

## **FORUM**

*At Sophia on the 16th and 17th February 2012, the Department of Political Studies held an international seminar entitled Fraternity and Participation in the Transformation of Democracies: Political, Legal and Social Prospects. Here is the text of two of the addresses.*

## **"Fraternità e partecipazione nella trasformazione delle democrazie: prospettive politiche, giuridiche e sociali". Un'introduzione**

di DANIELA ROPELATO

L'idea di fraternità è sempre stata presente nella storia delle civiltà svolgendo un ruolo centrale; in particolare in Occidente, è penetrata nel tessuto sociale e culturale attraverso le religioni ebraica e cristiana. In questo contesto, ha trovato sviluppo negli ultimi anni un elemento nuovo, il fatto che l'interesse per il principio di fraternità stia andando oltre il contesto religioso, familiare e amicale, per investire lo spazio pubblico anche sotto il profilo culturale, economico e politico.

Guardando alla spazio politico, va notato che il dibattito sulla fraternità, alimentato dapprima in circuiti esterni alle università, oggi ha cominciato ad imporsi anche a livello accademico, inaugurando una stagione di studi ai quali lo IUS si è aperto fin dall'inizio.

È questo il retroterra su cui si situa il Seminario internazionale promosso dal Dipartimento di Studi politici di Sophia lo scorso 16 e 17 febbraio 2012, dal titolo "Fraternità e partecipazione nella trasformazione delle democrazie: prospettive politiche, giuridiche e sociali". La nuova iniziativa, condotta in collaborazione con la Rete Universitaria per lo Studio della Fraternità (RUEF - [www.ruef.cl](http://www.ruef.cl)), ha radunato professori, ricercatori e dottorandi di varie nazionalità: Spagna, Italia, Bielorussia, Brasile, Argentina e Repubblica Democratica del Congo, accanto a studenti di diverse culture, iscritti all'indirizzo politologico della Laurea magistrale dello IUS.

Nel contesto di un più ampio progetto di ricerca, considerando le attività accademiche già svolte e quelle in cor-

so, il lavoro del Dipartimento procede lungo un doppio binario: quello dell'esplorazione dell'incidenza dell'idea di fraternità, e quello della sedimentazione progressiva dei primi risultati, raccolti e sottoposti a dibattito prima di essere resi disponibili alla comunità scientifica.

Nelle due giornate di lavoro, il programma del Seminario 2012 ha attraversato il settore della filosofia (con Antonio Maria Baggio, Pasquale Ferrara, Marco Martino, IUS), della scienza politica (con Antonio Marquez Prieto, Rocío Caro Gándara, María Salas, Università di Malaga, Spagna; Daniela Ropelato, IUS; Paolo Giusta, Corte dei Conti, Lussemburgo), del diritto (con Olga María Boschi Aguiar de Oliveira, Università di Santa Catarina, Brasile; Fabio Rossi, Roma), e della storia (con María Belén Fernandez, Università di La Plata, Argentina; Alberto María Baggio e Brigitte Kabu, Roma). In questa cornice, proficui momenti di dibattito interdisciplinare hanno messo a fuoco la fase di transizione di cui risente il modello democratico e, in particolare, il tema della partecipazione, analizzato a partire da una più approfondita definizione del legame sociale come legame di fraternità.

I due saggi che seguono, di Fabio Rossi e Alberto María Baggio, sono le elaborazioni degli interventi di due autori presentati in questa occasione, che hanno introdotto interessanti prospettive di ricerca.

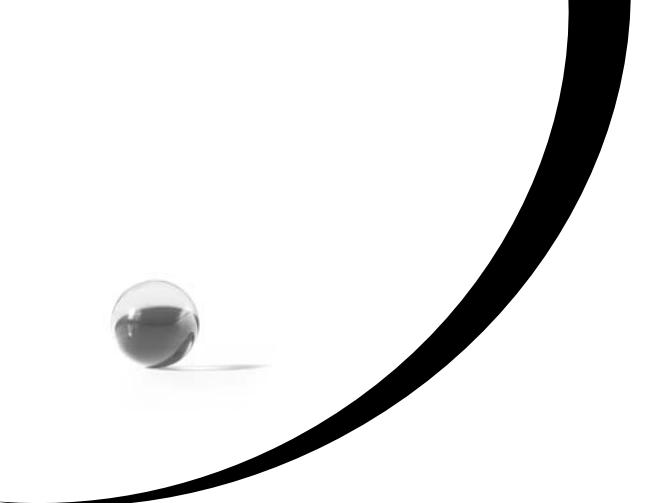
Il Seminario non ha rappresentato, dunque, un'iniziativa episodica, ma un ulteriore momento del percorso accademico che trova casa presso

il Dipartimento di Studi politici dello IUS, dando avvio alla preparazione del prossimo Convegno internazionale già

programmato per il marzo 2013, intorno alle principali declinazioni politiche e giuridiche del principio di fraternità.

**DANIELA ROPELATO**

Professore stabile di Scienza politica presso l'Istituto Universitario Sophia  
*daniela.ropelato@iu-sophia.org*



# **DEMOCRAZIA, GIUSTIZIA E PARTECIPAZIONE: LA TRANSITIONAL JUSTICE E IL CONTRIBUTO DELLA FRATERNITÀ**

*The evolution and the transformation of the reality of democracy, especially in relation to participation in it, opens up new possibilities for reflection upon sectors that, until now, have been seen as exclusively within the competence of "experts". Among these the Italian justice system appears to be evolving towards a new institutional arrangement that includes several different elements and characteristics. Internationally, as seen for example in the various Truth and Reconciliation Commissions and in developments such as the Chicago Principles, it appears that the justice system can give scope to participation and democracy, a transformation to which the principle of fraternity can offer a fundamental contribution.*

*di*  
**FABIO ROSSI**

Il concetto di democrazia sta conoscendo in questo ultimo periodo storico una fase di trasformazione ed evoluzione, sviluppando importanti interrogativi sul ruolo che il cittadino, in quanto membro di una comunità, è chiamato ad assumere in questo percorso di cambiamento.

