

**SISSCO – Workshop Nazionale Dottorandi**  
**Siena, 12 – 13 marzo 2009**

***Moralità o Potenza? L'Amministrazione Carter ed i suoi critici nell'azione a favore dei dissidenti comunisti***

***Quesito centrale e presupposti della ricerca***

Con la firma degli Accordi di Helsinki nell'agosto del 1975, Stati Uniti, Unione Sovietica e tutti gli Stati europei accettarono, *inter alia*, numerosi principi relativi alla tutela dei diritti umani nonché la convocazione di un *follow up*, una conferenza internazionale per verificare il rispetto di quanto stabilito nella capitale finlandese. Grazie a questo meccanismo e all'attenzione verso i diritti dell'uomo, gli accordi mostrarono subito conseguenze importanti ed inattese perché legittimarono il ruolo dei diritti umani nella diplomazia della Guerra Fredda e diedero una maggiore risonanza alle richieste dei dissidenti.

Negli Stati Uniti, il dibattito sui dissidenti sovietici si sommò al più generale dibattito sul ruolo della moralità in politica estera e all'elezione di Jimmy Carter che, sin dall'inizio della campagna elettorale, aveva ripetuto la necessità di fare dei diritti umani “*un principio fondamentale per la politica estera (americana).*” Non si trattava solo di ascoltare le voci di Solzhenitsyn o Sakharov – i due dissidenti che da alcuni anni erano al centro dell'attenzione americana – ma di rispondere alle violazioni dei diritti umani in tutto il mondo. Nelle parole del Presidente: “*many of us have protested for the violation of HR in Russia, and justly so. But such violations are not limited to only one country or an ideology.*”<sup>1</sup> Il suo era, come ripeté più volte da candidato, un impegno assoluto verso i diritti umani.

Attraverso lo studio dell'attenzione americana verso il dissenso in Urss e nell'Est Europa, la mia ricerca si pone l'obiettivo di ricostruire la politica dei diritti umani di Carter e le critiche che questa ha sollevato. Il tema del dissenso comunista è un particolarissimo *case study* della campagna per i diritti umani. Innanzitutto per la centralità che i dissidenti avevano assunto per la politica estera americana, che non derivava solo dalle relazioni internazionali ma anche dalla generale (ri)scoperta dei diritti umani da parte del Congresso e dell'opinione pubblica statunitense. In questo contesto, i dissidenti trovarono una posizione privilegiata grazie alla decisione del Congresso di creare una “Commissione Helsinki” che, con le sue inchieste e pubblicazioni, riuscì a

---

<sup>1</sup> James T. Wooten, “Carter Pledges an Open Foreign Policy,” in *New York Times*, 24.06.1976

mantenere alta l'attenzione verso il problema del dissenso e – soprattutto – grazie all'azione di chi, come il Senatore Democratico Henry M. Jackson, aveva individuato nei dissidenti il simbolo dell'immoralità del totalitarismo sovietico e della politica di distensione. Un secondo aspetto emerge dal significato che i dissidenti sovietici assunsero negli anni di Carter. Studiare la politica di Carter verso i dissidenti permette, infatti, di tenere assieme quelle che appaiono essere le due principali iniziative della politica estera del Presidente democratico: il tentativo di ravvivare la distensione con l'Unione Sovietica e la generale politica dei diritti umani.

Infine, rileggendo la politica dei diritti umani attraverso i *dissidenti comunisti*, si intende – da subito – dare una marcata interpretazione della politica di Carter, restituendola alla prospettiva bipolare della Guerra Fredda. Con l'espressione “*dissenso comunista*” si intende quindi sottolineare come il destinatario della campagna di Carter sia soprattutto l'Unione Sovietica e come i diritti umani diventino un sofisticato strumento ideologico nei confronti dell'Urss. Mi è sembrato opportuno parlare, sin dal titolo, di *dissidenti comunisti* e non di *dissidenti sovietici* per mostrare come, all'interno della cornice garantita dagli Accordi di Helsinki, l'Amministrazione sia stata attenta a sottolineare le differenze, reali o presunte, tra la gravità delle violazioni sovietiche ed i progressi nel rispetto dei diritti umani in alcuni Paesi del Patto di Varsavia.

Dal titolo emerge un secondo aspetto, quello relativo al rapporto tra “*moralità*” e “*potenza*.” Ha scritto R. Niebhur che “*la potenza senza moralità è tirannia ma la moralità senza potenza è inutile.*” Mi è sembrato opportuno cominciare una riflessione sulla politica estera di Carter con questa citazione perché, in sede storiografica, la campagna per i diritti umani è stata caratterizzata come una forma di “*ottimistico niebhurismo*” o più generalmente come una “*moralità senza potenza.*” Inoltre – e quest'aspetto appare quanto mai centrale – moralità e potenza sono i due strumenti che, singolarmente o assieme, sono stati usati nel dibattito politico coevo per attaccare l'azione verso i dissidenti e, più in generale, tutta la politica dei diritti umani.

L'obiettivo, perciò, non è tanto quello di ricostruire l'azione concreta per la promozione dei diritti umani in Unione Sovietica e nell'Est Europa, aspetti comunque necessariamente presenti, quanto quello di sottolineare:

1. le matrici politiche, ideologiche e culturali della politica dei diritti umani e dell'attenzione verso i dissidenti sovietici;
2. *i dibattiti statunitensi* (quello all'interno dell'Amministrazione, quello politico tra Amministrazione e Congresso e all'interno del Congresso, quello pubblico, intellettuale e colto) sul dissenso nel mondo comunista e gli effetti di questi sulla politica americana;
3. gli effetti internazionali dell'azione statunitense verso i dissidenti: dalla diffidenza degli alleati europei, che vedevano nella politica di Carter una minaccia per la distensione,

all'indignazione sovietica per quella che, agli occhi di Mosca, appariva essere una inammissibile ingerenza.

### *Il contesto storiografico*

E' difficile tracciare un bilancio storiografico complessivo. Non solo per la pluralità di temi ed approcci che entrano nella ricerca - dalla storia delle relazioni internazionali alla storia delle idee, dalla storia degli Stati Uniti a quella del dissenso in Urss - ma anche perché, affrontando fatti e dibattiti della seconda metà degli anni Settanta, l'accesso alle fonti d'archivio è ancora largamente limitato.

Esiste comunque una vasta letteratura sul dissenso sovietico, per lo più composta da memorialistica, pubblicistica ed opere di divulgazione che, seppure estremamente ricche ed utili da una prospettiva fattuale, sono povere nelle interpretazioni e nelle spiegazioni.<sup>2</sup> Per di più, guardando alla letteratura statunitense, questa sembra soffermarsi su quello che era identificato come il problema principale dei dissidenti, la libera emigrazione degli ebrei sovietici.<sup>3</sup>

Nonostante sia stato possibile accedere alle fonti primarie soltanto negli ultimi anni, esiste un'altrettanto vasta letteratura sulla Presidenza Carter e sul ruolo che ha avuto nel fare dei diritti umani i nuovi protagonisti delle relazioni internazionali. E' un dato di consenso apparente e precario, che nasconde l'assenza di una unanimità di vedute su presupposti, significato e bilancio complessivo dell'azione dell'Amministrazione. Una prima linea di divisione riguarda il significato della campagna per i diritti umani: a chi sottolinea come questi siano stati sollevati nel contesto della Guerra Fredda, come una forma più sofisticata per il confronto con l'Unione Sovietica, risponde chi ha individuato nella campagna di Carter uno strumento per sviluppare una sorta di "Post Cold War Foreign Policy" prima della fine della Guerra Fredda. Un secondo aspetto che ha diviso gli storici riguarda l'efficacia della campagna di Carter. In questo caso, è possibile

