office, 2000, pp. 1-2; *Telegram from the Embassy in the United Kingdom to the Department of State*, London, February 9, 1964, in FRUS, Vol. XVI, *Cyprus, Greece, Turkey, 1964-1968*, cit., pp. 14-17.

marzo 1964 dalla risoluzione 186 del consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.<sup>4</sup> Essa rappresentò una sorta di compromesso fra la gestione occidentale della crisi e la sua internazionalizzazione, strumentalmente sostenuta dai sovietici e con prudenza auspicata anche dal presidente Makarios, disposto ad accogliere la forza multinazionale UNFICYP (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*), incaricata di prevenire gli scontri intercomunitari e affiancata da un mediatore per il rilancio del negoziato fra le parti, solo se composta da contingenti forniti da paesi neutrali.<sup>5</sup>

Fu così conseguito un livello minimo di stabilizzazione sull'isola che impose la perpetuazione della missione internazionale, originariamente prevista per soli tre mesi.<sup>6</sup> Il tentativo di tenere la crisi sotto controllo, nell'evidente impossibilità di pervenire a una soluzione rapida e definitiva, fece scaricare le persistenti tensioni all'interno del

---

<sup>4</sup> Cfr. *Telegram from the Embassy in Greece to the Department of State*, Athens, February 10, 1964, in FRUS, vol. XVI, *Cyprus, Greece, Turkey, 1964-1968*, cit., pp. 17-19. Per la trattazione della questione cipriota alle Nazioni Unite si rimanda a A. VILLANI, *L'Italia e l'ONU negli anni della coesistenza competitiva (1955-1968)*, Padova, Cedam, 2007, pp. 83-86, 96. Un'analisi delle più accurate sugli sviluppi che condussero alla risoluzione 186 è ancor oggi *ONU e potenze nel contrasto greco-turco per Cipro*, in «Annuario di politica internazionale (1964)», Milano, ISPI, 1964, pp. 278-320.

<sup>5</sup> Cfr. GRECO, *Greci e turchi tra convivenza e scontro*, cit., p. 290. Il veto di Makarios sottrasse alle critiche dei comunisti il governo italiano, che, come dichiarò il ministro degli Esteri Saragat, nell'intervento in senato del 14 febbraio, aveva ricevuto dalla Gran Bretagna l'invito a contribuire alla composizione del contingente internazionale. Cfr. *Cina e Cipro al senato italiano*, in «Relazioni Internazionali», 8, 22 febbraio 1964, pp. 243-244, 261-262. La forza multinazionale fu formata da un nucleo britannico, al quale si aggiunsero canadesi, irlandesi e svedesi, mentre il difficile mandato diplomatico fu inizialmente conferito al finlandese Sakari Tuomioja. L'Italia, non chiamata in causa da U-Thant, fornì un contributo finanziario di 250.000 dollari alle spese della missione. Cfr. «Annuario di politica internazionale (1964)», cit., pp. 296-301.

<sup>6</sup> Cfr. *Telegram from the Department of State to the Embassy in Turkey*, Washington, June 5, 1964, in FRUS, vol. XVI, *Cyprus, Greece, Turkey, 1964-1968*, cit., p. 107.

campo atlantico e non rimosse il rischio che la questione cipriota divenisse una nuova frontiera della guerra fredda attraverso una saldatura, prevalentemente tattica, fra il non allineamento professato da Makarios e l'internazionalizzazione pretesa da Mosca. Di fronte alla prospettiva di un'occupazione dell'isola da parte della Turchia, che appariva come il contendente più forte e risoluto, la Grecia prese a sollecitare ripetutamente un'azione di vigilanza da parte degli Stati Uniti, in realtà, come visto, non disposti a condizionare Ankara, né a condividere le responsabilità delle sue possibili iniziative.<sup>7</sup> Pertanto, l'amministrazione Johnson individuò, quale unica soluzione per sciogliere il groviglio cipriota, il rilancio dell'*enosis*, l'unificazione delle componenti elleniche sotto Atene, compensato da alcune concessioni territoriali alla Turchia. In sostanza, per la Casa Bianca, solo la partizione, attraverso l'attuazione del piano Acheson, avrebbe consentito di cogliere i due obiettivi irrinunciabili, scongiurando, da un lato, la prospettiva di un conflitto fra alleati, e garantendo, dall'altro, all'Occidente il controllo strategico dell'isola.<sup>8</sup> Se gli americani sembravano consapevoli delle strenue resistenze che sarebbero state fraposte da Makarios, sempre più distante dalla Grecia, e dei conseguenti toni cui sarebbe ricorsa la propaganda dell'URSS contro il campo atlantico, vi fu anche la tendenza a sottostimare le difficoltà nel necessario superamento degli atavici rancori esistenti fra Atene e

---

<sup>7</sup> Cfr. *Memorandum of Conversation* (Acheson, MacNamara, Papandreou), Washington, June 24, 1964, *ibid.*, pp. 155-159.

<sup>8</sup> Cfr. *Telegram from the Embassy in Cyprus to the Department of State*, Nicosia, April 7, 1964, *ibid.*, pp. 58-61; *ONU e potenze nel contrasto greco-turco per Cipro*, cit., pp. 310-311.

Ankara, che – per l’attuazione del piano partitorio – avrebbero dovuto collaborare e accordarsi reciproca fiducia.<sup>9</sup> Nel necessario attenuamento delle tensioni fra le due parti si spese pure il segretario generale della NATO, Manlio Brosio, sollecitato anche dalla preoccupazione di veder totalmente scavalcata l’Alleanza atlantica dagli sforzi diplomatici intrapresi dalle potenze occidentali.<sup>10</sup>

Con il *golpe* del 21 aprile 1967, il complesso rebus cipriota si arricchì di una nuova incognita rappresentata dal regime militare ellenico. La giunta presieduta dal colonnello Georgios Papadopoulos intese subito rassicurare gli alleati, precisando che Atene avrebbe continuato a essere uno dei pilastri dell’Alleanza atlantica, mentre particolare moderazione fu preannunciata nella gestione della crisi cipriota, con la disponibilità a valutare una soluzione concordata con Ankara.<sup>11</sup> Da subito, la Casa Bianca dimostrò di apprezzare la rinnovata fedeltà ellenica e di non essere disposta a tollerare alcun dibattito alleato sulla natura politica del regime insediatosi ad Atene, che, al contrario, i movimenti democratici occidentali ritenevano del tutto

---

<sup>9</sup> Cfr. *Memorandum for the Record*, Washington, September 8, 1964, in FRUS, vol. XVI, *Cyprus, Greece, Turkey, 1964-1968*, cit., pp. 308-309. Dimostrando di guardare a Cipro con un atteggiamento piuttosto strumentale, i sovietici prospettarono la soluzione federale, gradita anche ai turchi. Cfr. *Secretary's Delegation to the Nineteenth Session of the United Nations General Assembly*, New York, December 4, 1964, *ibid.*, pp. 341-343; *La proposta federale per Cipro*, in «Relazioni Internazionali», 6, 6 febbraio 1965, p. 148.