Il recente crollo di regimi totalitari – spesso amplificato da un’informazione nata spontaneamente e autonomamente proprio grazie all’impegno e all’iniziativa di soggetti consapevoli del proprio ruolo di protagonisti – propone una duplice, nuova prospettiva di riflessione e discussione: come cambia la democrazia, con quali modalità e contenuti, e quale sia l’apporto degli stessi membri di una collettività a questa azione di cambiamento.

Sembra insomma delinearsi un diverso modo di concepire la relazione tra democrazia e partecipazione.

È ben chiaro che il ruolo e la partecipazione dei cittadini è certamente più evidente in quelli che possono essere considerati gli ambiti tradizionali dell’agire politico del singolo membro di una comunità: esercizio del diritto di voto, facoltà di iniziativa legislativa popolare, corretta ed efficace utilizzazione dell’istituto del referendum rimangono evidentemente luoghi consolidati nei quali si sviluppa e si concretizza l’azione del cittadino; ma è solo questa la partecipazione del cittadino?

O, ancora meglio, è ravvisabile una separazione tra lo *status* di cittadino e la manifestazione partecipativa di quest’ultimo alla vita politica della comunità di cui è membro?

Quello che appare come sempre più evidente, e le cronache interne ed internazionali lo confermano, è che l’attuale idea di democrazia non si esaurisce più nel rapporto di rappresentatività che ha contraddistinto in passato il legame tra cittadini elettori e cittadini eletti; piuttosto si arricchisce, invece, di una più accentuata connotazione partecipativa, effetto forse di una sfiducia neanche troppo tacita nei confronti della tradizionale classe politica ed istituzionale, ma anche frutto di una crescente consapevolezza e volontà di partecipare in maniera più diretta e significante alla gestione della cosa pubblica.

Sembra in parte saltato quel diaframma rappresentato proprio dalla dialettica elettori-eletti, o perlomeno appare oggi più significativo lo sforzo nel riformulare il concetto stesso di democrazia proprio attraverso la lente della partecipazione, collettiva e individuale, dei cittadini alla storia e allo sviluppo della propria comunità.

Il rischio di produrre affermazioni demagogiche è fin troppo evidente; ma è pur vero, forse, che l’argomento in passato usato, relativo alla delega consapevole operata dai cittadini nei confronti dei tanti soggetti operanti nelle istituzioni in ragione di una loro competenza, sembra oggi non reggere più, mentre sempre più pressante si fa il carattere partecipativo della democrazia così come intesa nel XXI secolo.

La crisi, economica e sociale, di democrazie consolidate, ma anche il difficile e complesso percorso di democratizzazione in Paesi fino a pochi anni fa contraddistinti da regimi totalitari, hanno spesso in comune un aspetto: il difficile equilibrio tra componente tecnica specifica e partecipazione collettiva.

Le turbolenze, gravissime e drammatiche, che in campo economico l’UE sta sperimentando, e la voce sempre più forte della collettività dei cittadini, in evidente rottura con l’establishment politico e finanziario che gestisce decisioni e futuro di un numero sempre più ampio e connesso di persone, propongono un’idea di

partecipazione che non sia solo una eventualità, una possibilità, piuttosto un tratto distintivo, un cromosoma del DNA proprio dell'essere cittadino, sia nella sua dimensione individuale che nella sua declinazione collettiva.

Ora, l'interrogativo conseguente è se sia davvero possibile esplicare questa dimensione partecipativa del cittadino in tutti gli svariati ambiti della vita di una comunità politica e civile strutturata: anche in questo caso il rischio di soluzioni demagogiche è dietro l'angolo, ma è pur vero che in diversi luoghi e storie del mondo appaiono, come fossero semi che attendono di germogliare, ipotesi concrete di partecipazione anche in ambiti fino a ieri considerati di gestione esclusiva delle istituzioni, stanti le specifiche competenze richieste.

Ci si sta riferendo al problematico campo della giustizia, ancor di più all'amministrazione della giustizia; un settore che propone alcune soluzioni teoriche, ma anche applicative, che fanno pensare ad un possibile avvicinamento tra due concetti fino ad oggi molto distanti, appunto giustizia e partecipazione.

Punto di partenza, per quanto provocatorio, è dunque questo interrogativo: è concretamente possibile un'idea di giustizia partecipata?

## 1. Quale giustizia?

Significative indicazioni per tentare una risposta a questo complesso quesito arrivano in verità proprio dal panorama internazionale, un ulteriore segno di quanto la dialettica tra partecipazione e democrazia, nel caso specifico nel settore della giustizia, abbia assunto valenze globali.

Il secolo appena trascorso d'altro canto si è distinto, storicamente, come il teatro di crimini di eccezionale gravità, che hanno quasi inevitabilmente suscitato domande grevi e urgenti su come concretamente costruire giustizia, su cosa si intenda per giustizia, e su come questo approfondimento si debba inserire poi nel vissuto storico, sociale e umano di un Paese piuttosto che di un'area geografica.

Genocidi, guerre civili, inaccettabili violazioni dei principali diritti umani, tragiche cadute di consolidati regimi dittatoriali sono eventi purtroppo da sempre presenti nella storia, pagine amare che non coinvolgono solo la sensibilità e l'empatia per il dolore e le ferite sopportate dai popoli e dalle comunità colpite da questi accadimenti, ma anche la riflessione sulle strade da percorrere per la costruzione di un futuro che riesca a bilanciare tante e diverse esigenze.

Recenti acquisizioni a livello internazionale, indirizzate soprattutto al problema della tutela in campo internazionale dei diritti dell'uomo, sembrano delineare un nuovo modo non solo di concepire la giustizia stessa, ma anche un diverso approccio in termini di realizzazione e contributo al processo stesso che ha come fine ultimo la giustizia.

L'acquisizione sicuramente più rimarchevole è quella relativa al concetto di giustizia transizionale (*Transitional Justice*), termine che fonde insieme due parole – giustizia e transizione – dalle fortissime implicazioni.

