

Umberto Tulli

Tra diritti umani e distensione

L'amministrazione Carter
e il dissenso in Urss

FRANCOANGELI

Storia
internazionale
dell'età
contemporanea

Sec



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





Storia internazionale dell'età contemporanea,
collana diretta da **Antonio Varsori**
(Università degli Studi di Padova)

Negli ultimi decenni le discipline storiche hanno fatto registrare un crescente interesse nei confronti degli eventi e delle dinamiche di carattere internazionale. Se per lungo tempo tali aspetti erano risultati oggetto quasi esclusivo della storia diplomatica, il diffondersi della “histoire des relations internationales” ha aperto l’interesse degli studiosi ad altre dimensioni: da quella economica a quella sociale, a quella culturale. L’influenza esercitata dalle storiografie britannica e americana, l’attenzione verso ambiti temporali più recenti, la moltiplicazione delle fonti archivistiche, i rapporti con altri settori delle scienze sociali e l’interesse verso temi quali la “guerra fredda” e l’integrazione europea hanno condotto alla sempre più ampia diffusione degli studi di storia delle relazioni internazionali. Inoltre numerosi studiosi di storia contemporanea hanno preso a sottolineare l’importanza del rapporto esistente fra dimensioni politica, economica e sociale interne e quelle internazionali. Infine il processo di “globalizzazione” non poteva lasciare insensibili gli storici. Ciò ha condotto all’emergere di una ampia quanto complessa Storia internazionale.

La collana nasce quindi con l’intento di creare uno spazio specifico in cui possa trovare collocazione parte della crescente produzione storica in questo settore: dai lavori di giovani ricercatori ai contributi di studiosi di riconosciuta esperienza, dai manuali universitari di alto livello scientifico agli atti di convegni.

Comitato scientifico: **Michel Dumoulin** (Université de Louvain-la-Neuve), **Michael Gehler** (Universität Hildesheim), **Wilfried Loth** (Universität Duisburg-Essen), **Piers Ludlow** (London School of Economics), **Georges-Henri Soutou** (Université de Paris IV Sorbonne).

Il comitato assicura attraverso un processo di peer review la validità scientifica dei volumi pubblicati.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

Umberto Tulli

Tra diritti umani e distensione

L'amministrazione Carter
e il dissenso in Urss

Prefazione di Mario Del Pero

Storia internazionale
dell'età contemporanea

FRANCOANGELI

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Alma Mater Studiorum-Università di Bologna con fondi PRIN 2009.

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione , di <i>Mario Del Pero</i>	pag.	7
Sigle ed abbreviazioni	»	13
Introduzione	»	15
Ringraziamenti	»	23
1. Gli anni Settanta e la scoperta dei diritti umani	»	25
1.1. Un supporto ambiguo. Gli Stati Uniti ed i diritti umani, 1945-1968	»	26
1.2. «A Sentimental Nonsense». Kissinger ed i diritti umani	»	34
1.3. «Onda del futuro» e «tradizione americana». I diritti umani nella sfida liberal al realismo kissingeriano	»	39
1.4. Una «distensione dal volto umano». Henry Jackson e la critica neocon alla distensione	»	50
1.5. Conclusioni: un fenomeno raro come un'eclisse	»	61
2. Carter e le elezioni del 1976	»	65
2.1. La nascita della commissione Helsinki	»	65
2.2. Diritti umani e distensione nelle primarie	»	77
2.3. All'ombra di Brzezinski	»	86
2.4. Conclusioni: la vittoria dei diritti umani	»	103
3. Fermezza all'estero e consensi all'interno. 1977-1978	»	105
3.1. Rilanciare la distensione attraverso la critica all'Urss	»	106
3.2. Ricostruire il consenso. Le reazioni interne alla politica di Carter	»	114

3.3. Le reazioni sovietiche ed il fallimento del vertice di Mosca	pag.	117
3.4. I dubbi europei	»	123
3.5. Le divisioni all'interno dell'amministrazione	»	127
3.6. Definire la politica per i diritti umani e per le relazioni bipolari	»	133
3.7. Gli Stati Uniti e la conferenza di Belgrado	»	139
3.8. Conclusioni	»	147
4. Rispondere alle critiche: la scelta a favore della quiet diplomacy	»	149
4.1. Una campagna antisovietica. Le critiche liberal e realiste alla politica dei diritti umani di Carter	»	151
4.2. Stabilizzare la distensione per promuovere i diritti umani	»	160
4.3. Le difficoltà della quiet diplomacy: il Corno d'Africa, la bomba al neutrone e la stagione dei processi	»	164
4.4. Conclusioni	»	179
5. Il trionfo dei critici: il ritorno alla quiet diplomacy, la firma degli accordi Salt II e l'invasione sovietica dell'Afghanistan	»	181
5.1. Una nuova quiet diplomacy per migliorare le relazioni bipolari	»	182
5.2. Problemi interni I: le Ong di fronte alla quiet diplomacy	»	190
5.3. Problemi interni II: le reazioni del Congresso	»	193
5.4. L'invasione sovietica dell'Afghanistan e la fine della distensione	»	203
5.5. La campagna per i diritti umani dopo l'Afghanistan	»	210
5.6. Conclusioni	»	218
Conclusioni	»	221
Bibliografia	»	229
Indice dei nomi	»	247