<sup>10</sup> Cfr. M. BROSIO, *Diari NATO 1964-1972*, a cura di U. GENTILONI SILVERI, Bologna, Il Mulino, 2011.

<sup>11</sup> Cfr. *Telegram from the Embassy in Greece to the Department of State*, Athens, May 10, 1967, in FRUS, Vol. XVI, *Cyprus, Greece, Turkey, 1964-1968*, cit., p. 607. Sul regime ellenico, cfr. A. VARSORI, *L'Occidente e la Grecia: dal colpo di Stato militare alla transizione alla democrazia (1967-1976)*, in M. DEL PERO – V. GAVIN – F. GUIRAO – A. VARSORI, *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Milano, Mondadori, 2010, pp. 5-94.

incompatibile con i principii espressi nel preambolo del Patto atlantico.<sup>12</sup> Le tensioni internazionali che insistevano particolarmente sullo scenario mediterraneo, quali la guerra dei sei giorni e le crescenti pressioni sovietiche per un'influenza nel bacino, suggerirono di non mettere in discussione un pilastro della NATO, già indebolito dal precedente ritiro francese. Al contrario, Dean Rusk rilanciò per Cipro la prospettiva partitoria di una *compensated enosis*, ritenuta più praticabile proprio per la presenza ad Atene di un regime autoritario che non avrebbe avuto i condizionamenti dell'opinione pubblica nazionale, precedentemente sollevati da Georgios Papandreou contro il piano Acheson.<sup>13</sup> In realtà, nonostante le iniziali professioni di cautela, la giunta militare ellenica dimostrò di voler sostenere l'*escalation* delle tensioni, intensificando le pressioni esercitate sull'isola attraverso la Guardia nazionale greco-cipriota comandata da Georgios Grivas. Solo la mediazione affidata a Cyrus Vance convinse, sul finire del 1967, Ankara a non ordinare l'occupazione a difesa della propria minoranza.<sup>14</sup> Da quel momento, come rileva Kissinger nelle sue

---

<sup>12</sup> In pratica, Washington si limitò a porre l'embargo sulla cessione di armamenti pesanti alla Grecia, delegando alle istituzioni comunitarie europee l'eventuale, indesiderato, processo politico al regime militare. Cfr. VARSORI, *L'Occidente e la Grecia*, cit., p. 22.

<sup>13</sup> Cfr. *Circular Airgram from the Department of State to the NATO Capitals*, Washington, July 12, 1967, in FRUS, vol. XVI, *Cyprus, Greece, Turkey, 1964-1968*, cit., pp. 621-623. Anche per l'ambasciatore italiano ad Atene, Mario Conti, si profilò una "doppia *enosis*". Cfr. *Visita di Osorio Tafall ad Ankara, Mario Conti al ministero degli Affari Esteri*, Telegramma [d'ora in poi, tel.] n. 25634, Atene, 22 luglio 1967, ARCHIVIO STORICO DIPLOMATICO MINISTERO AFFARI ESTERI ITALIANO (d'ora in poi, ASDMAE), Serie Telegrammi, 1967, Vol. 44, *Grecia*.

<sup>14</sup> I turchi pretesero e ottennero il richiamo in Grecia di Grivas. Cfr. *Telegram from the Embassy in Greece to the Department of State*, Athens, November 22, 1967, in FRUS, vol. XVI, *Cyprus, Greece, Turkey, 1964-1968*, cit., pp. 651-652.

memorie, i turchi considerarono “un articolo di fede” non sottostare più agli inviti americani alla moderazione per Cipro.<sup>15</sup> Anche con l’amministrazione Nixon le prospettive di indurre i due paesi contendenti a superare la loro storica rivalità per collaborare nella ricerca di una soluzione condivisa rimasero del tutto velleitarie, anche per il sovrapporsi di un’ulteriore causa di tensione greco-turca nell’Egeo, dove l’annosa disputa per la delimitazione della piattaforma continentale si inasprì a seguito dell’avvio di ricerche petrolifere.<sup>16</sup> Battendosi contro l’azione congressuale intrapresa dalla *lobby* democratica dei greco-americani, capeggiata dal rappresentante dell’Indiana John Brademas, Richard Nixon, il suo vice di origine ellenica Spiro Agnew e Henry Kissinger s’impegnarono a rilanciare la cooperazione strategica con il regime militare sino alla rimozione del parziale embargo sulle forniture militari. Si trattò di una scelta molto criticata da alcuni alleati europei, in particolare danesi e norvegesi, e in stridente contrasto con la sospensione del trattato di associazione della Grecia con la CEE e con il ritiro dal consiglio d’Europa cui Atene si trovò costretta nel dicembre 1969.<sup>17</sup>

Quella della Casa Bianca non fu a ben vedere un’opzione filo-

---

<sup>15</sup> Cfr. H.A. KISSINGER, *Years of Upheaval*, New York and London, Simon & Schuster, 2011 [1 edizione: Little, Brown & Co., 1982], p. 1189.

<sup>16</sup> Cfr. A. WILSON, *The Aegean Dispute*, Adelphi Papers, n. 155, London, International Institute for Strategic Studies, 1979.

<sup>17</sup> Cfr. VARSORI, *L’Occidente e la Grecia*, cit., pp. 13-47. L’azione della *lobby* democratica fu a lungo meno influente di quella intrapresa da Thomas Pappas, uomo d’affari finanziatore del *ticket* repubblicano nella campagna presidenziale e mediatore fra la Casa Bianca e la giunta di Atene. Cfr. M. SMALL, *The Presidency of Richard Nixon*, Lawrence, KS, University of Kansas Press, 1999, p. 149.



ellenica, quanto piuttosto un'accentuazione della benevolenza di cui il regime di Papadopoulos aveva già goduto sotto Lyndon Johnson. In effetti, come dimostrava il persistente squilibrio nelle forniture militari, il *partner* strategicamente prioritario nel Mediterraneo orientale rimase, per gli Stati Uniti, la Turchia, vero bastione contro la penetrazione sovietica nel bacino e ben più consistente sul piano militare rispetto alla Grecia.<sup>18</sup> Il miglioramento dei rapporti bilaterali con Atene non avvenne, pertanto, a scapito di quelli con Ankara, e deve essere piuttosto contestualizzato nel tentativo avviato da Nixon di riaffermare la supremazia strategica statunitense sull'Europa meridionale, segnata, nel corso della prima metà degli anni '70, da instabilità politica, emergente dissenso alleato per la politica estera statunitense e crescita dei partiti comunisti locali.<sup>19</sup> Riguardo alle cause di tensione fra greci e turchi Washington accentuò il profilo defilato e si trincerò dietro la parvenza di un'equidistanza *super partes*, improntata a un accentuato realismo tipicamente kissingeriano: sarebbe spettato agli europei comprometersi con la proposizione di soluzioni diplomatiche per la

---

<sup>18</sup> «We certainly do not want a war between the two, but if it came to that, Turkey is more important to us and they have a political structure which could produce a Qadhafi». *Ford to Kissinger*, August 13, 1974, Ford Administration Memoranda of Conversations, 8/1974-1/1977, in NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION (d'ora in poi, NARA), Central Foreign Policy Files, Record Group 59.