Intesa come una formulazione della giustizia che consenta, ove applicata, di veicolare nella storia di un paese, oltre ad un desiderio di giustizia, il passaggio da un regime anti-democratico ad uno democratico, la giustizia transizionale non è espressione recentissima, almeno nella sua primissima applicazione: il complesso

rapporto tra la fine di un regime contraddistinto da violenza, le esigenze legittime di giustizia di chi ha subito tali violenze e l'altrettanto legittimo desiderio di voltare pagina, è tratto distintivo di diverse epoche storiche, a conferma di quanto questo delicato, quasi ineffabile, equilibrio tra fissazione delle responsabilità passate e impegno di costruzione futura sia un punto di svolta decisivo nei grandi processi di democratizzazione che la storia ha da sempre raccontato.

Usando una terminologia più contemporanea, il grande dilemma tra una soluzione quale "colpo di spugna" che rimuova, quasi dimenticando, il passato in nome di un impegno tutto improntato al futuro, e una giustizia invece che colpisca in maniera dura, inesorabile, i responsabili di questi crimini, finendo però per mantenere una memoria fin troppo presente e influenzante gli eventi futuri, è in realtà componente che periodicamente si ripropone.

Nel doversi confrontare con eventi di così grave connotazione (genocidi, dittature, guerre civili, violenze a carattere etnico e/o religioso, ecc.) le soluzioni sono risultate ondivaghe, oscillando tra il desiderio di oblio e allontanamento del tragico passato, e la stabilizzazione, a volte la radicalizzazione, della memoria attraverso la via giudiziaria e l'applicazione di sanzioni punitive.

Rileggendo la storia antica, è possibile riscontrare alcuni episodi significativi: nel 403 a.C., per esempio, Trasibulo, cacciando i Trenta Tiranni e ponendo fine alla guerra civile che aveva dilaniato la città di Atene, optò per una soluzione certamente inedita per quei tempi, decretando che nessun cittadino ateniese avesse il diritto di ricordare i mali contro un altro cittadino ad esclusione dei famigerati tiranni. Si trattava cioè di una soluzione di riappacificazione civile attraverso un esplicito divieto di ricordare<sup>1</sup>.

Quella operata ad Atene è solo apparentemente una scelta di oblio e cancellazione; piuttosto esprime la volontà di gettare da subito le basi per il futuro, partendo proprio da una riconciliazione umana, sociale e politica che scacci qualsiasi tentazione di vendetta, o rancore, rivestita di legalità.

In altri frangenti, invece, la soluzione adottata è stata diversa: dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale e di fronte alle ceneri di un'Europa dilaniata dall'orrore nazista, i processi di Norimberga e Tokyo rappresentano infatti l'inizio nella storia dell'utilizzazione dei tribunali internazionali, chiamati a giudicare i responsabili di detti crimini in qualità di organi dello Stato, sancendo in questo senso la primarietà del diritto rispetto a qualsiasi potere politico<sup>2</sup>.

Si può parlare, nel caso di Norimberga, dell'esempio forse più paradigmatico di giustizia transizionale almeno nell'epoca più recente: un "fare i conti con il passato" declinato tramite il ricorso alla via giudiziaria, per sancire quello che rimane il più grande crimine compiuto da un regime nei confronti di un popolo<sup>3</sup>. Proprio la sua eccezionalità impedisce però di fare di Norimberga un modello completamente replicabile: non va infatti sottovalutato che la soluzione giudiziaria venne imposta dall'esterno nei confronti della Germania e che questa stessa, nel suo

1) M. Bettini, *Sul perdono storico. Dono, identità, memoria e oblio*, in *Storia, verità, giustizia*, a cura di Marcello Flores, Bruno Mondadori, Milano 2011, pp. 20-44.

2) P.P. Portinaro, *I conti con il passato*, Feltrinelli, Milano 2011.

3) J. Elster, *Chiudere i conti. La giustizia nelle transizioni politiche*, Il Mulino, Bologna 2008.

processo di transizione, poteva contare su alcune preesistenti condizioni favorevoli ad un ritorno ad un regime democratico.

Al di là di questi esempi, a ben guardare, tutta la storia sembra dipanarsi intorno a questo dilemma amletico: dimenticare, tracciare una linea che sancisca una frattura con un passato oscuro e tragico, con l'evidente rischio di sottovalutare gli insegnamenti che tali eventi possono fornire per il futuro, o piuttosto colpire con tutti gli strumenti giuridici in possesso per punire, fissando una verità dai caratteri sanzionatori, ma con l'altrettanto evidente rischio di coltivare, sotto le ceneri, perniciose derive di rivalsa e vendetta.

L'alternativa è evidentemente semplificata, ma tocca il nocciolo della questione: che rapporto c'è tra giustizia, memoria e verità? Come collocare la giustizia nel flusso del tempo, orientata più verso il passato o proiettata invece verso il futuro?

Tali interrogativi coinvolgono certamente l'ambito più specifico del diritto e dell'amministrazione della giustizia, ma chiamano in causa molteplici implicazioni a carattere sociologico, psicologico, ma anche culturale e politico; altrettanto chiaro è che oggi, ancora oggi, non sia possibile proporre una risposta univoca ed esaustiva.

Osservando però la storia più recente e le soluzioni di volta in volta adottate, è possibile ravvisare una nuova, più aggiornata configurazione di *Transitional justice*: un approccio che tenta di riscrivere i tratti stessi della giustizia, secondo una prospettiva che coniuga diverse esigenze, tra cui anche quelle di realtà nazionali e sovranazionali che inevitabilmente, dopo una dolorosa frattura, come per esempio un genocidio o una guerra fratricida, debbano confrontarsi con un nuovo e diverso futuro, politico e sociale.

## **2. Storie di giustizia partecipata: la *Transitional Justice*, le Commissioni verità e riconciliazione e i Chicago Principles**

Utile, in tale direzione, partire con una definizione: «*Transitional justice refers to a field of activity and inquiry focused on how societies address legacies of past human right abuses, mass atrocity, or other forms of severe social trauma, including genocide or civil war, in order to build a more democratic, just, or peaceful future*»<sup>4</sup>.