---

<sup>2</sup> Ad esempio: Marco Clementi, *Storia del Dissenso Sovietico (1953 – 1991)*, Roma, Odradek, 2007; Bernstein, J., e Gribanov, A., *The KGB Files of Andrei Sakharov*, New Haven & London, Yale University Press, 2005; 2002; Dall'Asta M., *Una Via per Incominciare. Il dissenso in Urss dal 1917 al 1990*, Milano, Edizioni La Casa di Matriona, 2003; Tökés, R. L., *Dissent in the USSR: Politics, Ideology, and People*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1974; Alekseeva, L., *Soviet Dissent. Contemporary Movements for National, Religious, and Human Rights*. Middletown, Wesleyan University Press, 1985; Boobbyer, P., *Conscience, Dissent and Reform in Soviet Russia*. London - New York, Routledge, 2005; Vladimir Bukovskii, *To Build a Castle. My Life as a Dissenter*. New York, Viking Press, 1979; Andrei Amalrik, *Will the Soviet Union Survive Until 1984?* New York, Harper & Row, 1981; Andrei D. Sakharov, *Memoirs*, New York, Knopf, Simon and Schuster, 1990

<sup>3</sup> Robert O. Freedman, (ed. by), *Soviet Jewry in the 1980s. the Politics of Anti-Semitism and Emigration and the Dynamics of Resettlement*, Durham, Duke University Press, 1989; Friedman, M., e Chernin, A. D., *A Second Exodus. The American Movement to Free Soviet Jews*, Hanover and London, Brandies University Press, 1999; William Orbach, *The American Movement to Aid Soviet Jews*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1979; Orlek, A., Cooke, E., e Bayor, R., *The Soviet Jewish Americans*, Westport, Greenwood Press, 1999

individuare una narrativa dominante nella storiografia: se consenso esiste, questo mostra come da un iniziale giudizio negativo, di fallimento ed inefficacia, si sia passati ad una parziale rivalutazione ed apprezzamento.

I primi storici ad interrogarsi su Carter – adottando una prospettiva marcatamente realista – hanno sottolineato il fallimento e l'ingenuità della sua politica dei diritti umani, focalizzandosi soprattutto sulla tesi secondo cui il tentativo di ri-moralizzare la politica estera americana sia stato accompagnato da una implicita abdicazione dalle responsabilità del potere: così Coral Bell sottolinea come “*i costi della virtù*” di Carter abbiano pregiudicato la sicurezza e gli interessi statunitensi, John Lewis Gaddis vede nel fallimento di Carter una conferma della validità della strategia del contenimento – cui nessuno può sottrarsi – e Donald Spencer sottolinea come la politica estera dei diritti umani abbia causato “*affaticamento nelle relazioni bipolari, determinando la fine della distensione; condanna verso Carter dal suo stesso partito; maggiore frammentazione nell'alleanza occidentale; e, ancor più grave, coloro i quali Carter voleva liberare sono stati rinchiusi in prigione, anche a causa dell'enfasi e degli sforzi del Presidente.*”<sup>4</sup>

Tra le spiegazioni più frequenti del fallimento, la storiografia ha sottolineato “l'incoerenza” di fondo della politica estera di Carter. Il termine sembra assumere una pluralità di significati reciprocamente rafforzanti: dalla dubbia praticabilità di un approccio olistico ai diritti umani, alla contraddizione tra distensione bipolare e diritti umani; dalle resistenze burocratiche alla contrapposizione e contraddittorietà tra il *liberal* Segretario di Stato, Vance, ed il *Cold Warrior* Consigliere per la Sicurezza Nazionale, Zbigniew Brzezinski.<sup>5</sup> L'accesso alle prime fonti archivistiche, la fine della Guerra Fredda e gli studi sul mutamento del sistema politico americano

---

<sup>4</sup> Coral Bell, *The Costs of Virtue? President Carter and Foreign Policy*, Canberra, Australian National University, 1981; John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, New York, Oxford University Press, 1982; Gaddis Smith, *Morality, Reason and Power*, Hill and Wang, New York, 1986; Donald Spencer, *The Carter Implosion. Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy*, New York – Westport - London, Praeger, 1988; Robert Alexander Kraig, “The Tragic Science. The Uses of Jimmy Carter in Foreign Policy Realism,” in *Rhetoric and Public Affairs*, Vol. 5 N. 1, Spring 2002, pp. 1 - 30

<sup>5</sup> sull'incoerenza della politica dei diritti umani si rimanda a Joshua Muravchik, *The Uncertain Crusade. Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*, Washington D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988; Jeane Kirkpatrick, “Dictatorships and Double Standards”, in *Commentary*, novembre 1979. David P. Forsythe, *Human Rights and U.S. Foreign Policy. Congress Reconsidered*, Gainesville, University of Florida Press, pp. 49 – 50 e 170 – 175; Sandy Vogelgesang, “*American Dream Global Nightmare. The Dilemma of U.S. Human Rights Policy*”, New York, W.W. Norton, 1980. Sull'incoerenza e le resistenze burocratiche alla politica dei diritti umani, ed in particolare sulla contrapposizione Vance – Brzezinski, si rimanda a Lawrence X. Clifford, “An Examination of the Carter Administration's Selection of Secretary of State and National Security Adviser”, in Herbert D. Rosenbaum e Alexej Ugrinsky, *Jimmy Carter Foreign Policy and Post – Presidential Years*, Westport, Greenwood Press, 1994, pp. 5 – 19, Jerel A. Rosati, “Continuity and Change in the Foreign Policy Beliefs of Political Leaders: Addressing the Controversy over the Carter Administration”, in *Political Psychology*, Vol. 9, No.3 (Sep., 1988), pp. 471 - 505; Victor S. Kaufman, “The Bureau of Human Rights During the Carter Administration”, in *The Historian*, Vol. 61, N. 1, 1998, Robert Alexander Kraig, “The Tragic Science: the Uses of Jimmy Carter in Foreign Policy Realism”, in *Rhetoric and Public Affairs*, Vol.5, No. 1, 2002, pagg. 1 - 30

hanno permesso un giudizio più sereno sull'esperienza di Carter portando, in alcuni casi, ad un'esplicita rivalutazione.<sup>6</sup>

Il dibattito odierno si focalizza maggiormente sul significato della politica estera di Carter, se cioè essa possa essere considerata un esplicito tentativo di superare la Guerra Fredda o una sua continuazione con nuove forme, quali appunto i diritti umani. La prima tesi - avanzata da J. Rosati e ripresa recentemente da D. Schmitz - porta all'accettazione di un modello di "*Post Cold War Foreign Policy*," secondo il quale la Casa Bianca abbandonò il contenimento in nome di una diplomazia preventiva e maggiormente adatta ad un sistema internazionale interdipendente. Inoltre, quello di Carter è descritto come un approccio realista ai diritti umani, che presta attenzione agli eventuali miglioramenti gradualmente nella loro tutela e capace di bilanciare tra la promozione di questi e gli altri interessi della politica estera americana. Così, rovesciando uno dei presupposti della storiografia sull'incoerenza della politica estera di Carter, l'approccio del Presidente democratico è descritto come pragmatico e capace di individuare i casi in cui i diritti umani avrebbero avuto la precedenza sulla sicurezza nazionale o viceversa.<sup>7</sup>