<sup>19</sup> Questi fenomeni critici indussero Nixon a correggere il proprio approccio internazionale, originariamente non particolarmente eurocentrico. Cfr. E. DI NOLFO, *La politica estera americana e l'abbandono del paradigma eurocentrico*, in *La guerra fredda e l'Italia (1941-1989)*, Firenze, Polistampa, 2010, pp. 605-627; M. DEL PERO, *The United States and the Crises in Southern Europe*, in *Europe in the International Arena during the 1970s*, A. VARSORI – G. MIGANI, eds., Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2011, pp. 301-305; e, in generale, R.C. THORNTON, *The Nixon-Kissinger Years: The Reshaping of American Foreign Policy*, St. Paul, MN, Paragon House, 2001.

risoluzione della crisi, mentre gli Stati Uniti si sarebbero mantenuti liberi di coltivare i rapporti bilaterali sia con Atene, che con Ankara, privilegiando di volta in volta l'interlocutore più debole, a tutela degli interessi strategici americani e con l'unica preoccupazione di prevenire un rovinoso conflitto interalleato.<sup>20</sup> In sostanza, il vero fattore di disturbo in questa visione fu individuato da Kissinger nella presenza di Makarios, il cui non allineamento, assieme alla collaborazione di governo con i comunisti dell'AKEL, forniva i più solidi argomenti alla pretesa sovietica di archiviare i trattati di garanzia e privare l'Occidente di qualsiasi influenza strategica sull'isola. Il precario equilibrio che complessivamente scaturì da questa impostazione da *Realpolitik*, che non puntava alla soluzione definitiva del problema, ma al suo contenimento, e che per questo aveva nel crescente e diffuso anti-americanismo il proprio costo politico, fu minato nella prima metà degli anni '70 dal progressivo indebolimento del regime militare ellenico. La giunta di Atene, inizialmente retta sul benessere economico garantito dall'apertura agli investimenti esteri e a lungo senza apparente opposizione interna, avvertì tutta la pressione nazionalistica dell'irrisolto nodo cipriota e prese a esercitare forti

---

<sup>20</sup> La centralità dei rapporti bilaterali, che gli americani non intesero subordinare a quelli alleati, trova conferma in più autori. Cfr. WARNER, *The United States and the Cyprus Crisis of 1974*, cit.; NICOLET, *United States Policy towards Cyprus, 1954-1974*, cit.; STEARNS, *Entangled Allies: U.S. Policy toward Greece, Turkey and Cyprus*, cit.; COULUMBIS – HICKS, eds., *U.S. Foreign Policy Toward Greece and Cyprus*, cit.

ingerenze su Nicosia.<sup>21</sup> L'avvicendamento fra militari ai vertici politici del paese, a seguito della violenta repressione dei moti studenteschi del Politecnico di Atene nel novembre 1973, fu percepito negli Stati Uniti e in Europa occidentale come il preludio all'esaurimento dell'esperienza autoritaria ellenica, ma con conclusioni opposte. In effetti, lungi dal chiedere un celere ritorno della Grecia al pluralismo, la Casa Bianca si interrogò sui possibili nuovi scenari politici, temendo, in particolare, la possibile affermazione del viscerale anti-americanismo di Andreas Papandreou. I militari, per quanto indeboliti e impopolari, continuarono a essere considerati da Kissinger come gli insostituibili garanti degli interessi americani e del buon corso nei rapporti bilaterali fra Atene e Washington.<sup>22</sup> In Europa occidentale, al contrario, si fece impaziente l'aspettativa per un ritorno della Grecia nell'alveo della democrazia continentale, preludio a una possibile schiarita della questione cipriota. In questo senso si espresse il vertice comunitario di Dublino del giugno 1974 e in particolare Aldo Moro, con la sua visione organica di una conferenza per la sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo da integrare nell'architettura della CSCE.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Nel 1972 Atene rivolse un ultimatum a Nicosia per chiedere l'estromissione dal governo dell'isola degli elementi filo-comunisti, la consegna delle armi acquistate dalla Cecoslovacchia e il ritorno a Cipro di Grivas. Cfr. *Cipro*, in «Annuario di politica internazionale (1972)», XXV, Bari, ISPI, 1974, pp. 766-767.

<sup>22</sup> Cfr. *Grecia: da una dittatura all'altra*, in «Annuario di Politica Internazionale (1973)», XXVI, Bari, ISPI, 1976, p. 357.

<sup>23</sup> Cfr. Aldo Moro, *Intervento a Helsinki per la CSCE*, 31 luglio 1975, ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO (d'ora in poi, ACS), Fondo Aldo Moro, Serie 1: *Scritti e discorsi*, Sottoserie 19, busta (d'ora in poi, b.) 31, fascicolo (d'ora in poi, fasc.) 662; L. TOSI, *Aldo Moro, la CSCE e il Mediterraneo*, in I. GARZIA – L. MONZALI – F. IMPERATO, a cura di, *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i popoli del Mediterraneo*, Nardò (Le), Besa, 2013, pp. 15-55.

Fra queste opposte considerazioni, il *golpe* condotto il 15 luglio 1974 a Nicosia contro Makarios da parte delle forze filo-elleniche di Nicos Sampson costituì il detonatore di una crisi che, non più contenuta come negli anni precedenti, sprigionò a catena i propri effetti, arrivando a scuotere le fondamenta strategiche e politiche del sistema dei paesi occidentali. Nonostante l'esito fallimentare dell'operazione, che lo stesso Sampson dichiarò non essere finalizzata all'imposizione dell'*enosis*, i turchi, legittimati dai trattati di garanzia e dall'indisponibilità di Londra ad intervenire, come previsto da Kissinger, non ebbero i precedenti riguardi e il 20 luglio reagirono con l'occupazione della parte nord-orientale dell'isola (operazione *Attila*).<sup>24</sup> La guerra greco-turca, per anni temuta, sembrò di fatto avviata. In realtà, più che per la pretertorietà del richiamo da parte di tutti gli alleati occidentali ai contendenti, in particolare con la missione intrapresa in qualità di mediatore da Joseph Sisco,<sup>25</sup> fu l'incapacità del regime ellenico di reagire all'offensiva turca a contenere l'*escalation*. Gli stessi vertici militari, preso atto del loro fallimento, decisero di richiamare in Grecia Costantinos Karamanlis, il *leader* conservatore già protagonista dello scenario politico nella stagione che aveva preceduto l'irreversibile crisi della cosiddetta "democrazia coronata". A Karamanlis, ben accetto soprattutto in Europa, fu affidato lo storico compito di traghettare nuovamente il paese verso il pluralismo e, al contempo, di gestire la

---

<sup>24</sup> Cfr. F. TANA, *Makarios spodestato dagli uomini di Atene*, in «Relazioni Internazionali», 29, 20 luglio 1974, p. 743. Scampato al *golpe*, il presidente cipriota raggiunse Londra e denunciò l'aggressione alle Nazioni Unite. Cfr. GRECO, *Greci e turchi tra convivenza e scontro*, cit., p. 306.