E ancora:

«*a combination of complementary judicial and nonjudicial strategies, such as prosecuting perpetrators: establishing truth commission and other forms of investigation about the past; forging efforts toward reconciliation in fractured societies; developing reparations packages for those most affected by violence or abuse; memorializing and remem-*

4) *Transitional Justice*, in *The Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity*, Macmillan Reference USA, vol. 3, 2004, pp. 1045-1047.

*bering victims; and reforming a wide spectrum of abusive institutions (such as security services, police, or military) in an attempt to prevent future violations»<sup>5</sup>.*

Bastano questi passaggi per intuire come, oggi, la nozione di giustizia transizionale presenti al suo interno profili che vanno ben al di là del quadro eminentemente giuridico e giudiziario, ma proiettino questa stessa nozione, e con essa il senso più ampio del termine giustizia, verso orizzonti inediti.

Accanto infatti a elementi consolidati, rappresentati da parole ed espressioni come *prosecuting perpetrators* o *security services*, fanno la loro comparsa strumenti nuovi come le *truth commission*, azioni significative come *memorializing and remembering victims*, ma soprattutto una giustizia che preveda strategie *non-judicial*, e improntata alla *reconciliation*.

Traspare dal testo integrale dell'*Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity*, da cui sono stati tratti i due brani sopra riportati, un aspetto fondamentale, ossia la volontà di fare della giustizia un obiettivo, soprattutto di fissazione della verità e di fondamento per la riconciliazione e la ricostruzione di una società ferita e divisa.

Il testo peraltro esprime, con molta onestà, il contributo della storia recente in seno a questa riflessione di carattere scientifico ed intellettuale: Cile, Guatema-la, Sudafrica, Sierra Leone, senza dimenticare Timor Est o l'Argentina, sono le tappe storiche e geografiche di una vicenda, quella appunto della giustizia transizionale, ancora non conclusa, sicuramente in movimento.

A conferma di tale costante evoluzione, è del 2007 un'altra significativa esperienza: la pubblicazione dei *Chicago Principles on Post-Conflict Justice*<sup>6</sup>.

I CP sono il risultato di un lavoro multidisciplinare iniziato nel 1997 e coordinato dal prof. Cherif Bassiouni (docente al Chicago University College nonché presidente dell'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali), che ha visto il coinvolgimento di diversi istituti di legge e di ricerca nel campo della tutela internazionale dei diritti umani, oltre che l'impegno di studiosi ed esperti provenienti da diverse aree e competenze, con il comune obiettivo di ricercare e delineare un sistema che sia in grado di conseguire legittime esigenze di giustizia, ma anche fornire la base e i fondamenti per la costruzione di un futuro di pace.

Nei CP si leggono spesso, accanto a parole come responsabilità, imputabilità, legge, diritti, anche termini come verità, pace, riconciliazione, a conferma di quanto il concetto stesso di giustizia stia mutando e si stia ampliando.

I CP sono strutturati in due parti: nella prima vengono indicati e suggeriti alcuni possibili percorsi e pratiche volte a indirizzare la giustizia sul terreno proprio del passaggio (*transitional*) da un assetto contrario ai diritti umani ad uno invece di carattere democratico.

5) Ibid.

6) Il testo integrale dei *Chicago Principles on Post-Conflict Justice*, che più semplicemente indicheremo nelle successive pagine con la sigla CP, è consultabile sui principali motori di ricerca nella sua versione originale in inglese.

La seconda parte invece – quella più incisiva e pregnante – è suddivisa in sette principi fondamentali, nei quali, al di là della ricchezza ed importanza di ognuno di questi principi, sono ravvisabili tre aspetti, tre linee guida:

1 - un ritrovato ed accentuato riconoscimento del ruolo chiave delle vittime (e/o dei parenti delle stesse), chiamate ad essere protagoniste del loro legittimo e sacrosanto desiderio di vedere accertata e raccontata la verità (primo indizio di una diversa prospettiva dell'idea di giustizia);

2 - una più ampia concezione dell'*iter* stesso di giustizia, che non si esaurisca solo nel processo di accertamento della responsabilità penale, ma si allarghi appunto alla ricostruzione globale della verità, come anche all'impegno prospettico di ricostruzione di un diverso futuro;

3 - il riconosciuto e consolidato ruolo di tutte quelle componenti – culturali ma anche religiose – fondamentali nei processi di riconciliazione e ricostruzione di una comunità.

Rimarchevole è inoltre il riferimento, più volte esplicitato, della dimensione pubblica di queste pratiche, del coinvolgimento della funzione educatrice e conservatrice della memoria, componenti considerate essenziali nell'opera di ricostruzione sociale e umana.

Le risultanze organicamente strutturate nei CP confermano una volta di più quelle pagine che la storia ha di fatto già presentato, esperienze nelle quali il ristabilimento della verità e la sua resa pubblica al mondo hanno di fatto già rappresentato in sé un obiettivo concreto di giustizia; ricostruire, raccontare la verità ha infatti significato non solo dare dignità a chi non aveva voce, ma anche dare una valutazione definitiva e chiara sul precedente *status* di una nazione (regime o dittatura che fosse), illuminando storicamente e criticamente il periodo nel quale sono stati commessi i crimini suddetti.

Un esempio, spesso citato, è stato quello di Bokassa: dittatore dal 1966 al 1976, destituito nel 1979 e condannato a morte e poi amnistiato nel 1993, quello di Bokassa può essere considerato come un caso – insieme ad altri – nel quale il nodo cruciale non è stato tanto quello di veder concretamente messa in atto la condanna a morte, quanto di veder ristabilita la verità: esigenza considerata fondamentale – certo più della morte del dittatore – per il nuovo inizio dell'attuale Repubblica Centrafricana.