Prefazione

È nel corso degli anni Settanta che i diritti umani entrano di prepotenza nella politica internazionale. La retorica e la politica dei diritti umani vanno ad occupare uno spazio centrale, condizionando il dibattito politico e pubblico e mettendo in discussione alcuni canoni consolidati della Guerra fredda: del suo discorso, delle sue pratiche e delle sue rappresentazioni.

Diventano, i diritti umani, forse l'“ultima utopia” della modernità, nella felice definizione utilizzata nel più importante, e originale, studio recente sull'argomento.¹ Lo sono, laddove seguono il fallimento delle altre grandi utopie del XX secolo, su tutte quella dell'emancipazione e della palingenesi socialista. Ma lo sono anche nell'offrire un nuovo codice universalista in luogo di quello della modernizzazione industriale, che in forme diverse le due grandi potenze della Guerra fredda – gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica – avevano offerto al mondo terzo e in via di sviluppo. Utopie, quelle modernizzatrici, destinate a essere vittime della loro arroganza e della irriducibilità di tante realtà locali agli schemi universalisti di cui esse si facevano portatrici.²

La distensione bipolare tra Usa e Urss contribuisce certamente all'emergere di questa “ultima utopia”. Lo fa, però, in un modo involontario e finanche paradossale: pensata come modo per consolidare consen-

¹ S. Moyn, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge, Harvard University Press, 2010. Sul volume di Moyn si veda inoltre F. Romero, S. Salvatici, T. Smith e S. Moyn, “Quando nascono i diritti umani? Una proposta controversa”, *Il Mestiere di Storico*, 2, 2011, pp. 51-64.

² Sul tema, la letteratura è ormai ricchissima. Si vedano, tra i tanti, i recenti D. Ekbladh, *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2010; M. E. Latham, *The Right Kind of Revolution. Modernization, Development, and U.S. Foreign Policy from the Cold War to the Present*, Ithaca, Cornell University Press, 2011; N. Cullather, *The Hungry World: America's Cold War Battle Against Poverty in Asia*, Cambridge, Harvard, University Press, 2010; M. Trentin, “Modernization as State-Building. The Two Germanys in Syria, 1963-1972”, *Diplomatic History*, Vol. 333, Issue 3, 2009, pp. 487-505.

sualmente gli assetti della Guerra fredda, finirà per destabilizzarli, delegittimandone le fondamenta ideologiche e producendo accordi, su tutti quelli di Helsinki, che manderanno in crisi la presa sovietica sull'Europa centro-orientale e apriranno possibilità e orizzonti nuovi al dissenso politico nei paesi del blocco comunista.³ Le forme nuove dell'interdipendenza – alimentata da processi convergenti di innovazione tecnologica e deregolamentazione economica – permetteranno modalità d'interazione tra soggetti statuali e individuali prima inimmaginabili che, nuovamente, faciliteranno la diffusione della ideologia e del discorso dei diritti umani.

Agiscono però dinamiche più generali, spesso interne agli Stati Uniti e all'Occidente capitalista, che contribuiscono a porre il tema dei diritti dell'uomo, declinati secondo una chiave precipuamente individualistica, al centro della scena. Alla crisi per certi aspetti strutturale della politica corrisponde una crescente enfasi sulla centralità dell'individuo, portatore di diritti inalienabili e, appunto, universali. Il trionfo del mercato e la contrazione del pubblico, così marcati negli Usa post-anni Settanta, informano e alimentano questa centralità dell'individuo, nel quale si raccolgono e concentrano i diritti ultimi per come questi vengono declinati dopo di allora, e che sublimano la sovranità individuale in ogni sfera dell'agire, a partire da quella dei consumi.⁴ Vi è, infine, l'efficace azione di lobby e organizzazioni che nella porosa e permeabile politica di allora, e grazie alle nuove possibilità offerte dalla comunicazione pubblica, trovano spazi per incidere con efficacia e condizionare il processo politico e le decisioni che ne conseguono.⁵

I diritti umani – il loro significato ultimo, la loro applicazione, le politiche promosse in loro nome – pongono in realtà dilemmi per le quali le grandi culture politiche novecentesche, e quella marxista in special modo, sembrano essere in larga misura impreparate. Mettono in discussione l'idea

³ F. Romero, *Storia della guerra fredda: l'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, Einaudi, 2009; pp. 224-281; D. C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton, Princeton University Press, 2001; A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles, Peter Lang, 2009.