<sup>25</sup> Sulla missione affidata a Sisco, cfr. KISSINGER, *Years of Upheaval*, cit., p. 1191.

gravissima crisi cipriota che aveva procurato un'umiliazione nazionale.<sup>26</sup> In effetti, quello che per alcuni detrattori del segretario di Stato, come Hitchens e Hersh, aveva rappresentato l'abortito tentativo di affidare alle vie di fatto la partizione cipriota a lungo auspicata, determinò conseguenze incontrollabili e niente affatto positive per la Casa Bianca: dall'incognita nel prosieguo dei rapporti con Atene, alla definitiva trasformazione di Cipro in una sorta di "Cuba mediterranea", al potenziale coinvolgimento dell'URSS, che si astenne dal condannare apertamente l'invasione turca, dimostrando di voler soprattutto amplificare le tensioni interne alla NATO.<sup>27</sup> Questi gravosi sviluppi avrebbero richiesto una pronta reazione da parte degli Stati Uniti, in qualità di potenza *leader* del campo occidentale, con il passaggio dalla lunga fase di controllo dietro le quinte a una più diretta interposizione fra i contendenti, se essi non si fossero di fatto sovrapposti al frangente cruciale del *Watergate*, la fase di massima impotenza della menomata amministrazione Nixon.<sup>28</sup> Kissinger, sempre più incondizionato *dominus* della politica estera statunitense,<sup>29</sup> si trovò suo malgrado

---

<sup>26</sup> Cfr. R. CLOGG, *A Short History of Modern Greece*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, pp. 113-200.

<sup>27</sup> Cfr. H.A. KISSINGER, *Years of Renewal*, New York, Simon & Schuster, 1999, pp. 192-239; Mosca parla di complotto in ambienti della NATO, in «Relazioni Internazionali», 30, 27 luglio 1977, p. 777.

<sup>28</sup> Sulle gravi conseguenze dello scandalo per la politica estera americana, cfr. S.W. STATHIS, *Nixon, Watergate, and American Foreign Policy*, in «Presidential Studies Quarterly», XIII, 1, 1983, pp. 129-147; W. LAFEVER – R. POLENBERG – N. WOLOCH, *The American Century: A History of the United States Since 1941*, New York, M.E. Sharpe, 2008, pp. 204-207.

<sup>29</sup> J.M. HANHIMÄKI, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2004; W. ISAACSON, *Kissinger: A Biography*, New York, Simon and Schuster, 1992. Anche Schulzinger sottolinea come il momento più

costretto ad accettare la sopravvivenza politica di Makarios, divenuta improvvisamente ben accetta da tutti i contendenti come punto di compromesso, nell'impossibilità di approdare alle soluzioni preferite. Per lo stesso motivo, i paesi occidentali si trincerarono nella difesa dei trattati di garanzia incentrati sul rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza dell'isola, al fine di togliere argomenti in seno alle Nazioni Unite alla proposta sovietica per una conferenza allargata ai paesi neutrali.<sup>30</sup> Nel momento di maggiore difficoltà, Kissinger dichiarò di apprezzare le iniziative di alleati che, come l'Italia, stavano cercando di coinvolgere la Comunità europea nella ricerca di una soluzione negoziale.<sup>31</sup> In questa azione, Aldo Moro si spinse sino a Mosca per confrontarsi con Gromyko, con il quale condivise la necessità di implementare integralmente le risoluzioni del consiglio di sicurezza, non solo il cessate-il-fuoco, ma anche il ritiro dall'isola degli opposti contingenti militari, senza peraltro raccogliere l'invito sovietico a

---

difficile di Nixon venne a coincidere con quello di massima influenza di Kissinger. Cfr. R.D. SCHULZINGER, *Henry Kissinger: Doctor of Diplomacy*, New York, Columbia University Press, 1989, pp. 163-184. La fase di sovraesposizione del segretario di Stato si protrasse per ragioni di continuità nell'avvicendamento da Nixon a Ford. Cfr. KISSINGER, *Years of Upheaval*, cit., pp. 1193-1214.

<sup>30</sup> Cfr. *Hartman-Italian Ambassador Ortona Discussion on Cyprus Situation, from Secretary of State to American Embassy*, Rome, July 19, 1974, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1974-12/31/1974; *Cipro: diplomazia in movimento. Mosca per una conferenza allargata*, in «Relazioni Internazionali», 34-35, 31 agosto 1974, p. 854.

<sup>31</sup> Cfr. *L'appello dei Nove*, in «Relazioni Internazionali», 30, 27 luglio 1974, p. 778; *Message to Foreign Minister Moro Concerning Cyprus, from Secretary of State to American Embassy*, Rome, July 27, 1974, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1974-12/31/1974; *Intervento alla camera dei deputati*, Commissione Esteri, 1° agosto 1974, ACS, Fondo Aldo Moro, Serie 1: *Scritti e discorsi*, Sottoserie 18, b. 29, fasc. 627.

sostenere l'ipotesi della conferenza allargata.<sup>32</sup> Le iniziative diplomatiche occidentali non produssero risultati significativi, in particolare i colloqui di Ginevra, al punto che Ankara sfruttò la sua superiorità militare lanciando la sua seconda operazione a Cipro.<sup>33</sup> Il nodo divenne in tal modo inestricabile, come ammette lo stesso Kissinger: mentre la pretesa di Makarios di veder ripristinata l'integrità cipriota era al di là delle possibilità oggettive della diplomazia internazionale, la Turchia aveva acquisito il controllo di circa il 35% del territorio dell'isola, ma non il necessario riconoscimento per legittimare la propria affermazione, e la Grecia, seppur sostenuta da una certa solidarietà, era del tutto priva dei mezzi, diplomatici e militari, oltre che dell'indispensabile consenso interno, per vincolare l'interlocutore a un ragionevole compromesso. La sensazione di sconcertante impotenza di fronte al dilagare della crisi dell'estate 1974 suscitò una diffusa riflessione sulla politica estera americana e sullo stato dell'Alleanza atlantica. Se, da un lato, essa si era liberata dall'ingombrante presenza dei regimi autoritari di Grecia e Portogallo, dall'altro, erano leciti i dubbi sulla sua coesione interna.<sup>34</sup> L'accusa più

---

<sup>32</sup> Cfr. *Moro-Gromyko Conversation on Cyprus, from American Embassy, Moscow, to Secretary of State*, July 25, 1974, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1974-12/31/1974; *Italian Soviet Consultations on Cyprus*, August 30, 1974, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1974-12/31/1974. Il consiglio di sicurezza aveva approvato, il 20 luglio 1974, la risoluzione 353, i cui contenuti furono ribaditi anche dalle successive, 354 del 23 luglio, 355 del 1° agosto e 359 del 15 agosto, a causa del protrarsi degli scontri armati sull'isola. Cfr. *United Nations Security Council and General Assembly Resolutions on Cyprus: 1960-2006*, cit., pp. 46-57.