Contro questa interpretazione, sono state sollevate numerose critiche che si sono esplicitamente richiamate alla "narrativa del fallimento" e alle contraddizioni di Carter.<sup>8</sup> La critica più importante è stata però rivolta contro il tema della "*Post Cold War Foreign Policy*" sottolineando non solo che l'Unione Sovietica ed il comunismo restavano il principale problema per la politica estera americana, ma anche le numerose eccezioni dove la logica della Guerra Fredda ha avuto il sopravvento sulla logica dei diritti umani e, infine, l'attenzione americana verso numerose forme di *hard power*, dall'ammodernamento degli arsenali alle prime decisioni a favore degli euromissili.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Charles O. Jones, *The Trusteeship Presidency. Jimmy Carter and the United States Congress*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1988; E.C. Hargrove, *Jimmy Carter as President: Leadership and Politics of Public Good*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1988; John Dumbrell, *The Carter Presidency. A Re-Evaluation*, Manchester, Manchester University Press, 1995; D. Skidmore, "Carter and the Failure of Foreign Policy Reform", in *Political Science Quarterly*, Vol. 108, No. 4, (Winter, 1993 - 1994), pp. 699 - 729; Robert Strong, *Working in the World. Jimmy Carter and the Making of Foreign Policy*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 2000

<sup>7</sup> Jarel Rosati, "The Rise and Fall of America's First Post - Cold War Foreign Policy", in Herbert D. Rosebaum e Alexej Ugrinski (eds.), *Jimmy Carter: Foreign policy and Post - Presidential Years*, Westport, Greenwood Press, 1994; David F. Schmitz e Vanessa Walker, "Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights: The Development of a Post-Cold War Foreign Policy," in *Diplomatic History*, Volume 28, Issue 1 (January 2004): 113-143 e David F. Schmitz, *United States and Right Wing Dictatorships*, New York, Cambridge University Press, 2006; Kathryn Sikkink, *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca, Cornell University Press, 2004; Vernon J. Vavrina, "The Carter Human Rights Policy: Political Idealism and Realpolitik," in Herbert D. Rosebaum e Alexej Ugrinski (eds.), *Jimmy Carter: Foreign policy and Post - Presidential Years*, Westport, Greenwood Press, 1994

<sup>8</sup> Scott Kaufman, *Plans Unraveled. The Foreign Policy of the Carter Administration*, Dekalb, Northern Illinois University Press, 2008; Itai Nartzizenfeld Sneh, *The Future Almost Arrived. How Jimmy Carter Failed to Change U.S. Foreign Policy*, New York, Peter Lang, 2008

<sup>9</sup> Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, The Brookings Institution Press, 1985; Joseph E. Harrington, "American - Romanian Relations, 1977 - 1981: A Case Study in Carter's Human Rights Policy", in Herbert D. Rosebaum e Alexej Ugrinski (eds.), *op. cit.*, Thomas M. Nichols, "Carter and the Soviets: the Origins of the US Return to a Strategy of Confrontation," in *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 13 N.2 (2002), pp. 21 - 42; Kenton Clymer, "Jimmy Carter, Human Rights and Cambodia", in

## ***Metodologia, Fonti e questioni relative al loro utilizzo***

La ricerca nasce all'interno della storia delle relazioni internazionali, nella più ampia definizione della materia. Affronta l'interazione politica tra gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica ed in misura minore Francia e Germania; l'emergere del dissenso in Urss come soggetto al centro del dibattito internazionale, nonché la "crisi degli anni Settanta." Sottolinea come l'evoluzione del sistema internazionale vada a modificare la politica dei diritti umani seguita dell'Amministrazione Carter e come l'enfasi posta sui diritti dell'uomo costituisca il principale problema nella relazione bipolare. L'attenzione però verte su un altro aspetto, riconducibile più alla storia politica e culturale degli Stati Uniti che a quella delle relazioni internazionali. L'oggetto principale della ricerca è infatti il dibattito statunitense che si sviluppa negli anni Settanta sui diritti dell'uomo, sui dissidenti comunisti, sul significato e le conseguenze della Conferenza di Helsinki e, infine, sull'azione di Carter. Lo scopo è perciò quello di far risaltare il *policy making* americano, le sue contraddizioni e le sue costrizioni. In altre parole, l'obiettivo è quello di mostrare come la politica interna americana abbia creato dei vincoli entro cui la politica estera di Carter fu costretta a muoversi.

Per fare questo, è necessario ricostruire e sovrapporre i dibattiti che, su piani diversi, determinarono l'azione a favore dei dissidenti sovietici. Un primo livello d'analisi, che definirei "burocratica," tenta di ricostruire il dibattito all'interno dell'Amministrazione, l'emergere della contrapposizione tra Vance e Brzezinski e l'ostilità dei "diplomatici di carriera" verso la politica dei diritti umani. Un altro livello, più vicino alla storia culturale ed intellettuale, sottolinea il dibattito pubblico, intellettuale e "colto" sui dissidenti sovietici, contestualizzandoli nella più generale controversia sui diritti umani e in quella sulla distensione bipolare. La peculiarità degli anni Settanta permette di sottolineare il ruolo avuto dal Congresso in politica estera. E' questo il terzo livello d'analisi, quello che mostra il rapporto, inizialmente cooperativo e poi di confronto, tra esecutivo e legislativo.

La decisione di privilegiare il "lato" americano si riflette anche nella selezione delle fonti, quasi tutte di origine statunitense. La ricerca fa, e farà, ampio uso delle fonti tradizionali della storia politica. Più precisamente, alla base del mio lavoro stanno fonti d'archivio, stampa quotidiana ed infine stampa politica e politologica. Sino ad ora, ho potuto consultare:

1. *Record Group 59 – Dipartimento di Stato*: gran parte del materiale cui ero interessato è ancora classificato, soprattutto quello relativo alla seconda metà degli anni Settanta.

Ciononostante, il fondo “Soviet Jewry (1954 – 1971)” permette di individuare come a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta esista un interesse costante, seppur non pubblico, verso i problemi del dissenso sovietico e, soprattutto, della libera emigrazione degli ebrei sovietici.

2. *Record Group 519 – Commissione sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa*: è forse la parte più originale e nuova della mia ricerca perché la Commissione ad hoc, voluta dal Congresso nel 1976 per monitorare il rispetto degli Accordi di Helsinki, è assente dalle ricostruzioni storiografiche viste sino ad ora. Purtroppo, il fondo è stato versato solo recentemente, gran parte del materiale non è ancora accessibile e l'intera collezione è estremamente caotica. Comunque, emergono alcuni dati interessanti: l'ostilità di Kissinger e di tutta l'Amministrazione Ford verso la nascita della Commissione; la stretta collaborazione con l'amministrazione Carter, soprattutto in vista della Conferenza di Belgrado, il ruolo cruciale nel mantenere alto l'interesse statunitense verso il dissenso nell'Est Europa.
3. *Sakharov Archives*. E' l'unica collezione di materiale non statunitense che ho consultato. Le carte di Sakharov, quelle di sua moglie Elena Bonner e di Andrei Amalrik permettono di vedere come i dissidenti si relazionarono con la politica americana, le richieste che avanzarono e la loro percezione delle scelte politiche dell'amministrazione. Inoltre, grazie alla corrispondenza tra Sakharov e Amalrik con i principali leader europei, è possibile ricostruire le differenze tra Stati Uniti ed alleati nell'attenzione verso i dissidenti.
4. *Henry M. Jackson Papers* e *Daniel Patrick Moynihan Papers*. Sono due fondi tra loro diversi ma che ricostruiscono le posizioni di due senatori democratici vicini ai dissidenti sovietici e critici di Carter. Entrambi neoconservatori ed oppositori della distensione bipolare, criticarono l'amministrazione per la scelta di abbandonare la diplomazia pubblica e la fermezza nei confronti dei sovietici. Rispetto alle carte di Moynihan, eletto per la prima volta nel 1976, le carte di Jackson offrono documenti relativi al dissenso sin dai primi anni Settanta e, soprattutto, all'emendamento Jackson-Vanik al trattato commerciale tra Usa ed Urss, con il quale il Congresso vincolò la concessione della clausola di “nazione più favorita” al rispetto della libera emigrazione.
5. *Cyrus Vance Papers*. La collezione non si è rivelata particolarmente utile ed interessante perché gran parte delle carte personali del Segretario di Stato sono state versate alla Jimmy Carter Library. I documenti di maggiore interesse riguardano gli

anni 1975 – 1976, con i memorandum di politica estera preparati per il candidato democratico da Vance e da Brzezinski.