Quanto la verità sia oggi considerata non solo profilo ineliminabile di giustizia, ma anche obiettivo verso cui altre componenti sono chiamate a rivolgersi attivamente, è testimoniato dalle tante commissioni verità e riconciliazione istituite, come dalle tante e differenti narrazioni di transizione spontaneamente sviluppatesi. È questo un fenomeno rilevante, che dice ancora di più quanto giustizia, verità e riconciliazione siano oggi assolutamente connesse, non solo nelle intenzioni delle istituzioni chiamate a concretizzare istanze di giustizia e di transizione, ma anche nella percezione delle comunità stesse, ferite da un passato con cui inevitabilmente relazionarsi, ma altrettanto consapevoli di voler essere protagoniste di una rinascita fondata sulla verità e su un nuovo, o ritrovato, legame tra membri di una medesima comunità, una volta divisi ed oggi uniti in un comune impegno di pace.

In sintonia con tale desiderio, le relazioni ufficiali delle principali esperienze di istituzione e attività delle commissioni verità e riconciliazione insistono molto chiaramente su questi aspetti: se nel caso del Cile, per esempio, si afferma espressa-

mente che la rivelazione e la conoscenza delle sofferenze sono ritenute strumento fondamentale nella riunificazione del paese, nella introduzione del resoconto di El Salvador si insiste sulle conseguenze "creative" della verità, su una pace che debba necessariamente costruirsi sulla trasparenza della conoscenza, senza dimenticare quanto afferma il rapporto non ufficiale dell'Uruguay, che con forza rivendica come la scrittura sia di per sé vittoria contro la repressione<sup>7</sup>.

C'è insomma un filo rosso che unisce queste narrazioni, ed è la percezione di quanto la verità rivelata consenta di spostare l'attenzione dal passato tragico ad un futuro ricco di speranza; ed è proprio su questa dinamicità che opera questa "nuova" giustizia transizionale.

La storia del Sudafrica, che rimane – forse anche per ragioni di maggior esposizione mediatica – l'esempio di massima espressione di ricorso allo strumento delle commissioni verità e riconciliazione, parla chiaro: 22.500 vittime di violazioni presentatesi spontaneamente, e ben 7.000 domande di amnistia, testimoniano quanto il raggiungimento della giustizia non sia solo un impegno di carattere tecnico, giuridico e processuale, ma debba necessariamente approfondire tanti profili, per la composizione di un quadro alla cui realizzazione la comunità intera espressamente dichiara di voler partecipare, non per una sete di giustizia sommaria e massimalista, ma per il desiderio profondo di ricostruire insieme ciò che prima era lacerato e diviso.

### 3. Fare giustizia insieme: riconciliazione e fraternità

Viene da chiedersi, a questo punto, se non sia possibile operare un ulteriore salto, identificato nella ricerca e individuazione di un elemento chiave che possa in qualche modo facilitare, per non dire connotare, una giustizia che sappia acquisire in maniera stabile il crisma non solo di strumento di soluzione di conflitti e individuazione di responsabilità, ma anche di propulsione per una comunità che riesca ad uscire da un evento negativo, rafforzata nel suo proposito di sviluppo e di solidità interna.

La fraternità, in questo senso, così come si va delineando nei recenti studi che ne stanno esplorando e definendo la portata, soprattutto sul versante politico-partecipativo e su quello giuridico<sup>8</sup>, appare come principio regolativo in linea con i recenti sviluppi della giustizia transizionale, e anzi capace di imprimere a questa evoluzione una connotazione ancora più marcata.

Attraverso la lente della fraternità, appare ancora più denso di significato un concetto di giustizia che, affrancandosi dalla sua connotazione squisitamente tecno-giuridica, che rimane comunque una componente essenziale, sviluppi invece una dimensione più ampia, sia in termini di contenuti sia in termini di agenti per la sua realizzazione.

7) R. Teitel, *Giustizia di transizione come narrativa liberale*, in *Storia, verità, giustizia a cura di Marcello Flores*, Bruno Mondadori, Milano 2011, pp. 262-278.

8) Rimando, per una precisazione del concetto di fraternità politica e giuridica, alle seguenti pubblicazioni: *Il principio dimenticato. La fraternità nella riflessione politologica contemporanea*, a cura di A.M. Baggio, Città Nuova, Roma 2007; *La fraternità come principio del diritto pubblico*, a cura di A. Mattioni – A. Marzanati, Città Nuova, Roma 2007.

Se infatti nel concetto stesso di giustizia iniziano a confluire esigenze nuove, o perlomeno per troppo tempo messe ai margini, come la necessità di – attraverso una ricostituzione della verità quale realizzazione di un legittimo diritto delle vittime – porre i termini di una riconciliazione, ciò significa abbandonare in parte una rigida contrapposizione tra categorie (vittime–persecutori, accusa-difesa), con la evidente conseguenza di chiamare in causa una responsabilità ben più ampia e condivisa, quale quella dell'intera comunità.

D'altro canto, utilizzando questa prospettiva, un articolo quale quello contenuto, per esempio, nella Costituzione Italiana in merito alla funzione stessa della pena detentiva (art. 27), prospetta una declinazione tutt'altro che teorica, nella quale riabilitazione del condannato diventa ri-conciliazione dello stesso con la comunità e viceversa.

È evidente come un principio quale la fraternità conservi in sé una forza propulsiva che consenta di operare questo scatto qualitativamente superiore, proprio perché permette di leggere la giustizia non solo come un luogo di rivendicazione, delimitato ai singoli diretti interessati, ma quale opportunità unica per ri-costituire un vincolo offeso e interrotto da una violazione giuridica, compiuta non da agenti astratti ma da soggetti reali, esistenti, nei confronti di altri, appartenenti per loro condizione alla stessa comunità civile ma, cosa ancora più importante, membri della stessa – più ampia – comunità umana.

Va peraltro rimarcato che l'orizzonte della fraternità consente di indicare una linea di giustizia che caratterizza la soluzione dei grandi crimini di diritto internazionale, ma anche di quelle patologie più di carattere interno: con le dovute proporzioni, infatti, esistono dei punti di evidente similitudine tra crimini come una guerra fratricida ed un reato delittuoso perpetrato nella quotidianità, e tale punto di contatto è dato proprio dalla necessità di fornire una risposta adeguata alla domanda: "che fare *dopo?*".