<sup>33</sup> Cfr. F. TANA, *Compromesso a Ginevra per Cipro*, in «Relazioni Internazionali», 31, 3 agosto 1974, p. 788.

<sup>34</sup> Cfr. A.M. CALDERIZZI, *NATO: somme algebriche*, in «Relazioni Internazionali», 31, 3

blanda che fu rivolta agli Stati Uniti fu quella di colpevole distrazione o impotenza di fronte alle tensioni greco-turche, ma anche la tesi di un complotto volto ad eliminare Makarios e a forzare la disputa sull'isola in modo soddisfacente per l'Occidente trovò argomentazioni e sostenitori. In particolare, alcuni studiosi, sulla base dei documenti in seguito rilasciati dalla CIA, hanno accusato Kissinger di aver ignorato il rapporto di Tom Boyatt, *Cyprus Desk Officer* del dipartimento di Stato, che preannunciava il *golpe* ellenico a Cipro, così come le sollecitazioni del senatore Fulbright, a capo della commissione Esteri, evidentemente nella speranza che venisse rimosso una volta per tutte il presidente cipriota.<sup>35</sup> Va aggiunto che il segretario di Stato mancò anche di denunciare l'effimero *golpe* di Sampson, che, piuttosto, ottenne proprio da Washington l'unico riconoscimento *de facto*, una sorta di incoraggiamento alla scontata reazione militare turca, per favorire la quale Kissinger avrebbe addirittura posto il veto all'interposizione della Royal Navy.<sup>36</sup> In sostanza, per i sostenitori della teoria del complotto, se il piano non ebbe pieno successo fu per l'incapacità dei greci di attuare la loro parte. Tuttavia, rappresenta un problema non trascurabile

---

agosto 1974, p. 788.

<sup>35</sup> Kissinger ammise di aver ricevuto il rapporto mentre era impegnato diplomaticamente sul fronte mediorientale. Cfr. KISSINGER, *Years of Upheaval*, cit., p. 1190.

<sup>36</sup> CH. HITCHENS, *Processo a Henry Kissinger*, Roma, Fazi Editore, 2003 [ed. orig.: *The Trial of Henry Kissinger*, London-New York, Verso, 2001], pp. 116-128, che, in realtà, riprende e approfondisce temi già trattati da S. HERSH, *The Prize of Power: Kissinger in the Nixon White House*, New York, Summit Books, 1983; B. O'MALLEY - I. CRAIG, *The Cyprus Conspiracy: America, Espionage and the Turkish Invasion*, London-New York, I.B. Tauris, 2001; G. ROSSIDES, *The CIA's Release of Documents*, in «National Herald», July 7, 2007, p. 9.



## Kissinger e il dilemma dell'alleato

collocare nella supposta trama la successiva caduta del regime ellenico, conseguenza prevista, ma certamente non desiderata dal segretario di Stato. Seppur consapevole del prossimo tracollo, Kissinger si rifiutò sistematicamente di esprimere condanne della dittatura militare o di formulare pressanti inviti per un ritorno della Grecia alla democrazia. Egli ammise, in quel concitato frangente, di aver previsto che il regime militare ellenico «non sarebbe sopravvissuto alle sue follie», ma evidentemente non per questo ne auspicava la fine, un evento che avrebbe potuto rimettere in discussione l'assetto imposto a Cipro e introdurre clamorose svolte nei rapporti fra Washington e Atene.<sup>37</sup> La ricostruzione fornita da Kissinger nelle sue memorie insiste sul fatto che l'acme della crisi cipriota

«esigeva le nostre energie nel momento stesso in cui stavamo chiamando a raccolta le forze per l'ultimo atto della tragedia di Nixon».<sup>38</sup>

Le tensioni, attribuite agli «odi primevi tra greci e turchi» e al «sottile greco ortodosso» Makarios, erano sfuggite a ogni possibilità di controllo a causa dell'avventata iniziativa ellenica.

---

<sup>37</sup> *Grecia: Kissinger intuiva la caduta dei colonnelli*, in «Relazioni Internazionali», 31, 3 agosto 1974, p. 800. Contrariamente a Schlesinger, il segretario di Stato continuò fino all'ultimo a temere l'avvento ad Atene di un governo ostile agli Stati Uniti, simile a quello di Gheddafi. Cfr. *Memoranda of Conversations*, March 28, 1974, NARA, GRF-0314, Nixon Administration Memoranda of Conversations, 1/1973-8/1974.

<sup>38</sup> KISSINGER, *Years of Upheaval*, cit., p. 1188. Il presidente si dimise pochi giorni prima della seconda occupazione turca di Cipro.

«Chiunque avessimo potuto appoggiare, e quale che fosse stato l'esito – prosegue Kissinger – il fianco orientale del Mediterraneo sarebbe stato in pericolo. E nel nostro governo non esisteva una coesione sufficiente, né il presidente disponeva di sufficiente autorità per sostenere un protratto periodo di tensione».<sup>39</sup>

Anche di fronte alla prospettiva della caduta del regime greco, contrariamente al segretario della Difesa Schlesinger, che avrebbe voluto incoraggiare le forze democratiche elleniche, Kissinger ritenne

«tanto più necessario che gli Stati Uniti non venissero considerati in Grecia gli agenti della sua umiliazione. Nel contempo, non potevamo opporci, senza conseguenze negative, a un'invasione turca, poiché questo sarebbe stato considerato equivalente all'appoggio alla giunta greca. In ogni caso, soltanto la minaccia dell'intervento militare americano avrebbe potuto impedire uno sbarco turco sull'isola: e questo era impossibile. Le mie consultazioni con i *leader* del Congresso diedero luogo al consiglio di non intervenire in alcun modo».<sup>40</sup>

Ecco, quindi, che l'accusa, mossa in particolare dai greci e dai democratici, di ostilità americana nei confronti di Makarios in combutta con la Turchia per qualche oscuro obiettivo geopolitico, viene respinta dal diretto interessato come “mitologia”: si trattava di ragioni che in

---

<sup>39</sup> Il segretario della Difesa Schlesinger ipotizzò il ritiro dalla Grecia della Sesta Flotta e delle atomiche, una reazione inaudita che, per Kissinger, avrebbe danneggiato irrimediabilmente gli interessi americani. *Minutes of Meeting of the Washington Special Actions Group, Cyprus*, Washington, July 22, 1974, in FRUS, vol. XXX, *Greece, Cyprus, Turkey, 1969-1976*, Washington, United States Government Printing Office, 2007, pp. 374-382; KISSINGER, *Years of Upheaval*, cit., p. 1190.

<sup>40</sup> KISSINGER, *Years of Upheaval*, cit., p. 1191.