6. *Congressional Record*. È la principale fonte primaria utilizzata, perché raccoglie tutti gli interventi, studi, leggi discusse e approvate al Congresso. Grazie ai *Congressional Record* è possibile ricostruire le posizioni di singoli politici, i momenti in cui Casa Bianca e Congresso sono allineati su posizioni simili e quando invece è emersa l'ostilità congressuale nei confronti della politica estera seguita dall'Amministrazione.

Non avendo ancora visionato le carte della Jimmy Carter Presidential Library, né le carte personali di Brzezinski (Library of Congress, Washington, di cui si prevede l'apertura a luglio 2009), la ricostruzione del dibattito all'interno dell'Amministrazione è ancora da sviluppare. Ciononostante, questa lacuna nelle fonti d'archivio può essere in parte colmata grazie ai *Congressional Record* e soprattutto alla stampa quotidiana. Grazie all'analisi sistematica del *New York Times* e del *Washington Post*, e frequenti riferimenti ad altre testate (in particolare il *Wall Street Journal* ed il *Baltimore Sun*) è possibile seguire l'attenzione del pubblico sul dissenso sovietico e mostrare la percezione di quale fosse il processo decisionale all'interno dell'Amministrazione.

Infine, guardando al dibattito intellettuale sul dissenso sovietico, emergono esplicitamente due aspetti: il legame tra diritti umani e distensione e quello tra la generale politica dei diritti umani e l'attenzione speciale rivolta ai dissidenti sovietici. E' un dibattito condotto su riviste di politica, letteratura, e carattere generale (come *Commentary*, *The New Republic*, *National Review* o la *New York Review of Books*), ma anche su libri di quegli anni e numerosi convegni.<sup>10</sup>

## ***Struttura del Lavoro***<sup>11</sup>

### ***1) Gli anni Settanta e l'ideologia dei diritti umani.***

---

<sup>10</sup> Ad esempio, dalle colonne di *Commentary*, Moynihan, Kirkpatrick e Walter Laqueur criticano duramente la politica dei diritti umani di Carter mentre, sulla *New York Review of Books*, Gorge F. Kennan affrontò il tema del dissenso in Urss, recensendo Arcipelago Gulag di Solzhenitsyn. Si veda, Gorge F. Kennan, "Between Earth and Hell," in *New York Review of Books*, Vol. 21 N. 4, 21 marzo 1974 Un elenco non esaustivo ma indicativo delle posizioni espresse dai neoconservatori su *Commentary* è: W. Laqueur, "The Issue of Human Rights," in *Commentary*, maggio 1977, Valery Chalidze, "How Important Is Soviet Dissent," in *Commentary*, giugno 1977, Daniel Patrick Moynihan, "The Politics of Human Rights," in *Commentary*, agosto 1977, Leopold Labedz, "The Illusion of SALT," in *Commentary*, settembre 1979, Jeane Kirkpatrick, "Dictatorship and Double Standards," in *Commentary*, novembre 1979, Jeane Kirkpatrick, "U.S. Security in Latin America," in *Commentary*, gennaio 1981. Tra i convegni sulla politica estera di Carter, spicca per importanza la giornata di studio organizzata da Ernest W. Lefever e l'Ethics and Public Policy Center della Georgetown University per commentare l'intervento di Carter alla Notre Dame University, con il quale il Presidente tracciava obiettivi e strategia della politica estera dei diritti umani. Si veda Ernest W. Lefever (ed. by), *Morality and Foreign Policy. A Symposium on President Carter's Stance*, Washington, Georgetown University, Washington D.C., dicembre 1977

<sup>11</sup> La struttura non è stata ancora fissata in maniera definitiva. Sembra però opportuno ricorrere ad un approccio di tipo cronologico

Lo scopo di questo primo capitolo è quello di illustrare come, sin dai primi anni Settanta, i diritti umani diventino un paradigma interpretativo e prescrittivo, trasversalmente sostenuto nel Congresso, per la politica estera americana: la non rilevanza di questi era la testimonianza degli errori commessi con la politica del contenimento e, allo stesso tempo, la loro promozione si poneva come un'ipotesi alternativa per la politica estera. Come nota David Schmitz: *“grazie alla reazione sfavorevole che si era già sviluppata nei confronti dell'appoggio americano ai regimi dittatoriali alleati... il Congresso cercò di legare l'assistenza economica e militare americana al comportamento dei governi destinatari nell'ambito dei diritti umani.”*<sup>12</sup> I diritti umani divennero i protagonisti delle riflessioni sulla politica estera, grazie al contributo di due analisi e approcci diversi, talvolta antitetici, ma legati ambedue a quella crisi nell'internazionalismo americano che, catalizzata dalla Guerra del Vietnam, coniugava aspetti politici, militari, economici, ideologici ed identitari.

Il primo muoveva dalla sinistra americana, dalla riflessione “sull'interdipendenza,” dalla contestazione della Guerra del Vietnam e dalla denuncia, minoritaria quanto rumorosa, dell'imperialismo statunitense. Nel 1973, le voci critiche diedero i primi risultati con una serie di testimonianze volute dal segretario della Subcommittee on International Organizations and Movements, Donald Fraser (D – Minnesota), che scelse di criticare l'Amministrazione repubblicana sui diritti umani.<sup>13</sup> Negli anni successivi, il Congresso dibatté, e talvolta approvò, l'idea che gli aiuti allo sviluppo dovessero essere legati alla promozione dei diritti umani.<sup>14</sup>

Dalle fila dei conservatori e di quelli che iniziarono a definirsi come *neoconservatori*, invece, l'idea dei diritti umani fu legata alla denuncia della distensione kissingeriana, alla rivalutazione del contenimento, alla riscoperta di temi e *topoi* eccezionalisti che sottolineavano la superiorità morale degli Usa, alla riabilitazione della categoria “totalitarismo” per descrivere e studiare l'Urss. I dissidenti sovietici divennero automaticamente il simbolo dell'immoralità dell'Urss e di chi, negli Stati Uniti, sottolineava la necessità del dialogo bipolare. Il campione di quest'approccio fu sicuramente il Senatore Henry Jackson capace di introdurre un emendamento al Trattato commerciale tra Stati Uniti ed Urss che legava la concessione della clausola di “nazione più favorita” al rispetto della libera emigrazione.<sup>15</sup> All'apice del dibattito sulla libera emigrazione, i

---

<sup>12</sup> David F. Schmitz, *op. cit.*, pp. 146

<sup>13</sup> U.S. Congress, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on International Organizations and Movements, *International Protection of Human Rights; the Work of International Organizations and the Role of U.S. Foreign Policy. Hearings*, 93<sup>rd</sup> Congress, 1<sup>st</sup> session, Washington, U.S. Govt. Print. Off., 1974