⁴ T. Borstelmann, *The 1970s. A New Global History*, Princeton, Princeton University Press, 2012; E. Rosenberg, *Consumer Capitalism and the End of the Cold War*, in M. Leffler e O. A. Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War. Vol.III: Endings*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 489-511; F. Fasce, *Le anime del commercio. Pubblicità e consumi nel secolo americano*, Roma, Carocci, 2012.

⁵ K. Cmiel, "The Emergence of Human Rights Politics in the United States", *Journal of American History*, 3 December 1999, pp.1231-50; A. M. Clark, *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton, Princeton University Press, 2001; J. Power, *Like Water on Stone: the Story of Amnesty International*, London, Penguin, 2001.

stessa di azione collettiva che aveva costituito la matrice primaria dell'agire politico contemporaneo. Mandano in frantumi quel principio di auto-determinazione che aveva qualificato l'internazionalismo del Ventesimo secolo, contestandone il fondamentale (e modernissimo) presupposto: l'idea di piena sovranità che vi sottostà e l'impossibilità d'interferire dall'esterno entro i confini definiti e riconosciuti del soggetto statale legittimo, dove questo possiede il diritto all'esercizio esclusivo e monopolistico della violenza. Contribuiscono, in altre parole, alla fine dell'era della territorialità: di una modernità incubatrice di molti processi, inclusa quella stessa decolonizzazione che rivendicava, appunto, la creazione di nuovi attori, dotati di sovranità piena e ultima entro il proprio perimetro statale, inclusa quella di violare i diritti civili e politici dei propri cittadini.⁶

In molte letture recenti (e spesso assai presentiste) i diritti umani vengono letti come strumento abilmente utilizzato dagli Stati Uniti per ripensare e rilanciare la propria egemonia: per surrogare i codici di una modernizzazione screditata dai suoi insuccessi e dalla sua presunzione omologatrice.⁷ Questa importante ricerca di Umberto Tulli ci mostra una realtà almeno in parte diversa. Ci rivela i problemi e le difficoltà che i diritti umani posero al presidente statunitense Jimmy Carter (1977-1981), quando essi irrupero nel dibattito politico e pubblico degli Stati Uniti. Da allora in poi, è divenuto impossibile per qualsiasi leader americano non parlare il discorso dei diritti umani, semplificandolo però all'estremo e rimuovendone le tante aporie e ambiguità, pena un'inevitabile vulnerabilità politica e una perdita di consenso all'interno del paese. Nel farlo, si finisce inevitabilmente per alimentare tensioni politiche con i propri interlocutori internazionali, che vi scorgono un altro mezzo a disposizione della potenza egemone per interferire nei propri affari interni e mettere in discussione la propria sovranità. Ma l'enfasi sui diritti umani e, nello specifico degli Stati Uniti, sull'imperativo politico ed etico di difenderli e promuoverli globalmente espone chi guida il paese a una parallela vulnerabilità politica. Per essere coerente, una tale politica non può accettare nessun compromesso; qualsiasi soggetto statale si erga a difensore e custode dei diritti umani, come gli Usa hanno fatto nell'ultimo quarantennio, può essere accusato di adottare

⁶ Su questo si vedano le importanti considerazioni di Moyn, *The Last Utopia*, cit. e di M. P. Bradley, "Writing Human Rights History", *Il Mestiere di Storico*, 2, 2011, pp. 31-50. Una lettura diversa, che cerca invece di legare diritti umani e auto-determinazione, è quella offerta da B. Simpson, *The United States and the Curious History of Self-Determination*, "Diplomatic History", Vol. 36, Issue 4, Fall 2012, pp. 675-694.

⁷ D. Zolo, *Chi dice umanità. Guerra, diritto e ordine globale*, Torino, Einaudi, 2000 e R. Blackburn, "Reclaiming Human Rights", *The New Left Review*, May/June 2011, pp. 126-138.

ipocritamente standard duali, distinguendo tra sé e gli altri, i propri alleati e i propri nemici, gli interlocutori geopoliticamente centrali (ai quali molto si concede, in nome dei propri interessi) e quelli invece marginali (cui si può imporre con più fermezza la richiesta di rispettare i diritti umani).⁸