## Kissinger e il dilemma dell'alleato

fondo causavano

«relativa irritazione, e Cipro rivestiva una priorità bassa nello schema generale. Specialmente negli ultimi mesi tormentati della presidenza Nixon, non avevamo certo bisogno di una guerra incipiente tra due alleati della NATO e una guerra etnica in un'isola lontana».<sup>41</sup>

Nonostante la preponderante componente etnica del caso cipriota e la sua sostanziale estraneità agli schemi della guerra fredda, pretesa da Kissinger, esso continuò a produrre conseguenze a catena: l'incontenibile anti-americanismo, accumulatosi in Grecia per l'intera durata del regime militare e acuitosi a seguito della mancata tutela dell'interesse nazionale ellenico a Cipro da parte degli Stati Uniti, divenne una delle maggiori risorse per Karamanlis nella difficilissima transizione intrapresa alla guida del paese. L'annuncio del ritiro dalla NATO, il 14 agosto, rappresentò la conseguenza in assoluto peggiore per gli Stati Uniti e per l'Alleanza atlantica. Di fronte all'avvio della seconda operazione militare turca nell'isola, al fallimento del negoziato di Ginevra e alla mancanza di precise garanzie da parte degli alleati, Karamanlis giocò la carta dell'orgoglio nazionale, l'unica a sua disposizione per non veder compromessa sul nascere la possibilità di ricondurre il paese alla democrazia. Il gesto, come precisò da Atene l'ambasciatore statunitense Henry Tasca, aveva una forte motivazione psicologica, ma non sembrava fondarsi su una riflessione approfondita

---

<sup>41</sup> KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 194.

delle conseguenze sul piano strategico per un paese in quel momento particolarmente debole e senza elementi da far valere nel confronto con la Turchia.<sup>42</sup> Kissinger, che riteneva Karamanlis proiettato ad alte responsabilità più per l'incapacità dei militari ellenici, che per propri meriti, trovò nella decisione la conferma della debolezza del nuovo *leader* greco, che aveva preferito garantirsi un rapido e facile consenso nazionalistico, anziché seguire l'esempio lungimirante di Sadat, che, nella difficoltà, si era affidato proprio agli Stati Uniti per ottenere concessioni da Israele.<sup>43</sup> Sul piano generale, la fuoriuscita ellenica avrebbe indebolito la NATO nel Mediterraneo orientale, isolando Ankara dagli alleati, complicato la ricerca di una soluzione negoziale per la crisi cipriota e, soprattutto – obiettivo al quale maggiormente sembrava tendere Karamanlis –, messo in discussione la consolidata cooperazione strategica con Washington, che era stata il fondamento della dottrina Truman, ma che, per Atene, non aveva superato la cruciale prova della solidarietà. Il *leader* ellenico chiese di ridiscutere la presenza e lo *status* dei militari statunitensi e delle basi americane in Grecia, aprendo un complesso negoziato con l'evidente intento di far gravare sull'alleato maggiore i costi della cooperazione strategica e, in generale, di ridefinire questa in termini più equilibrati. Anche per questo vi fu un

---

<sup>42</sup> Sulle motivazioni che indussero Karamanlis a prendere tale decisione, cfr. VARSORI, *L'Occidente e la Grecia*, cit., p. 50; GRECO, *Greci e turchi tra convivenza e scontro*, cit., p. 312; S.V. PAPACOSMA, *Greece and NATO, NATO and the Mediterranean*, eds. by L.S. KAPLAN - R.W. CLAWSON - R. LURAGHI, Wilmington, Scholarly Resources, 1985, pp. 192-197.

<sup>43</sup> Cfr. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 234.

certo dibattito fra alleati sulla risposta da dare alla “provocazione” di Karamanlis. Fra i membri più preoccupati per l'improvviso scoprirsi del fianco mediterraneo-orientale e la prospettiva di dover accogliere le strutture alleate che avrebbero dovuto lasciare la Grecia vi fu l'Italia.<sup>44</sup> In tal senso, una significativa reazione all'aggravarsi della crisi cipriota e al ritiro ellenico fu la missione esplorativa condotta da Roberto Ducci ad Atene e ad Ankara.<sup>45</sup> In consiglio atlantico, rispetto alla richiesta italiana di una pronta risposta ad Atene, che avrebbe dovuto rappresentare una presa di posizione comune di fronte al dilagare della crisi della NATO, prevalse piuttosto la linea suggerita dal rappresentante permanente americano Rumsfeld, e accolta dal segretario generale Luns, una linea volta a evitare qualsiasi forma di pressione su Karamanlis, al quale s'intese concedere il tempo necessario per

---

<sup>44</sup> Le forze di sinistra lanciarono l'allarme per la ventilata prospettiva del trasferimento in Italia delle basi ospitate in Grecia; in realtà, si trattò di una provocazione, più che di una concreta possibilità, che il ministro degli Esteri Moro preferì non raccogliere. Cfr. *Intervento alla camera dei deputati*, commissione Esteri, 1 agosto 1974, ACS, Fondo Aldo Moro, Serie I: *Scritti e discorsi*, Sottoserie 18, b. 29, fasc. 627; *Italian Foreign Ministry Release on Cyprus Crisis, from American Embassy to Secretary of State*, August 24, 1974, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1974–12/31/1974. Per l'ambasciatore americano a Roma, John Volpe, si trattò dell'ennesima strumentalizzazione, volta a mettere in discussione il ruolo e la presenza dell'Italia nell'Alleanza. Cfr. *Italy and NATO in the Light of Cyprus Developments, from American Embassy, Rome, to Secretary of State*, August 20, 1974, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1974–12/31/1974.

<sup>45</sup> Cfr. *Italian Attitude Toward Greek Withdrawal from NATO, from American Embassy, Rome, to Secretary of State*, August 23, 1974, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1974–12/31/1974; *Ducci Visit to Athens, from American Embassy, Athens, to Secretary of State*, August 29, 1974, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1974–12/31/1974; *Italia e Cipro: la missione Ducci*, in «Relazioni Internazionali», 37, 14 settembre 1974, p. 902; *Manuale della politica estera italiana 1947-1973*, a cura di L.V. FERRARIS, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 290.

maturare piena consapevolezza della sua grave decisione.<sup>46</sup>

In generale, il fronte greco rappresentava, a metà degli anni '70, il caso più difficile di una crisi politico-strategica estesa a molti alleati degli Stati Uniti, dal Portogallo alla Spagna, dall'Italia alla Turchia, secondo modalità e gradazioni differenti, ma con un diffuso anti-americanismo, in alcuni casi accompagnato da una crescita di consensi per i partiti comunisti, conseguenza delle controverse scelte dell'amministrazione Nixon.<sup>47</sup> Particolarmente doloroso per la Casa Bianca fu il raffreddamento dei rapporti con Ankara, altra ricaduta poco compatibile con la tesi complottista, a seguito dell'embargo sulla vendita di armi posto dal Congresso.<sup>48</sup> Kissinger si era strenuamente opposto a tale provvedimento, sforzandosi di far comprendere alla *lobby* congressuale dei greco-americani che la Turchia, se penalizzata, non avrebbe mai ammorbidito la sua posizione su Cipro, come preteso dalla Grecia. Inoltre, Atene sarebbe stata a sua volta privata delle forniture statunitensi per non creare squilibri inaccettabili. In sostanza, «la tragedia era che coloro che erano dalla parte della Grecia stavano

---

<sup>46</sup> Cfr. *Italian Thoughts on NATO Response to Karamanlis' Letter, from American Embassy, Rome, to Secretary of State*, September 10, 1974, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1974-12/31/1974; *Greece and NATO, from American Embassy, NATO, to Secretary of State*, October 16, 1974, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1974-12/31/1974.