<sup>14</sup> I due esempi principali sono l'emendamento Harkin e l'International Security Assistance and Arms Export Control Act. Si veda “Harkin Amendment,” in NARA, RG 59, A1 5510 “Human Rights,” Box 1, Folder 6 “Human Rights Congressional,” e David F. Schmitz, *United States and Right Wing Dictatorships*, New York, Cambridge University Press, 2006, p. 146

<sup>15</sup> sull'emendamento Jackson – Vanik e sulla figura di Jackson esistono numerose fonti primarie e una vasta letteratura secondaria. Si rimanda ad alcuni documenti come “Statement by Senator Henry M. Jackson on Freedom of Emigration

dissidenti sovietici irrupero sulla scena politica americana. Il primo fu Sakharov, con un appello al Congresso affinché supportasse l'emendamento di Jackson; il secondo fu Solzhenitsyn che - espulso dall'Urss a seguito della pubblicazione di *Arcipelago Gulag* - arrivò negli Stati Uniti e criticò duramente l'amministrazione Ford per l'imminente firma degli accordi di Helsinki.<sup>16</sup>

## **2) La nascita della Commissione sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Carter e le elezioni presidenziali del 1976**

Mentre in Urss e in tutto l'Est Europa i dissidenti iniziarono ad organizzarsi, grazie alla protezione e all'eco internazionale garantite dagli Accordi di Helsinki, negli Usa la deputata Millicent Fenwick (Rep. - New Jersey) introdusse una proposta di legge per la creazione di una commissione ad hoc, il cui scopo era quello di monitorare il rispetto degli Accordi di Helsinki.<sup>17</sup> La creazione della Commissione sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, nota anche come Commissione Helsinki o Commissione Fascell dal nome del suo Presidente, incontrò l'immediata ostilità di Kissinger che cercò di ritardarne la nascita e rimandare la nomina dei tre rappresentanti dell'esecutivo che avrebbero dovuto partecipare ai suoi lavori.<sup>18</sup>

La Commissione contribuì a definire il dibattito sulla politica estera e sui diritti umani durante la campagna elettorale del 1976: se inizialmente Carter aveva criticato tutto l'Atto Finale di Helsinki, gli interventi di Brzezinski e di Fascell spinsero il candidato democratico a criticare non gli accordi ma l'atteggiamento diplomatico di Kissinger, non attento a rafforzare i principi relativi ai diritti umani.<sup>19</sup>

---

and East - West Trade", 18 aprile 1973, Henry M. Jackson Papers, Accession N. 3560-06/17/9A, University of Washington, Seattle; Henry M. Jackson, "Détente and Individual Liberty", 13 febbraio 1974, Henry M. Jackson Papers Accession N. 3560-05/260/80 University of Washington, Seattle; e agli studi più recenti: Mario Del Pero, *Henry Kissinger e l'Ascesa dei Neoconservatori*, Roma - Bari, Laterza, 2006; Robert D. Johnson, *Congress and Cold War*, Cambridge University Press, New York, 2006; Robert Kaufman, *Henry M. Jackson. A Life in Politics*, Seattle - London, University of Washington Press, 2000; Jussi Hanimaki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 2004

<sup>16</sup> Speech by Solzhenitsyn by Invitation of the AFL - CIO", Washington, 30 giugno 1975, Henry M. Jackson Papers, Accession N. 3560-06/37/31, University of Washington, Seattle; "Jerry, Don't Go", in *Wall Street Journal*, 23 luglio 1975 e Bernard Gwertzman, "Solzhenitsyn Says Ford Joins in Eastern Europe's Betrayal", in *New York Times*, 22 luglio 1975; "European Security and Real Détente", in *New York Times*, 21 luglio 1975, Joseph Kraft, "The Limits of Détente", *Washington Post*, 7 agosto 1975

<sup>17</sup> sulla nascita della Commissione si rimanda a Henry Jackson's General Release, "Jackson Urges Action on Helsinki Accords", 26 marzo 1976, Henry M. Jackson Papers, Accession N. 3560-06/12/26, University of Washington, Seattle; Hon. Millicent Fenwick "Monitoring the Helsinki Accord", in *Congressional Record*, 94<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, p. 7737.

<sup>18</sup> Oliver, Memorandum to Fascell, "Eagleburger Meeting," 6 ottobre 1976, NARA, RG 519 "Record of Commission on Security and Cooperation in Europe", Box 48, Folder State Department Correspondence 1976 - 1977

<sup>19</sup> Per il cambiamento nei toni di Carter si rimanda a Leo P. Ribuffo, "Is Poland a Soviet Satellite? Gerald Ford, the Sonnenfeldt Doctrine and the Election of 1976," in *Diplomatic History* 14 (Summer 1990), pp. 385 - 404.

La critica di Carter alla politica estera di Kissinger muoveva proprio dai diritti umani che, come hanno sottolineato in molti, erano una bussola morale coerente con i profondi convincimenti religiosi del candidato democratico ed una strategia per rispondere alle crisi ed ai limiti del potere americano. Permettevano infatti di allineare esecutivo e legislativo in politica estera, promettendo una maggiore cooperazione con quel Congresso che aveva al suo interno una lobby trasversale, poliforme e capace, proprio attraverso i diritti umani, di indebolire il potere presidenziale e la distensione. Permettevano, soprattutto, di rispondere alla crisi identitaria americana attraverso una politica estera attiva e distante dalla risposta kissingeriana. Una politica estera capace di tenere assieme la priorità del momento e la lunga tradizione americana. Una politica estera che permetteva di trovare il supporto dell'opinione pubblica che, perso il collante dell'anticomunismo, poteva trovare nei diritti umani una nuova dottrina consensuale, e di tenere unito un partito democratico diviso al suo interno.<sup>20</sup> Potevano cioè riproporre tutta la moralità ed il moralismo che avevano informato la politica estera prima della distensione, stabilendo uno "scopo nobile" all'azione internazionale americana. Inoltre, come scrisse Brzezinski in un memorandum del 1975, enfatizzare i diritti umani permetteva di aumentare "l'impatto ideologico degli Usa nel Mondo e nei confronti dell'Urss," "migliorare la posizione strategica americana" ed infine "ristabilire il fascino ideologico degli Usa nei confronti del Terzo Mondo."<sup>21</sup>

### **3) Verso Belgrado: open diplomacy e cooperazione con il Congresso**

Le prime azioni dell'Amministrazione sembrarono indirizzarsi contro l'Unione Sovietica. Carter scelse da subito di criticare pubblicamente gli arresti di Yuri Orlov e di altri attivisti per i diritti umani, di incontrare Amalrik e Bukovski, di rispondere ad una lettera inviatagli da Sakharov e di affrontare il problema nel primo scambio di lettere con Brezhnev.

In questa parte si sottolineeranno tre aspetti: a) l'iniziale fermezza della Casa Bianca nei confronti dell'Unione Sovietica sul tema dei diritti umani e, allo stesso tempo, l'idea che, attraverso un esplicito rigetto dello strumento del linkage kissingeriano, Carter potesse rilanciare la distensione ed il controllo degli armamenti; b) il veloce deteriorarsi delle relazioni bipolari e le critiche del governo francese e tedesco, che vedevano nella campagna di Carter una minaccia per la loro politica di "distensione europea;" c) il successo e gli apprezzamenti che Carter riscontrò nel

---

Sull'effettivo ruolo della Commissione Fascell si rimanda a Lettera di Fascell a Carter, 2 ottobre 1976, NARA, RG 519, Box 48

<sup>20</sup> Si rimanda a Daniel Patrick Moynihan, "The Politics of Human Rights," in *Commentary*, agosto 1977

<sup>21</sup> Zbigniew Brzezinski, Richard Gardner, Henry Owen, "Foreign Policy Priorities," in Cyrus Vance Papers, Box 9, Folder 19, Sterling Memorial Library, Yale University.

panorama politico americano, trovando consensi sia tra i conservatori, che apprezzavano la maggiore fermezza nei confronti dell'Urss, che tra i *liberal*, per la fermezza con cui il Presidente aveva posto il tema dei diritti umani anche nei confronti di numerosi alleati autoritari.