Tutte queste contraddizioni emergono con chiarezza nel caso di studio discusso in questo volume. Il moralismo intriso di religiosità di Jimmy Carter lo indusse a prestare un'attenzione forte al tema della violazione dei diritti umani, soprattutto quando a rendersene responsabili erano regimi amici degli (e condizionabili dagli) Stati Uniti, in particolare in America Latina. Ma Carter si dovette anche confrontare con le pressioni politiche interne di chi chiedeva alla sua amministrazione di fare ancora di più. Pressioni, queste, che come mostra bene Umberto Tulli si caratterizzavano per la loro trasversalità politica. Provenivano dalla sinistra liberal democratica, impegnata a denunciare i mille compromessi imposti dalla Guerra fredda e le pratiche inaccettabili dello stato di sicurezza nazionale edificato per far fronte alla sfida con l'Unione Sovietica. Ma provenivano anche da destra, declinati in chiave precipuamente (e, talvolta, esclusivamente) antisovietica, dalla parte del partito repubblicano che aveva ormai pienamente rigettato la *realpolitik* di Nixon e Kissinger e dal quel mondo neoconservatore destinato ad abbandonare il partito democratico, al cui interno era sorto e si era consolidato.

Carter credeva nei diritti umani e sperava al contempo di proseguire, e anzi intensificare, il processo di distensione con l'Urss avviato dai suoi predecessori. Non si trattava, però, dell'ingenua convinzione di conciliare l'inconciliabile, come spesso è stato invece sostenuto; né dell'ingonfia sovrapposizione di moralismo e ragion di stato. Tulli mostra bene come il Presidente statunitense avesse individuato una sorta d'interdipendenza, politica ed etica, tra le due dimensioni: la difesa dei diritti umani e il dialogo con la controparte sovietica. La distensione era fondamentale al consolidamento della pace, all'intensificazione degli scambi – economici, politici e culturali – e alla promozione di forme virtuose d'interdipendenza. Grazie alla quale si sarebbero potute promuovere iniziative finalizzate a garantire la tutela e la promozione dei diritti umani. Fare propria la bandiera dei dirit-

⁸ Su queste contraddizioni, si soffermano con gradi di profondità diversa M. Ignatieff, *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton, Princeton University Press, 2001; Idem (ed.), *American Exceptionalism and Human Rights*, Princeton, Princeton University Press, 2005 e M. Walzer, *Arguing About War*, New Haven, Yale University Press, 2004. Sui doppi standard carteriani, e sulla possibilità d'imporre a determinati paesi quel che non si poteva imporre ad altri, si veda la ricca ricerca di W. M. Schmidli, "Institutionalizing Human Rights in United States Foreign Policy: U.S.-Argentine Relations, 1976-1980", *Diplomatic History*, Vol. 35, Issue 2, April 2011, pp. 351-77.

ti umani serviva invece per alimentare il necessario consenso interno alle scelte di politica estera: per dotarla di quei principi e di quella moralità che il paese e la sua opinione pubblica sembravano ora invocare.

Vi era una dimensione pragmatica, ai limiti del cinismo, nell'agire del Presidente e dei suoi consiglieri. Sapevano quanto la distensione con l'Urss fosse osteggiata negli Stati Uniti, dai molti che denunciavano la natura autoritaria del regime moscovita e la sua repressione del dissenso politico interno, e ritenevano pertanto immorale e strategicamente perdente qualsiasi dialogo e accordo con il Cremlino. Impegnare pubblicamente gli Stati Uniti nella difesa dei diritti umani, criticando l'Urss e se necessario invitando dissidenti sovietici alla Casa Bianca, serviva pertanto a contenere le pressioni interne agli Stati Uniti: a dare una cruciale copertura politica proprio alla diplomazia della distensione. Criticare l'Urss, e farlo talora in modo aperto e palese, era funzionale a collaborare e dialogare con Mosca, come Tulli sottolinea in alcuni dei passaggi più originali e importanti di questo volume, basati in larga misura su fonti documentarie inedite e da poco rese accessibili agli studiosi.

Carter in ultimo fallì, su questo come su altri versanti. Peccò d'incoerenza, come sottolineano ormai da tre decenni tutti coloro che ne hanno studiato i quattro anni di Presidenza, e la politica estera in particolare.⁹ Era però difficile dare coerenza a un oggetto scivoloso, ambiguo e contraddittorio come i diritti umani, la cui definizione risultò da subito complessa quanto l'enunciazione di una chiara politica messa al loro servizio.¹⁰ I diritti umani si sarebbero rivelati argomento quasi post-politico, messi però al servizio di un disegno tutto politico, come quello carteriano. Una loro coerente difesa e promozione non poteva accettare alcun compromesso, laddove invece le mediazioni erano inevitabili e finanche necessarie, con la controparte sovietica e con alleati cruciali (si pensi solo all'Iran di Reza Pahlavi) che non s'intendeva in alcun modo indebolire. Soprattutto, le

⁹ Per alcuni tra gli studi migliori sulla politica estera carteriana si vedano G. Smith, *Morality, Reason, and Power: American Diplomacy in the Carter Years*, New York, Hill and Wang, 1986; J. Dumbrell, *The Carter Presidency: a Re-evaluation*, Manchester, Manchester University Press, 1993; R. A. Strong, *Working in the World: Jimmy Carter and the Making of American Foreign Policy*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 2000; S. Kaufman, *Plans Unraveled: the Foreign Policy of the Carter Administration*, DeKalb, Northern Illinois University Press, 2008; B. Glad, *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2009.