Qualsiasi reato o delitto produce infatti una frattura all'interno di una comunità, la quale è chiamata in prima persona non solo a fare giustizia ma anche a fare riconciliazione; a riannodare, cioè, quei fili bruscamente interrotti, migliorando quindi attraverso un evento negativo un vincolo sociale reciproco più consapevole e più maturo.

Come dire, se fin troppo spesso si grida ad una esemplarità della giustizia, è forse il caso di riscoprire la valenza educativa e formativa di questa stessa, chiamata certamente a fornire una risposta adeguata alla violazione, ma deputata anche a porre il primo, concreto, mattone per la ricostituzione di quel legame profondo e proficuo che caratterizza i membri di una comunità.

Sembra essere questo il terreno ottimale per la fraternità, per un principio che permetta non solo una diversa decodificazione del presente ma anche un'altra maniera di progettare il futuro: un panorama nel quale convogliare l'impegno e la responsabilità di ognuno, proprio perché rispondenti ad un principio superiore e più qualificante, tale da far superare anche quelle rovinose cadute che violazioni, quali quelle sopra presentate, rappresentano nella vita di un Paese o di qualsiasi gruppo sociale.

FABIO ROSSI

Dott. in Giurisprudenza  
rossifabio1969@gmail.com



## LA VISIONE POLITICA DI JIMMY CARTER: TRA FRATERNITÀ E DIRITTI UMANI

di  
**ALBERTO MARIA BAGGIO**

*The presidency of Jimmy Carter (1976-1980) marked a turning point in US policy. Domestically, it was characterized by economic crisis, huge popular distrust in politics, the growth of neo-conservatism and increasing bitterness between Democrats and Republicans. Internationally, Carter attempted to recover the path of "enlightened internationalism", taking up the doctrines of his illustrious Democratic predecessors such as Wilson and Roosevelt and proposing a new model for foreign policy based on Human Rights and opposition to dictatorships. In the political model inspired by US constitutional ideals, which Carter drew from, can be found signs of the Principle of Fraternity which, in itself, leads to a specific kind of politics. This article seeks to analyse Jimmy Carter's personality as a man and as a politician, emphasizing his values and trying to outline his mistakes. In particular it looks at the implications of his Human Rights policy in the concrete case of the period of Argentine dictatorship, highlighting the virtues and the limitations of this experience.*

Uno degli aspetti più rilevanti nell'attuale dibattito sul ruolo della fraternità in politica riguarda l'individuazione dei modi con i quali essa può venire effettivamente realizzata, da parte dei diversi attori, sia in ambito sociale che istituzionale. Questo vale anche per quegli attori che ricoprono ruoli di vertice decisionale. Anche se è ancora in corso di elaborazione la ricerca tendente ad individuare gli strumenti teorico-pratici per poter sviluppare il tema della fraternità nelle scienze empiriche, è però possibile cercare di analizzare le politiche che si sono consapevolmente ispirate ad una visione di fraternità, almeno nelle intenzioni soggettive dei loro protagonisti, e cercare di valutarne l'effettivo impatto sulla realtà.

In questo senso, appaiono particolarmente interessanti alcuni aspetti della presidenza di Jimmy Carter, il cui ideale di vita personale, improntato fortemente dalla religione, dava un ruolo centrale all'aspetto della relazione fraterna tra gli esseri umani. Ed è un ideale che - pur non avendo tematizzato esplicitamente la fraternità nella sua applicazione politica - il presidente Carter ha apertamente dichiarato nel corso del suo mandato e al quale si è ispirato per alcune delle sue scelte più rilevanti.

Nel tentativo di comprensione di Carter come presidente e come uomo, è importante tenere presente che lo stile politico che lo ha sempre caratterizzato, e quindi anche la sua presidenza, è riconducibile alle origini del pensiero politico democratico statunitense. Esiste un filo conduttore che, dai principi ispiratori dei Padri Pellegrini attraverso le vicende rivoluzionarie che hanno cementato il popolo statunitense sugli ideali della *Dichiarazione di Indipendenza* del 1776, arriva al pensiero e all'agire contemporaneo di Jimmy Carter. Alexis de Tocqueville, venendo dall'esperienza diretta della Francia rivoluzionaria e post-rivoluzionaria, a contatto con la giovane nazione statunitense definisce le ex colonie inglesi come una grande famiglia di pari; ed evidenzia quel concetto di Fraternità, presente nel "trittico" dell'altra Rivoluzione, quella francese del 1789, che verrà poi ripreso nei momenti salienti della storia statunitense, da presidenti come Wilson e Roosevelt, fino ad arrivare a Carter.

Se guardiamo infatti ad alcune realizzazione della presidenza Carter nell'ambito della politica estera, dobbiamo prendere atto che le prospettive del Presidente si sono tradotte in atti diplomatici di primissimo livello quali possono essere considerati: i due trattati sul Canale di Panama, *Treaty Concerning the Permanent Neutrality and Operation of the Panama Canal* e *Panama Canal Treaty*, del settembre 1977, firmati dal presidente Carter e dal leader panamense Torrijos; gli accordi di Camp David del settembre 1978 tra israeliani e egiziani, siglati da Begin e Sadat; il trattato SALT II del giugno 1979 firmato con il segretario generale del PCUS, Breznev.

Tali obiettivi di politica estera costituivano per il presidente il naturale proseguimento, sul piano internazionale, della visione rinnovatrice che aveva per gli stessi Stati Uniti. Carter avrebbe voluto utilizzare i mezzi e le potenzialità della politica estera statunitense in maniera nuova, per cercare di dare un impulso diverso alle relazioni tra le nazioni, per migliorare i rapporti con l'Unione Sovietica, ma soprattutto per modificare l'immagine negativa che gli Stati Uniti avevano in quel periodo storico, specie in alcune parti del mondo. Di sicuro, però, il perseguimento del rispetto dei diritti umani e la creazione di legami con le altre democrazie del

mondo hanno incontrato diversi problemi. Non è possibile affermare che il presidente Carter sia stato capace di gestire alcune situazioni in cui si è trovato implicato, come il caso degli ostaggi a Teheran o l'invasione sovietica dell'Afghanistan, mentre è molto probabile che, se lui e il suo ufficio avessero avuto una maggiore abilità diplomatica e comunicativa, la sua sarebbe stata una presidenza a doppio mandato.