La fermezza della Casa Bianca e la cooperazione con il Congresso durarono circa un anno, arrivando alla Conferenza di Belgrado (1977), il primo incontro ufficiale per verificare l'adesione ai principi stabiliti ad Helsinki. Il Vertice è un passaggio fondamentale che mostra il ruolo della Commissione Helsinki nei lavori preparatori; il primo grande conflitto all'interno dell'Amministrazione, con lo scontro tra Vance e Brzezinski sulla scelta di affidare la guida della delegazione americana ad Arthur Goldberg e – soprattutto – permette di sottolineare la coerenza tra l'atteggiamento diplomatico statunitense e la riflessione decennale di Brzezinski sul “*positive engagement*” e la speranza di sfruttare i diritti umani per allontanare i Paesi dell'Est dall'Unione Sovietica.<sup>22</sup>

#### **4) *Quiet diplomacy e trionfo dei critici***

Nei primi mesi del 1978, due elementi spinsero la Casa Bianca a rivedere il proprio approccio ai diritti umani. Il primo fu la ferma reazione da parte dell'Unione Sovietica, che sembrò minacciare l'interruzione della distensione e quindi la possibilità di raggiungere un nuovo accordo in materia di controllo degli armamenti. Il secondo fu l'adozione e l'attuazione del “Presidential Review Memorandum / National Security Council N. 28: Human Rights” che prevedeva un approccio globale e pragmatico ai diritti umani. Così, l'azione dell'amministrazione sarebbe dipesa non solo dalla gravità delle violazioni dei diritti umani ma anche dalla presenza o meno di interessi statunitensi concorrenti e dagli strumenti che gli Usa avevano in loro possesso per far valere i diritti umani.<sup>23</sup>

In questo capitolo si cercherà, da una parte, di ricostruire il processo decisionale che ha portato all'adozione del documento e, dall'altro, si sottolineeranno le critiche avanzate verso il nuovo approccio manifestato dalla Casa Bianca. Le critiche iniziali furono avanzate da sinistra, con la

---

<sup>22</sup> sulla riflessione di Brzezinski si rimanda a Zbigniew Brzezinski, “The Soviet Political System: Transformation or Degeneration?”, in *Problems of Communism* Vol. 15, Issue 1, 1966. pp. 1 – 15; Zbigniew Brzezinski, *The Soviet Bloc, Unity and Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1967, in particolare 497 – 502; Zbigniew Brzezinski, “Peaceful Engagement in Communist Disunity”, in *The China Quarterly*, No. 10, Apr. - Jun., 1962, pp. 64-71. John Ehrman, nel suo studio sulle origini del neoconservatorismo, sottolinea le incoerenze e le debolezze del pensiero di Brzezinski. Cfr. John Ehrmann, *The Rise of Neoconservatism. Intellectual and Foreign Affairs*, New Haven/Londra, Yale University Press, 1995. Sull'effettiva influenza esercitata da quest'approccio sulla politica estera di Carter si rimanda al documento adottato dalla casa Bianca che traccia la politica per l'Europa dell'Est: “Presidential Directive N. 21”, 13.09.1977. <http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/pddirectives/pd21.pdf> ed al documento che definisce la politica estera dei diritti umani: “Presidential Review Memorandum/ National Security Council – 28: Human Rights,” (PRM/NSC N: 28) <http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/pddirectives/pd28.pdf>

<sup>23</sup> PRM / NSC N. 28

pubblicazione di un articolo di una funzionaria del Dipartimento di Stato, Sandra Vogelgesang, che sottolineava come la campagna di Carter sino a quel punto fosse stata vittima di una marcata prospettiva bipolare, attenta cioè a sollevare i diritti umani contro l'Unione Sovietica.<sup>24</sup> Una posizione simile fu espressa dal Sen. Humphrey che introdusse una proposta di legge la totale riorganizzazione degli aiuti americani all'estero, prevedendo maggiore centralizzazione e trasparenza, in modo da garantire alla Casa Bianca la possibilità di sviluppare una politica estera concreta, svincolata dalla Guerra Fredda e realmente attenta alla promozione della pace e dei diritti umani. Il realista Kennan sottolineò come la campagna di Carter fosse controproducente tanto per la causa dei diritti umani in Urss che per il controllo degli armamenti.<sup>25</sup> Stanley Hoffmann, un politologo considerato da molti vicino all'Amministrazione, sottolineò come la politica dei diritti umani stesse seguendo standard duali, discriminando sulla base del potere altrui.<sup>26</sup>

La sfida principale venne però dai neoconservatori, le cui posizioni furono riassunte a fine anno da Jeane Kirkpatrick che, in un articolo apparso sulla rivista *Commentary*, sottolineò quelli che per lei erano gli errori fondamentali della politica estera di Carter: il tentativo di rilanciare la distensione bipolare e di raggiungere un accordo in materia di armamenti e, soprattutto, seguire una politica dei diritti umani che mostrava maggiore fermezza con gli alleati che con i sovietici.<sup>27</sup>

## **5) Dopo l'Afghanistan**

Dopo l'invasione sovietica dell'Afghanistan, il dibattito pubblico, accademico e politico entro cui si mossero Carter ed i suoi oppositori perse gran parte del suo significato. Non aveva più senso tentare di bilanciare gli sforzi per la promozione dei diritti umani e con quelli per la distensione. Lo stesso Presidente tracciò pubblicamente i punti della ferma reazione americana rimandando, tra le altre cose, *sine die* la discussione ed il voto congressuale sugli accordi SALT II.

Eppure, i diritti umani non uscirono mai completamente dall'agenda presidenziale e da quella dei suoi critici. Dopo l'arresto di Sakharov, il 22 gennaio 1980, e la decisione di esiliarlo a Gorki, una città chiusa agli stranieri, la diplomazia americana protestò rumorosamente e, in vista della Conferenza di Madrid, che come quella di Belgrado avrebbe dovuto controllare l'adesione ai principi di Helsinki, Carter decise di affidare la guida della delegazione americana al

---

<sup>24</sup> Sandra Vogelgesang, "What Price Principle? U.S. Policy on Human Rights," in *Foreign Affairs*, July 1978, pp. 819 – 841. Si veda anche Sandy Vogelgesang, *American Dream Global Nightmare. The Dilemma of U.S. Human Rights Policy*, New York, W.W. Norton, 1980

<sup>25</sup> Marilyn Berger, "An Appeal for Thought," in *New York Times Magazine*, 7 maggio 1978

<sup>26</sup> Stanley Hoffmann, "The Conduct of American Foreign Policy. A View from at Home: The Perils of Incoherence," in *Foreign Affairs*, 1978

<sup>27</sup> Jeane Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards", in *Commentary*, novembre 1979

neoconservatore Max Kampleman che, già da alcuni anni, ripeteva come l'Urss fosse uno degli "angoli oscuri, dove gli obblighi di Helsinki erano totalmente ignorati."<sup>28</sup> Tutto questo, però, non bastò a placare le critiche dei neoconservatori e di R. Reagan, candidato repubblicano alla Presidenza. Per loro, la svolta di Carter era tardiva e non pienamente convincente.<sup>29</sup>