<sup>47</sup> Cfr. DEL PERO - GAVIN - GUIRAO - VARSORI, *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, cit.; *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, a cura di A. VARSORI, Milano, Franco Angeli, 2007.

<sup>48</sup> La misura restrittiva s'impose per la violazione del *Foreign Assistance Act* da parte della Turchia, che aveva utilizzato armi americane nelle operazioni cipriote.

causando un gravissimo danno proprio alla Grecia». <sup>49</sup> Senza che Nixon opponesse resistenza,

«il Congresso, lanciato a ruota libera, distrusse l'equilibrio tra le due parti che precariamente eravamo riusciti a mantenere, [...] distrusse ogni possibilità di mediazione americana». <sup>50</sup>

In effetti, la reazione turca non si fece attendere e segnò il punto più basso dei rapporti con Washington: il 13 febbraio 1975, il *leader* turco-cipriota Denктаş proclamò lo “Stato turco federativo di Cipro”; inoltre, Ankara pretese, sull'esempio di Atene, di rinegoziare i termini della cooperazione strategica con gli Stati Uniti. <sup>51</sup> Sarebbe stato disastroso per gli americani e per l'Alleanza atlantica se una crisi così complessa, che era stata gestita con un'attenzione quasi maniacale al mantenimento degli equilibri, si fosse conclusa con l'allontanamento di entrambi i

---

<sup>49</sup> Ford, *Kissinger; NATO Secretary General Joseph Luns*, February 24, 1975, *Memoranda of Conversations, 1973-1977*, NARA, GRF-0314, Ford Administration Memoranda of Conversations, 8/1974-1/1977. D'altra parte, i democratici greco-americani poterono rivendicare la loro coerenza, essendosi battuti per anni contro le forniture di armi alla dittatura ellenica. Cfr. *Memorandum of Conversation*, Washington, June 23, 1975, in FRUS, Vol. XXX, *Greece, Cyprus, Turkey, 1969-1976*, cit., pp. 753-759.

<sup>50</sup> KISSINGER, *Years of Upheaval*, cit., p. 1192; cfr. anche *L'Italia nella politica internazionale (1974-1975)*, cit., pp. 365-371.

<sup>51</sup> Cfr. D. VITI, *L'iniziativa autonomistica dei turco-ciprioti*, in «Relazioni Internazionali», 8, 22 febbraio 1975, pp. 172-173. Vi erano altre analogie con il caso greco: instabilità politica e crescente anti-americanismo fecero temere a Kissinger che anche ad Ankara potesse insediarsi un regime ostile. Cfr. *Interagency Intelligence Memorandum, Turkey After the US Arms Cutoff*, Washington, February 21, 1975, in FRUS, vol. XXX, *Greece, Cyprus, Turkey, 1969-1976*, cit., pp. 703-712. L'embargo statunitense ebbe pesanti ricadute sull'economia turca. Cfr. F. AMAD, *The Making of Modern Turkey*, London-New York, Routledge, 1993, p. 176. In particolare, per l'instabilità politica turca degli anni '70 si rimanda a H. BOZARSLAN, *La Turchia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 69-72; E.J. ZÜRCHER, *Turkey, A Modern History*, London, I.B. Tauris, 2004, pp. 241-277; A. BIAGINI, *Storia della Turchia contemporanea*, Milano, Bompiani, 2002, pp. 110-132.

contendenti-alleati dalla NATO. Da parte sua, la diplomazia europea venne in soccorso della menomata amministrazione statunitense, promuovendo la risoluzione 367, adottata dal consiglio di sicurezza il 12 marzo, da cui scaturirono, sotto l'egida del segretario generale Waldheim, i colloqui di Vienna e il rilancio del dialogo intercomunitario.<sup>52</sup> A Roma si tennero, nel maggio 1975, i primi colloqui fra i ministri degli Esteri di Grecia e Turchia, Bitsios e Caglayangil, dopo le gravi tensioni dell'estate 1974.<sup>53</sup> Pochi giorni dopo, Karamanlis e Demirel s'intrattennero a Bruxelles con Ford e Kissinger, ribadendo le ragioni della loro improvvisa freddezza nei confronti degli Stati Uniti. Il presidente e il segretario di Stato rilanciarono il loro impegno per cercare di rimuovere l'embargo sulle forniture militari. Tale prospettiva fu apertamente avversata da Karamanlis, che aveva sostenuto la *lobby* greco-americana in Congresso, respingendo il tentativo di Ford di condizionare gli aiuti all'economia ellenica a un pronto rientro nella NATO, senza, però, convincere Demirel a impegnarsi per la riduzione della percentuale del territorio cipriota controllato da Ankara.<sup>54</sup> La nuova Grecia stava,

---

<sup>52</sup> Cfr. *Cyprus in SC: 8 March Consultations, from US Mission USUN, New York, to Secretary of State, March 8, 1974*, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1975–12/31/1975.

<sup>53</sup> L'incontro sancì l'avvio del confronto fra le parti, ma segnò anche l'irriducibilità delle posizioni su Cipro e sull'Egeo. Cfr. *Meeting of Greek and Turkish Foreign Ministers in Rome, from American Embassy, Rome, to Secretary of State, May 21, 1975*, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1975–12/31/1975.

<sup>54</sup> Al vertice atlantico di Bruxelles, l'Italia, assieme ad altri alleati europei, dette la propria disponibilità a supplire alle mancate forniture militari americane alla Turchia. Cfr. *Intervento al vertice NATO di Bruxelles del 29-30 maggio 1975 e atti preparatori*, ACS, Fondo Aldo Moro, Serie 1: *Scritti e discorsi*, Sottoserie 19, b. 30, fasc. 649.



peraltro, già perseguendo una nuova priorità in politica estera, l'ingresso nella Comunità Economica Europea, attraverso la ripresa del processo di adeguamento avviatosi con il trattato di associazione, che lo stesso Karamanlis aveva stipulato nel 1961.<sup>55</sup> Questo cruciale passaggio, per il consolidamento della democrazia e il rilancio dell'economia del paese, contribuì a responsabilizzare politicamente la comunità europea nella ricomposizione degli assetti mediterranei in una fase segnata dall'indebolimento della *leadership* statunitense.<sup>56</sup> Bruxelles dimostrò di voler incoraggiare il nuovo corso ellenico, ma anche di non voler affrettare i tempi di un più vasto ampliamento al fronte mediterraneo, che avrebbe determinato un coinvolgimento diretto nella gestione della crisi cipriota, con conseguente complicazione dei rapporti con la Turchia, e, nel tempo, modificato gli assetti politico-economici dell'intera struttura comunitaria.<sup>57</sup> In generale, nell'approdo europeo, incoraggiato dagli americani, Karamanlis cercò un bilanciamento della perdurante influenza strategica degli Stati Uniti, al punto da chiedere anche a Bruxelles,

---

<sup>55</sup> Riammessa al consiglio d'Europa, la Grecia presentò formale candidatura d'ingresso nella CEE il 12 giugno 1975.