¹⁰ Ambiguità, questa, che emerge bene nel principale documento elaborato dall'amministrazione Carter sul tema. Cfr. Presidential Review Memorandum 28: *Human Rights*, July 8 1977 (<http://www.fas.org/irp/offdocs/prm/prm28.pdf>, consultato il 14 febbraio 2013)

politiche di Carter finirono sotto il fuoco incrociato di quei soggetti – neo-conservatori e nuova Destra all’interno, Urss all’esterno – che il Presidente pensava di poter gestire attraverso un uso accorto, e se necessario spregiudicato, del tema dei diritti umani. I critici interni di Carter rimasero insoddisfatti delle sue mezze misure e tornarono a denunciare con forza la distensione bipolare, invocando il ritorno alla politica della fermezza e dell’intransigenza dei primi anni della Guerra fredda. Mosca espresse irritazione e finanche disorientamento per l’atteggiamento di Carter, così lontano dal realismo kissingeriano della prima fase della distensione. Ancora una volta, l’Unione Sovietica rivelava la sua incapacità di comprendere le dinamiche politiche ed elettorali statunitensi, finendo per favorire quelle forze che le erano maggiormente ostili. Dalla distensione si passò alla recrudescenza delle tensioni bipolari e a quella che, con formula mediaticamente felice ma inesatta, si definì la “seconda Guerra fredda”. Quella Guerra fredda dai cui schemi e rigidità Carter aveva chiesto all’America di liberarsi. E nella quale l’America parve invece riprecipitare alla fine del suo sfortunato mandato.

Questo libro, di certo il più importante disponibile sull’argomento in lingua italiana, ci spiega perché ciò sia avvenuto. Utilizzando un angolo visuale specifico, quello appunto dei diritti umani, ci illustra perché il Presidente che sognava di far uscire gli Stati Uniti dalla Guerra Fredda e intensificare il dialogo con Mosca finì per riportarli a una dimensione di scontro assoluto con l’Urss simile a quella degli anni precedenti la distensione.

Mario Del Pero
Università di Bologna

Sigle ed abbreviazioni

AAP: Andrej Amalrik Papers
ABM: Anti ballistic missile
ACDA: Arms Control and Disarmament Agency
ADSA: Andrei D. Sakharov Archives
AIPAC: American-Israel Public Affairs Committee
ALCM: Air-launched cruise missile
CF: Country Files
CL: Office of Congressional Liaison
CHRDR: Center for Human Rights Documentation & Research
CJH: Center for Jewish history
CPD: Committee on the Present Danger
CL: Congressional Liaison
CS: Chief of Staff
CSCE: Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa
DPMP: Daniel Patrick Moynihan Papers
FCO: Foreign and Commonwealth Office
FRUS: Foreign Relations of the United States
GFPL: Gerald Ford Presidential Library
HMJP: Henry M. Jackson Papers
HRC: Human Rights Collection
HRW: Human Rights Watch – Helsinki Watch
HU: Human Rights
ICBM: Intercontinental ballistic missile
JCPL: Jimmy Carter Presidential Library
LOC: Library of Congress
MBFR: Mutual and Balanced Force Reductions
MIRV: Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle
MFN: Most Favored Nation
NA: British National Archives
NARA: National Archives and Records Administration

NATO: North Atlantic Treaty Organization
NCSJ: National Conference on Soviet Jewry
NSA: National Security Advisor
NSC: National Security Council
OPL: Office of Public Liaison
PREM: Prime Minister's Office
PRM: Presidential Review Memorandum
RG: Record Group
SALT: Strategic Arms Limitation Talks
SF: Subject Files
SLBM: Submarine-launched ballistic missile
SS: Office of the Staff Secretary
USIA: United States Information Agency
WCP: Warren Christopher Papers
WHCF: White House Central Files
ZBM: Zbigniew Brzezinski Donated Historical Materials