Quello che in questa sede è più interessante approfondire è il motivo per cui da tante parti si è parlato di fallimento della politica estera dei diritti umani di Carter e descrivere l'applicazione di questa politica in un caso concreto, quello argentino. Il vero problema della politica estera di Carter si è rivelato essere interno agli Stati Uniti. Il paradigma liberal-internazionalista, che Carter ha adottato per la sua politica estera, non era cosa facile da proporre all'opinione pubblica americana. Oltre ai vari discorsi che richiamavano principi morali e costituzionali, il presidente, per rendere popolare la sua idea di politica estera dovette utilizzare, come scrive David Skidmore in *Carter and the failure of foreign policy reform*, un approccio pragmatico, flessibile e «caso per caso»<sup>1</sup>. Questa esigenza venne generata, inoltre, dalla diffusione del potere statunitense sul piano internazionale e dalla crescita dell'interdipendenza a livello globale.

Una politica estera così tesa verso l'esterno, verso l'intervento, così innovativa, era sicuramente molto delicata, diventando poi decisamente instabile nel momento in cui alle spalle di chi la persegua fosse venuta a mancare la convinzione che quanto si stava facendo era veramente l'opzione migliore. Questo probabilmente potrebbe essere considerato il grande errore di Carter: troppa enfasi ideologica nella sua presunzione di avere un appoggio incondizionato da parte dell'opinione pubblica e di interpretare al cento per cento il volere dei suoi concittadini. Carter si era illuso che come l'anticomunismo era stato il terreno dove far nascere la dottrina del contenimento<sup>2</sup> che aveva riscosso tanto successo, i diritti umani potevano invece esserlo per la sua teoria liberal-internazionalista. Purtroppo però, questi diritti non possedevano la stessa forza ideologica dell'anticomunismo nella visione del popolo americano<sup>3</sup>. Carter ha supposto che la sua soluzione sarebbe stata di immediata accettazione, sia da parte dei cittadini americani, sia di quelli delle nazioni in cui è intervenuto, solo perché si basava su dei principi che dovrebbero essere universalmente riconosciuti come fondanti qualsiasi comunità. Il presidente, portando avanti i suoi progetti in politica estera, ha sottovalutato che gli Stati Uniti erano una nazione fortemente provata da una lunga guerra in Vietnam, persa soprattutto sul piano politico, che aveva provocato migliaia di vittime cambiando profondamente, e per sempre, la percezione del popolo americano riguardo il proprio impegno militare all'estero. Veniva espresso dai cittadini statu-

1) D. Skidmore, *Carter and the failure of foreign policy reform*, in «Political Science Quarterly», vol. 108 no. 4, Winter 1993-1994, p. 700.

2) La politica del contenimento venne delineata per la prima volta da George F. Kennan nel suo famoso "Lungo Telegramma" del 1946. Kennan sosteneva che lo scopo primario degli USA doveva essere di impedire la diffusione del comunismo nelle nazioni non comuniste; ovvero di "contenere" il comunismo all'interno dei suoi confini.

3) D. Skidmore, *Carter and the failure of foreign policy reform*, p. 714.

nitensi un profondo desiderio di concentrarsi sui problemi interni e di recuperare l'immagine della potenza americana. Essi non erano più disposti a vedere i propri figli morire per ideali di democrazia e libertà in giro per il mondo quando, seppure consci della forza militare della nazione, temevano un nemico che non erano riusciti a sconfiggere: l'Unione Sovietica.

Nonostante gli errori che ha commesso, è interessante notare la fedeltà che Carter ha sempre dimostrato all'idea di impegnarsi a tutela dei diritti umani nel mondo. Per il presidente si tratta di un dovere sentito come proprio e della nazione:

«mi feci molti problemi riguardo alle bugie che erano state raccontate alla nostra gente, riguardo l'essere stati esclusi dal creare insieme un comportamento politico e una politica militare in Vietnam, Cambogia, Cile e in altri paesi, e l'imbarazzo per le attività del nostro governo, come i complotti omicidi della CIA e altri crimini. Quando annunciai la mia candidatura nel dicembre 1974, espressi un desiderio: che questa mia nazione stabilisse uno standard all'interno della comunità delle nazioni, per il coraggio, la compassione, l'integrità, per la dedizione ai diritti umani fondamentali e alla libertà»<sup>4</sup>.

In questo brano delle sue memorie, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, Carter spiega il passaggio che vuole compiere: quale politica vuole abbandonare e quale vuole fare propria. Come sostiene Tamar Jacoby, Senior Fellow del Manhattan Institute for Politics Research, nel suo articolo *Did Carter fail on human rights?*,

«Carter è determinato, fin dall'inizio, nel voler andare al di là della tradizionale politica di potenza. Egli spera che i principi morali, l'ordine mondiale e la collaborazione internazionale siano in grado di sostituire il confronto e la forza militari. Quasi come se egli pensasse di poter rinunciare agli interessi nazionali in nome di un più grande fine morale e umanitario»<sup>5</sup>.

Carter è un uomo dalle grandi contraddizioni. Ma tali contraddizioni si dimostrano soltanto apparenti in quanto esiste una logica profonda sottostante le sue azioni. È possibile identificare due pilastri differenti che sorreggono l'impianto del suo agire non solo come presidente, ma anche dopo, come personalità impegnata in importanti azioni umanitarie. Da una parte è sostenuto dalla sua profonda "americanità", identificabile nella sua fede battista e nel suo legame con la Costituzione e i principi che l'hanno generata. Dall'altra parte, la sua aderenza ai movimenti per i diritti civili di fine anni Sessanta e il recepimento dell'eredità democratica, che arriva a lui da Wilson passando per Roosevelt e Kennedy. È possibile, peraltro, sostenere la matrice unitaria di entrambe le "gambe" di Carter, in quanto il movimento per i diritti civili è un costante richiamo proprio a quegli

4) J. Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, New York, Bantam Books, 1982 p. 147.