<sup>56</sup> Cfr. N.P. LUDLOW, *European Integration: A Cold War Phenomenon?*, in M.P. LEFFLER - O.A. WESTAD, eds., *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. 2, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 179-197.

<sup>57</sup> Sui risvolti dell'ampliamento comunitario avviato dalla domanda ellenica, cfr. P. PAPAISTRATIS, *Opening the Gates to Enlargement: The Debate on the Entry of Greece*, in *Gli allargamenti della CEE/UE, 1961-2004*, a cura di A. LANDUYT - D. PASQUINUCCI, Vol. I, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 289-301. Karamanlis intraprese un'infaticabile diplomazia itinerante presso le capitali europee per appianare gli ostacoli e accelerare l'ingresso nella CEE. L'Italia, assieme alla Francia, fu fra i partner più ricercati dal leader ellenico. Cfr. *Primo ministro greco Karamanlis in visita a Roma*, 29 settembre 1975, ACS, Fondo Aldo Moro, Serie 1: *Scritti e discorsi*, Sottoserie 19, b. 31, fasc. 666.

dopo averlo fatto con Washington, l'esercizio di una pressione su Ankara. Il risultato fu altrettanto deludente, dato che, in virtù del rapporto di associazione, la comunità non avrebbe potuto praticare alcuna azione sulla Turchia.<sup>58</sup>

Nonostante le critiche, l'impostazione kissingeriana continuò a informare la politica estera degli Stati Uniti e fu il presupposto per il successivo recupero dei rapporti con Atene e Ankara, perseguito dall'amministrazione Carter a partire dalla definitiva rimozione dell'embargo sulla vendita di armi alla Turchia nel 1978, fino alla decisione assunta dalla Grecia nel 1980 di rientrare nella NATO.<sup>59</sup>

L'atteggiamento da *honest broker* tenuto da Kissinger nella fase più acuta della crisi cipriota, improntato a un ruolo defilato e di matematico

---

<sup>58</sup> Cfr. *Meeting Between the Prime Minister of Greece, Mr. Constantinos Karamanlis, and Sir Christopher Soames*, Athens, July 30, 1975, HISTORICAL ARCHIVES OF THE EUROPEAN UNION (d'ora in poi, HAEU), EEC AND ECSC COMMISSIONS (BAC), 050/1982-30; *Press Summary on CSCE for July 31, from American Embassy, Helsinki, to Secretary of State*, July 31 1975, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Group 59, Electronic Telegrams, 1/1/1975-12/31/1975. Con l'ingresso della Grecia nella CEE, maturato nel 1981, si completò l'interiorizzazione della questione cipriota da parte di Bruxelles, con serie conseguenze nei rapporti fra la Comunità e Ankara; tale contrasto emerse, ad esempio, con la condanna da parte dei Dieci della proclamazione di indipendenza della regione turco-cipriota nel 1983, e con la preferenza accordata alla domanda di adesione greco-cipriota rispetto a quella turca. Cfr. *L'Italia nella politica internazionale 1983-1984*, Milano, Franco Angeli, 1986, p. 490. Sulle implicazioni nei rapporti fra Bruxelles e Ankara, cfr. F. ARATO, *La strada della Turchia verso l'Europa passa per Cipro*, in *Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico 2004*, a cura di S. BIANCHINI - F. PRIVITERA, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 93-98; E. CALANDRI, *Stratégie de développement, option identitaire. La Turquie et l'Europe occidentale, de l'aide multilatérale à l'association à la CEE*, in M. PETRICIOLI, ed., *L'Europe méditerranéenne*, cit., pp. 267-289.

<sup>59</sup> Mentre la questione cipriota si era cristallizzata, la mediazione americana aveva favorito la delimitazione dello spazio aereo nell'Egeo. Cfr. G. VALABREGA, *Incertezza a Cipro*, in «Relazioni Internazionali», 47, 1980, pp. 1037-1038. Per le conseguenze della caduta dell'embargo, cfr. C.P. HACKETT, *Congress and Greek American Relations: The Embargo Example*, in «Journal of Hellenic Diaspora», XV, 4, 1988, pp. 28-31.

realismo, non potrebbe essere compreso sino in fondo se non tenendo presente la primazia della politica estera statunitense sulla NATO, la preferenza strategica da tempo accordata dagli americani alla Turchia, il sostegno fornito sino all'ultimo alla dittatura ellenica e il proverbiale timore del segretario di Stato per qualsiasi cambiamento politico suscettibile di mettere in discussione gli interessi americani.<sup>60</sup> Questo approccio non incise minimamente sui complessi nodi che da tempo contrapponevano greci e turchi e rendevano problematica la coesistenza a Cipro fra le rispettive comunità; né, d'altra parte, questo fu un obiettivo concreto e prioritario della politica estera statunitense, che non si curò molto neppure di difendere la credibilità dell'Alleanza atlantica. In effetti, non mancarono le conseguenze negative, quali un diffuso anti-americanismo e ricorrenti tensioni interne alla NATO.<sup>61</sup> La fiducia "taumaturgica" nelle forniture militari, contrapposta all'importanza dogmatica attribuita alla questione democratica dai detrattori di Kissinger, fu ispirata dalla ricerca costante, lucida – anche se forse poco ispirata –, della salvaguardia dell'interesse americano di volta in volta messo in discussione ora dai greci, ora dai turchi. In ultima analisi, se da un lato gli Stati Uniti non contribuirono a

---

<sup>60</sup> Fu Schlesinger a definire Kissinger "*honest broker*" nel trattare il caso cipriota. Cfr. Ford Administration Memoranda of Conversations, NARA, Central Foreign Policy Files, Record Groups 59, 8/1974-1/1977, Kissinger, Schlesinger, October 30, 1974. Per Varsori, l'attendismo americano nell'estate del 1974 dimostrò implicitamente la preferenza accordata alla Turchia (cfr. VARSORI, *L'Occidente e la Grecia*, cit., pp. 48-50), preferenza che Kissinger ammette apertamente. Cfr. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., p. 217.

<sup>61</sup> In particolare, Kaplan osserva che sia il prestigio personale del segretario di Stato, sia la credibilità della NATO soffrirono a causa delle conseguenze incontrollate della crisi cipriota. Cfr. L.S. KAPLAN, *NATO and the United States: The Enduring Alliance*, New York, Twayne Publishers, 1994, p. 125.

ripristinare l'integrità cipriota, dall'altro videro scongiurato il temuto conflitto fra i due contendenti e scongiurarono il crollo del fronte orientale della NATO. Quanto bastò per rendere il bilancio complessivamente accettabile per l'ex professore di Harvard.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Cfr. KISSINGER, *Years of Renewal*, cit., pp. 238-239.