Introduzione

Pochi giorni prima di lasciare la Casa Bianca, Jimmy Carter ricevette dal dipartimento di Stato un lungo memorandum che tracciava un bilancio positivo della politica dei diritti umani portata avanti dall'amministrazione democratica. Pur non negando qualche difficoltà nella sua attuazione, la campagna per i diritti umani veniva descritta come «uno dei più importanti successi politici e morali dell'amministrazione», e come «un plus per gli interessi nazionali americani» perché capace di dare eco ai «più profondi valori politici» dei cittadini. Tutto lasciava presagire che la promozione dei diritti umani sarebbe rimasta come un obiettivo di primo piano per la politica estera americana.¹

Eppure, non appena eletto presidente, il repubblicano Ronald Reagan sembrò abbandonare l'impegno in difesa dei diritti umani che aveva contraddistinto il mandato di Carter. Il suo malcelato scetticismo nei confronti dell'Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa (Cscce) aveva sollevato dubbi nel Congresso, tra le Ong e tra i dissidenti dell'Europa dell'Est sulla determinazione con cui la nuova amministrazione avrebbe attuato una politica per i diritti umani. Joshua Rubenstein – esponente di *Amnesty International* ed attento conoscitore del dissenso sovietico – sostenne infatti che il mondo degli attivisti temeva che «l'amministrazione Reagan non [fosse] disposta a porre un'enfasi positiva sulla promozione dei diritti umani. In alcune parti del mondo, la sua elezione è stata vista come un semaforo verde, un incoraggiamento per rafforzare la repressione».² Quando, a febbraio, Reagan indicò Ernest Lefever come sottosegretario per i diritti umani della sua amministrazione, questi timori fu-

¹ L. Bloomfield, "The Carter Human Rights Policy. A Provisional Appraisal", 16 gennaio 1981, in JCPL, ZBM, Box 34, F. "NSA Accomplishment – Human Rights".

² Associated Press, "Soviet Dissident Calls Reagan Human Rights Policy Dangerous", 10 febbraio 1981, in Andrei Sakharov Archives, Human Rights Collection, Box 21, Folder 8, Harvard University.

rono confermati. Era una scelta che intendeva sottolineare la netta discontinuità rispetto alla politica estera di Carter e che voleva mostrare maggiore fermezza nei confronti dell'Unione Sovietica ma – dalla prospettiva degli attivisti della cosiddetta "Helsinki lobby" – sembrava preludere ad una minore attenzione verso il problema dei diritti umani. Sin dal 1977, infatti, Lefever era stato un acceso critico della decisione di dare centralità ai diritti umani nella politica estera americana perché questi dettavano «azioni che confondono un governo responsabile». Dalla sua prospettiva, «invocare in maniera coerente e risoluta gli standard relativi ai diritti umani» avrebbe danneggiato «sia il nostro interesse nazionale che la causa della libertà».³ La nomina di Lefever fu bocciata dal Senato proprio per le sue posizioni verso la politica dei diritti umani inaugurata da Carter. Non che, al Senato, l'ex presidente e la sua politica estera godessero di qualche popolarità. Anzi, in molti ritenevano l'esperienza di Carter un fallimento e la sua azione internazionale responsabile delle difficoltà americane, ma ben pochi potevano dirsi critici dell'idea secondo cui la promozione dei diritti umani fosse una preoccupazione legittima e prioritaria della politica estera americana. Al suo posto, la Casa Bianca riuscì a far approvare la nomina di Elliot Abrams, già collaboratore del senatore Daniel Patrick Moynihan. Con la nomina di Abrams, molti repubblicani si convinsero della necessità di sviluppare una politica per i diritti umani. Poco dopo, infatti, il dipartimento di Stato rilasciò una dichiarazione che sembrava echeggiare l'attenzione di Carter verso i diritti dell'uomo, sottolineando che questi «erano l'anima della politica estera [americana]».⁴ Ma, così come molti repubblicani avevano seguito i democratici nell'affermare la centralità dei diritti umani, molti democratici seguirono i repubblicani nel denunciare il fallimento dell'azione di Carter.

Una prima linea di critica, allora estremamente popolare, era quella dei democratici conservatori e dei neoconservatori, come i senatori democratici Henry Jackson (Washington) e Daniel P. Moynihan (New York). Dalla loro prospettiva, la campagna di Carter si era rivelata un fallimento, perché espressione di una "moralità senza potenza" e, di conseguenza, disattenta al caso sovietico. Un'altra, fatta propria da numerosi democratici *liberal* come Richard Holbrooke o Patricia Derian – il primo era stato responsabile per il sudest asiatico del dipartimento di Stato, la seconda sottosegretario per i diritti umani – sottolineava come i risultati ottenuti da Carter avessero de-

³ E.W. Lefever, "Limits of the Human Rights Standard", in E.W. Lefever (ed), *Morality and Foreign Policy. A Symposium on President Carter's Stance*, Washington DC, Ethics and Public Policy Center, 1978.