### ***Esemplificazione nell'uso delle fonti***

Uno dei primi problemi che l'Amministrazione dovette fronteggiare fu il delicato rapporto tra l'attenzione verso i diritti umani ed il tentativo di rilanciare la distensione, a cominciare dal controllo degli armamenti. Le prime azioni di Carter, caratterizzate dalla fermezza nei confronti dell'Urss, provocarono inevitabilmente maggiori tensioni nelle relazioni bipolari nonostante, per il Presidente, per lo meno nei primi mesi, non esistesse alcuna incoerenza tra la promozione dei diritti umani e la distensione. Piuttosto, rifiutando il *linkage*, lo strumento negoziale che era alla base della distensione kissingeriana, Carter sostenne la possibilità di ottenere progressi tanto nel rispetto dei diritti umani che nei negoziati per il controllo degli armamenti:

"Credo che possiamo relazionarci in maniera migliore con i sovietici se sono completamente e costantemente attento alla promozione dei diritti umani. Non solo nei riguardi dell'Urss ma anche di tutti gli altri Paesi. Ciò permette di lavorare assieme ai sovietici in altre aree come, ad esempio, nella riduzione delle armi atomiche e nella ricerca di un accordo per la riduzione delle forze convenzionali in Europa. Non voglio che questi due aspetti siano collegati. Credo che la precedente Amministrazione, sotto la guida del Segretario di Stato, Kissinger, abbia sottolineato l'esistenza di questo legame, cioè che parlando di diritti umani o invitando Solzhenitsyn alla Casa Bianca si possano compromettere i progressi verso i SALT. Non credo che sia questo il modo."<sup>30</sup>

Questa dichiarazione è stata interpretata in sede storiografica come una dimostrazione dell'ingenuità che contraddistinse la politica di Carter. In molti, infatti, a cominciare dai primi anni Ottanta, hanno sottolineato come l'attenzione verso i diritti umani e quella verso la distensione fossero due politiche non mediabili e di segno opposto. Così, l'ambiguità e la contraddittorietà manifestate dall'Amministrazione avrebbero prodotto un evidente affaticamento nelle relazioni bipolari e forti critiche da parte del pubblico americano.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Max Kampleman, "Madrid Conference: How to Negotiate with the Soviets", in Andrei Sakharov Papers, Human Rights Collection, Box 4Ad, Folder 18, Houghton Library, Harvard University. La citazione è presa da John Dumbrell, *op. cit.*, p. 129

<sup>29</sup> un esempio evidente di come la politica dei diritti umani di Carter fu criticata "da destra" in campagna elettorale è in Reagan Bush Committee, "News Release: Statement by Governor Ronald Reagan on Human rights and the Helsinki Accords," 17 ottobre 1980, in Box 27 Ad., Folder 18, Human Rights Collection, Andrei Sakharov Papers, Houghton Library, Harvard University

<sup>30</sup> The President's News Conference, 8 febbraio 1977

<sup>31</sup> ad esempio Coral Bell, *op. cit.* e Joshua Muravchik, *op. cit.*

L'analisi delle fonti finora prese in considerazione ha invece fatto emergere un quadro più complesso. Innanzitutto, numerosi interventi nei *Congressional Record* mostrano come le posizioni dell'Amministrazione furono condivise da gran parte del mondo politico statunitense, tanto che la rielaborazione del linkage soddisfaceva chi, come il democratico della W. Virginia R. Byrd, sosteneva che:

“...Abbiamo sentito numerosi richiami alla teoria del linkage con gli armamenti. Personalmente, credo nella teoria del linkage, ma in maniera opposta. Credo che esista un linkage tra i diritti umani e la limitazione degli armamenti. Una nazione il cui popolo è libero di esprimersi su queste materie è una nazione che si presta maggiormente a rispettare gli impegni che assume con un trattato sul controllo degli armamenti”<sup>32</sup>

Sulla stessa linea si espresse Leonard Garment, delegato americano alla Conferenza per i diritti umani dell'ONU, che – in una testimonianza dinnanzi alla Commissione Fascell – sottolineò l'infondatezza dell'idea secondo cui la promozione dei diritti umani fosse d'ostacolo alla distensione perché “*non esiste alcun trattato capace di vincolare gli Stati senza qualche forma di fiducia reciproca, e nessuna fiducia è possibile se le parti non si dimostrano disposte ad accettare valori e standard comuni.*”<sup>33</sup>

In secondo luogo, è emerso come, data la crescente opposizione verso gli Accordi SALT II, il futuro della distensione dipendeva dalla capacità dell'Amministrazione di creare un ampio consenso interno e che questo era possibile solo attraverso la politica dei diritti umani. Attaccare i sovietici sul lato morale era perciò funzionale a bilanciare gli sforzi nel controllo degli armamenti e a creare sufficiente spazio politico per la ratifica dei nuovi accordi SALT, operando un vero e proprio linkage non sul piano internazionale ma su quello della politica interna.

Pur non avendo ancora trovato conferma nei documenti dell'Amministrazione, che mi ripropongo di esaminare nei prossimi mesi, questa linea di lettura è rafforzata da due tipi di fonti. Innanzitutto, il legame tra fermezza sui diritti umani e consenso interno verso la distensione emerge dalla corrispondenza di Arthur Goldberg, ambasciatore americano alla Conferenza di Belgrado, con il Dipartimento di Stato e con la “Commissione Helsinki.”<sup>34</sup> Inoltre, lo spoglio delle principali testate americane ha fatto emergere in diverse occasioni la percezione che questo tipo di linkage esistesse. Elizabeth Drew, dalle pagine del *New Yorker*, scrisse che “*quanto meno in sede privata, uno degli obiettivi condivisi della critica ai sovietici sui diritti umani era quello di garantire al Presidente sufficienti spazi negoziali a destra, per ottenere l'approvazione degli accordi SALT.*”<sup>35</sup> *U.S. News and World Report* scrisse che “*attraverso un richiamo vigoroso ai diritti umani, l'Amministrazione*

---

<sup>32</sup> *Congressional Record*, 95<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, 25 marzo 1977, pp. 9094 - 9095

<sup>33</sup> *Hearings Before the Commission on Security and Cooperation in Europe, 95<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, on Implementation of the Helsinki Accords*, Vol. 1

<sup>34</sup> Telegramma di Goldberg, 2 novembre 1977, in NARA, RG 519, Box 48, Folder 3

<sup>35</sup> Elizabeth Drew, “Reporter at Large: Human Rights,” in *The New Yorker*, 18.07.1977

*sta cercando di creare un solido supporto nella popolazione e nel Congresso verso la sua politica estera – in particolare verso la politica che sta cercando un nuovo trattato con la Russia per tagliare la corsa agli armamenti.*”<sup>36</sup> Ed Anthony Lewis del *New York Times* scrisse:

“The Soviets forced an early and awkward test of the Carter policy when they expelled an American correspondent, threatened Andrei Sakharov and arrested other dissidents. If the President had not responded clearly, he would in effect have given his position away at the start. He would also have looked weak, and he would have hurt his chances of selling any future arms control agreement to the Senate.”<sup>37</sup>

## **Conclusioni**

E’ ancora presto per tracciare un bilancio complessivo ma è comunque possibile evidenziare alcuni risultati emersi sino ad ora.