⁴ M. Freudenheim and B. Slavin, "White Hats Have a Practical Use", *New York Times*, 8 novembre 1981.

luso le aspettative. Per loro, infatti, l'amministrazione non era stata in grado di portare avanti l'ambizioso programma di promozione dei diritti umani nel mondo.⁵ Di fatto, a meno di un anno dalla sua sconfitta elettorale, erano in pochi a difendere l'operato di Carter.

Lo scetticismo sulla politica estera di Carter sembra dominare anche numerose ricostruzioni storiografiche. Soprattutto negli anni Ottanta e nei primi anni Novanta, storici e politologi hanno sottolineato l'ingenuità, i fallimenti e le tante contraddizioni della politica estera di Carter, caratterizzata da un'ampia agenda di riforma delle relazioni internazionali ma incapace di tradursi in un'effettiva azione politica. La sua campagna per la difesa dei diritti umani è stata ritratta come una politica incoerente, inconsistente, disattenta alla crescita del potere sovietico e, di conseguenza, come una politica contraria all'interesse nazionale americano. Tale fallimento è stato spiegato attraverso diverse chiavi di lettura: la dubbia praticabilità di un «impegno assoluto per i diritti umani»; la rivalità tra il *liberal* segretario di Stato, Cyrus Vance, ed il *coldwarrior* consigliere per la sicurezza nazionale, Zbigniew Brzezinski; la contraddizione tra il tentativo di rilanciare la distensione con l'Urss e la politica dei diritti umani; il clima politico successivo alla disfatta americana in Vietnam; le difficoltà con il Congresso e quelle con il partito democratico, di cui il presidente era espressione.⁶

La fine della Guerra fredda e l'accesso a nuove fonti primarie hanno permesso una più serena analisi della politica estera di Carter. Alcuni storici, quali ad esempio John Dumbrell, David Skidmore, Robert Strong e, più tardi, David Schmitz, pur non negando i limiti e gli errori del presidente, hanno iniziato una vera e propria opera di rivalutazione del mandato di Carter e del suo impegno per i diritti umani, sino a sottolineare come questo abbia rappresentato il primo tentativo di definire una chiara politica estera capace di andare oltre l'orizzonte bipolare e di superare la Guerra fredda.⁷

⁵ Una sintesi delle diverse critiche è in J. Muravchik, *The Uncertain Crusade. Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*, Washington DC, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988, pp.8-9.

⁶ G. Smith, *Morality, Reason and Power*, Hill and Wang, New York, 1986; D. Spencer, *The Carter Implosion. Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy*, New York – Westport – London, Praeger, 1988; C. Bell, *The Costs of Virtue? President Carter and Foreign Policy*, Canberra, Australian National University, 1981; L. X. Clifford, "An Examination of the Carter Administration's Selection of Secretary of State and National Security Adviser", in H. D. Rosenbaum e A. Ugrinsky, *Jimmy Carter. Foreign Policy and Post – Presidential Years*, Westport, Greenwood Press, 1994; G. Haas, *Jimmy Carter and the Politics of Frustration*, Jefferson-London, McFarland & Company, 1992; Ch. O. Jones, *The Trusteeship Presidency: Jimmy Carter and the United States Congress*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1988.

⁷ J. Dumbrell, *The Carter Presidency. A Re-evaluation*, Manchester – New York, Manchester University Press, 1993; D. Skidmore, *Reversing Course: Carter's Foreign Policy*,

La politica dei diritti umani di Carter continua ad essere oggetto non solo di accesi dibattiti accademici, ma anche di memoria viva e di controversie giornalistiche. Ancora oggi, Carter ha un partito di detrattori e uno di sostenitori. I primi ritengono che Carter sia stato il “peggior presidente americano” e che la sua campagna per la tutela dei diritti umani sia stata la principale responsabile delle difficoltà degli Usa al finire degli anni Settanta. I secondi, invece, plaudono alla centralità data ai diritti umani, sottolineando come questi abbiano gettato le basi per la politica estera americana per il dopo Guerra fredda o, alternativamente, come l’attenzione verso i diritti umani nelle relazioni bipolari abbia favorito la fine della Guerra fredda.⁸

Questo libro non sposa nessuna di queste due correnti, né tenta di dare ragione all’una o all’altra. Eppure, non si sottrae dal dare una precisa interpretazione della campagna di Carter, del suo impatto sulle relazioni bipolari e del dibattito all’interno degli Stati Uniti che l’ha accompagnata. In questo senso, il lavoro ripercorre la politica dei diritti umani di Carter nel contesto bipolare. Ne analizza le ragioni, le forme, i cambiamenti ed i limiti. Sottolinea come il dibattito politico all’interno degli Stati Uniti abbia modificato l’azione internazionale della Casa Bianca e come il deterioramento delle relazioni bipolari e le crescenti difficoltà internazionali degli Usa abbiano modificato il dibattito statunitense sulla politica estera. Nel fare ciò, pone l’accento su due aspetti specifici: la relazione tra diritti umani e distensione; ed i vincoli posti dalla politica interna – e dal Congresso in special modo – all’azione internazionale di Washington.

Nella seconda metà degli anni Settanta, si strutturò un legame complesso, contraddittorio e per nulla lineare tra diritti umani e distensione. Grazie al moltiplicarsi di contatti tra le società dell’Est e dell’Ovest, ai programmi culturali, scientifici ed accademici, e a quello che il politologo Daniel C. Thomas ha definito come «l’effetto Helsinki», i dissidenti in Unione Sovietica e nell’Europa comunista trovarono una cassa di risonanza internazionale per le loro richieste, rafforzando l’interesse occidentale verso lo stato dei diritti umani al di là della cortina di ferro. In questo senso, il dialogo bipolare aveva favorito una maggiore attenzione verso la questione dei diritti

Domestic Politics, and the Failure of Reform, Nashville, Vanderbilt University Press, 1996; D. F. Schmitz e V. Walker, “Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights: The Development of a Post-Cold War Foreign Policy,” *Diplomatic History*, Vol. 28, Issue 1 (January 2004): 113-143 e D. F. Schmitz, *United States and Right Wing Dictatorships*, New York, Cambridge University Press, 2006.

⁸ D. Brinckley, “The Rising Stock of Jimmy Carter: The Hands on Legacy of Our Thirty-ninth President”, *Diplomatic History*, Vol. 20, Issue 4 (October 1996), pp. 505-530.

umani.⁹ È questo un risultato inatteso e paradossale della distensione, una politica dall'evidente natura conservatrice e spesso in opposizione con la questione dei diritti umani. Non solo perché, a Mosca, ogni azione a favore dei dissidenti fu percepita come un'intollerabile ingerenza e come un'offensiva ideologica volta a delegittimare lo Stato sovietico, e quindi denunciata come inconciliabile con il dialogo bipolare. Ma anche perché, nel dibattito politico all'interno degli Stati Uniti, la genuina indignazione per la repressione del dissenso politico divenne un'arma nelle mani dei critici della distensione e del suo principale architetto, Henry Kissinger.¹⁰ È questo il secondo elemento del legame tra diritti umani e distensione, che ne mostra la contrapposizione e l'apparente irreconciliabilità.

È sullo sfondo di questa tensione che va ad inserirsi la politica bipolare di Carter. Sin dai primi giorni del suo governo, diritti umani e distensione si intrecciarono, si sovrapposero e si scontrarono, ma l'amministrazione democratica cercò di sottrarsi alla dicotomia "diritti umani / distensione" per sviluppare una politica per i dissidenti in Urss che fosse complementare e funzionale al dialogo bipolare. Per Carter, ciò era possibile rielaborando il *linkage* kissingeriano: i sovietici avrebbero dovuto capire che la repressione del dissenso nuoceva al tentativo di rilanciare la distensione e di concludere un nuovo trattato Salt per il controllo degli armamenti nucleari. In altre parole, saldando la politica estera al dibattito interno agli Usa, e la distensione ai diritti umani, Carter cercò di dare nuova legittimazione alla distensione all'interno degli Stati Uniti, prevenendo o quanto meno contenendo le accuse di chi riteneva che la *détente* fosse una forma di *appeasement* nei confronti del totalitarismo sovietico. È questa l'idea centrale del libro: tutta la politica bipolare di Carter può essere descritta come un doppio processo negoziale che aveva il compito di far accettare ai sovietici la riduzione della repressione interna in modo da rafforzare, nel dibattito politico statunitense, la distensione e le prospettive di ratifica degli accordi Salt II.

⁹ D.C. Thomas, *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights and the Demise of Communism*, Princeton, Princeton University Press, 2001; S. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network*, New York, Cambridge University Press, 2012.

¹⁰ M. Del Pero, *Henry Kissinger e l'ascesa dei neoconservatori. Alle origini della politica estera americana*, Roma – Bari, Laterza, 2006; J. M. Hanhimaki, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York – London, Oxford University Press, 2004; J. Ehrmann, *The Rise of Neoconservatism. Intellectual and Foreign Affairs*, New Haven – London, Yale University Press, 1995; J. Suri, *Power and Protest: Global Revolution and the Rise of Détente*, Cambridge, Harvard University Press, 2003; C. J. Nolan, *Principled Diplomacy. Security and Rights in U.S. Foreign Policy*, Westport, Greenwood Press, 1993.