Il primo riguarda l’impatto sulla politica statunitense della Commissione sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa. La sua evoluzione illustra il significato del dissenso sovietico nella politica americana: le difficoltà con l’Amministrazione Ford e l’ostilità di Kissinger, il peso avuto nella campagna elettorale di Carter, il rapporto di collaborazione con il Dipartimento di Stato di Vance. Di fatto, anche dopo la Conferenza di Belgrado, la Commissione rimase un importante alleato della Casa Bianca, pur non mancando singoli momenti di dissenso.<sup>38</sup> E’ possibile quindi sostenere che, con le sue inchieste, pubblicazioni, studi e missioni all’estero, la Commissione agì come una “cassa di risonanza” per le richieste dei dissidenti, svolgendo un ruolo cruciale nell’informare il pubblico statunitense, mantenendone alto l’interesse verso i temi del dissenso.<sup>39</sup>

Un secondo aspetto riguarda la complessità del dibattito congressuale. All’inizio di questo lavoro, seguendo quella che appare essere la ricostruzione storiografica dominante, immaginavo di trovare sin da subito un rapporto conflittuale tra Presidenza e Congresso, tra Carter e chi sosteneva la necessità di una politica estera più energica. In realtà, sono emersi due aspetti che mi hanno spinto a rivedere tale presupposto: il primo riguarda la cooperazione iniziale tra Esecutivo e Legislativo,

---

<sup>36</sup> “Moral Policeman to the World?”, in *U.S. News and World Report*, 14.03.1977

<sup>37</sup> Anthony Lewis, “A Question of Humanity,” in *New York Times*, 28.02.1977

<sup>38</sup> Oliver, Memorandum to Fascell, “Eagleburger Meeting,” 6 ottobre 1976, NARA, RG 519 “Record of Commission on Security and Cooperation in Europe”, Box 48, Folder State Department Correspondence 1976 – 1977; Fascell, “Press Release,” in NARA, RG 519 “Commission on Security and Cooperation in Europe,” Box 8, Records of the Commission on Security and Cooperation in Europe, 1975-1990, Folder 4; Ford, Lettera a Fascell, 2 ottobre, in NARA, RG 519 “Commission on Security and Cooperation in Europe,” Box 48 State Department Correspondence, Folder Correspondence 1976; *Congressional Record*, 95<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, pp. 30227 – 30230, 21 settembre 1977

<sup>39</sup> l’impatto della Commissione fu talmente profondo che, a seguito della normalizzazione delle relazioni con la Cina, il Senatore Helms propose la creazione di una “Commissione sulla Sicurezza e la Cooperazione con la Cina.” Cfr. *Congressional Record*, 96<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, pp. 1319 – 1321, 29 gennaio 1979

il secondo riguarda invece l'emergere di voci critiche, per quanto minoritarie e transitorie, "da sinistra." La struttura del lavoro, per quanto provvisoria, cerca di fotografare questo risultato, tentando una periodizzazione della politica americana verso il dissenso: l'emergere del problema nel dibattito statunitense prima dell'elezione di Carter; l'iniziale cooperazione tra Presidenza e Congresso ed i consensi trasversali verso la fermezza manifestata; le critiche da sinistra e da posizioni realiste ed infine la critica dei neoconservatori che, richiamando gli argomenti di Kirkpatrick, coniugava *moralità* e *potenza* nel sottolineare come, con la sua fermezza verso i regimi autoritari di destra ed il tentativo di dialogo con l'Unione Sovietica, Carter avesse pregiudicato la sicurezza americana e danneggiato la causa dei dissidenti.<sup>40</sup>

Terzo, pur non avendo avuto ancora occasione di confrontarmi con le carte della Jimmy Carter Presidential Library, è possibile tracciare una continuità tra gli studi di Brzezinski e la politica verso i dissidenti nell'Est Europa. Le riflessioni sul *positive engagement* dell'Est Europa e l'idea di usare Helsinki ed i diritti umani come un cuneo per allontanare i Paesi "moderati" dell'Est dall'Unione Sovietica furono elementi che condizionarono l'atteggiamento diplomatico statunitense al vertice di Belgrado. Di fatto, coerentemente con quanto stabilito poi nella Presidential Directive 21 – il documento che tracciava la politica americana verso i Paesi dell'Est – e nel Presidential Review Memorandum 28 sui diritti umani, gli Stati Uniti furono attenti a seguire un approccio che differenziava tra Jugoslavia, Ungheria, Romania e Polonia – dove si pensava che il rispetto dei diritti umani fosse maggiore – e gli altri Paesi dell'Est.

Infine, la campagna di Carter appare essere legata soprattutto alla relazione con l'Urss. Lo è sul piano interno agli Stati Uniti, dove serve a creare sufficienti consensi in vista degli accordi SALT II. Lo è nelle relazioni internazionali, perché il discorso sui diritti umani è uno strumento ideologico capace di lanciare una sfida nuova ai sovietici, attaccati direttamente – dando eco alle voci dei dissidenti, indirettamente – sottolineando ed amplificando le differenze tra Unione Sovietica ed Est Europa, e a livello globale – distanziando gli Usa dai regimi autoritari di destra visti come deboli custodi dei valori americani.

Da questa considerazione, poi, emerge un aspetto ulteriore che studia il rapporto tra la campagna per i diritti umani di Carter e le posizioni di quelli che appaiono essere i suoi principali critici, i neoconservatori. L'ipotesi finale, ancora da verificare ed approfondire, è che l'internazionalismo di Carter muoveva da premesse non dissimili dalla riflessione neoconservatrice: entrambi erano intrisi di una sostanziale fiducia sulle capacità degli Stati Uniti e di un messianesimo eccezionalista, tipico della politica estera americana, che traeva le proprie origini nella convinzione della superiorità, materiale e simbolica, degli Stati Uniti. Quello che differenziava i due approcci

---

<sup>40</sup> Jeane Kirkpatrick, *op. cit.*

era la complessità del paradigma entro cui l'Amministrazione Carter si mosse. In un sistema internazionale interdipendente - come quello immaginato dall'Amministrazione - dove sembrava esistere una costante tendenza al rafforzamento della democrazia, Carter scelse di eleggere i diritti umani, nel loro significato universale, ad asse portante della propria politica estera.<sup>41</sup> Sottolineare come, attraverso trent'anni di contenimento globale, gli Stati Uniti avessero “*combattuto il fuoco con il fuoco, dimenticando che il fuoco si combatte meglio con l'acqua*” non significava abbandonare o trascendere gli imperativi di Guerra Fredda, come i neoconservatori avevano temuto e denunciato, ma modellarli ad un sistema internazionale nuovo, più fluido ed incerto, nel quale gli Stati Uniti potevano vincere la “battaglia per i cuori e le menti dell'umanità” proprio attraverso i diritti umani.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> il discorso alla Notre Dame University muove proprio dalla constatazione che “*i recenti successi della democrazia – in India, Portogallo, Spagna e Grecia – mostrano che la nostra fiducia nel sistema democratico è ben riposta.*” Non a caso, la prima critica di J. Kirkpatrick si indirizza proprio contro l'ottimismo sull'affermazione della democrazia: “Perché il Presidente crede che l'esempio democratico sia irreversibile, quando la storia ci insegna che i governi democratici sono rari e di difficile creazione?” Cfr. Jimmy Carter, “Power for Humane Purposes,” e Jeane Kirkpatrick, “Selective Invocation of Universal Values,” entrambi in Ernest W. Lefever (eds.), *op. cit.*

<sup>42</sup> La citazione è presa dal discorso tenuto dal Presidente alla Notre Dame University, ristampato in Ernest W. Lefever (ed. by), *Morality and Foreign Policy. A Symposium on President Carter's Stance*, Washington, Georgetown University, Washington D.C., dicembre 1977