5) T. Jacoby, *Did Carter fail on human rights?* in «Washington Monthly», giugno 1986.

ideali originari che hanno creato l’Idea di Stati Uniti, alla quale tanto spesso Carter ritorna. La vicinanza tra Carter e M.L. King non è un caso. Non solo per l’origine comune e per la fede condivisa, ma soprattutto per la comunanza di ideali. Ideali che King è riuscito a declinare anche come fraternità, al contrario di Carter, ma che quest’ultimo ha fatto suoi in forma attiva. King ha espresso l’idea, Carter ha provato a metterla in pratica:

«io ho un sogno, che un giorno sulle rosse colline della Georgia i figli di coloro che furono schiavi e i figli di coloro che possedettero schiavi potranno sedere insieme al tavolo della fratellanza [...] che un giorno, anche laggiù in Alabama i bambini neri e le bambine nere potranno tenersi per mano con i bambini bianchi e le bambine bianche come fratelli e sorelle»<sup>6</sup>.

È famoso un episodio degli inizi della carriera di Carter, quando, appena diventato governatore, fece aggiungere, tra i molteplici ritratti di personaggi illustri - e tutti bianchi - della Georgia, che decorano il palazzo del Senato dello Stato, il ritratto di Martin Luther King; cosa che non fece affatto piacere a diverse persone, soprattutto negli ambienti della destra razzista, tanto da sollevare una manifestazione del Ku Klux Klan nel febbraio del 1974<sup>7</sup>. L’idea della Fraternità, di ispirazione biblica, sottostà all’idea stessa della terra promessa che è identificabile con gli Stati Uniti. Sottostà alla fuga di un gruppo di “pari” dal Vecchio Continente; ai rapporti orizzontali delle *Gangs of Brothers* che, dalla guerra di indipendenza, passando per la conquista della frontiera e la seconda guerra mondiale, troviamo ancora oggi come idea radicata nella società e nell’immaginario statunitense.

Nel 1979, ormai nella seconda metà della sua presidenza, Carter pronuncia in televisione un discorso che è rimasto nella storia, *A Crisis of Confidence*. Carter esprime tutta la sua amarezza e la sua sensazione di fallimento in quel discorso: «è una crisi di fiducia. È una crisi che colpisce il cuore l’anima e lo spirito della nostra volontà nazionale. Possiamo leggere questa crisi nel crescente dubbio sul senso delle nostre vite e sulla perdita di unità di intenti per il nostro paese»<sup>8</sup>. Ma al contempo, ribadisce la sua visione politica e sociale sugli Stati Uniti. Ribadisce l’origine del suo pensiero allo stesso tempo profondamente religioso, profondamente democratico e profondamente legato ai diritti civili: «eravamo sicuri che la nostra fosse la nazione del voto non delle pallottole, fino agli omicidi di John Kennedy, Robert Kennedy e di Martin Luther King Jr»<sup>9</sup>. Ribadisce anche il suo senso di missione e almeno in via ideale espone quali saranno le sue intenzioni dopo la presidenza:

6) M.L.Jr. King, *I have a dream*, discorso del 28 agosto 1963 a Washington, in D. Spini - M. Fontanella, *Il sogno e la politica da Roosevelt a Obama*, Firenze University Press, Firenze 2008, p. 55.

7) J. Carter, *Jimmy Carter: framing history*, in «Atlanta Magazine», vol. 41, maggio 2001.

8) J. Carter, *A Crisis of Confidence*, discorso del 15 luglio 1979, in D. Spini - M. Fontanella, *Il sogno e la politica da Roosevelt a Obama*, cit., p. 102.

9) *Ibid.*, p. 103.

«in conclusione lasciate che vi dica questo: farò del mio meglio, ma non lo farò da solo. La vostra voce deve essere ascoltata. Ogni volta che ne avete occasione dite qualcosa di buono sul vostro paese. Con l'aiuto di Dio e per il bene della nostra nazione è il momento, in America, di tenerci per mano. Dobbiamo impegnarci tutti insieme per la rinascita dello spirito americano. Non possiamo fallire, se lavoreremo insieme guidati dalla nostra comune fiducia»<sup>10</sup>.

Quando, nel 1976, Carter vince le elezioni presidenziali, egli rappresenta il nuovo ideale di uomo politico che gli americani, in buona parte, desiderano vedere alla Casa Bianca. Il suo è un arduo compito: dovrebbe far loro dimenticare il Watergate e soprattutto il Vietnam; rappresentare quel leader che, eletto nell'anno del bicentenario dell'Indipendenza Americana, riporti la nazione a rispettare e attuare quei valori che hanno permesso la nascita della prima costituzione repubblicana del mondo. Egli, da parte sua, come candidato alle elezioni del 1976, sente profondamente di essere l'uomo giusto per tutto questo: rappresenta l'America degli agricoltori, della famiglia, l'America religiosa. Fondamentale, per capire il Carter politico, è la sua esperienza di fede. Il presidente ha, infatti, un approccio alla religione che diventa inevitabilmente un modo di vivere, di pensare e anche di agire politicamente. Afferma in un'intervista durante la campagna elettorale: «sono convinto che Dio voglia che sia il miglior politico che è nelle mie possibilità essere»<sup>11</sup>. Alla domanda se vincerà perché Dio è dalla sua parte, risponde: «vede, penso che vincerò. Ma non ho mai chiesto a Dio di farmi vincere. L'ho sempre pregato per rendermi capace di fare la cosa giusta indifferentemente che vinca o che perda»<sup>12</sup>. Il 20 gennaio 1977, giorno del suo insediamento alla Casa Bianca come trentanovesimo presidente degli Stati Uniti d'America, inizia così il suo discorso inaugurale: «o uomo, Egli ti ha fatto conoscere ciò che è bene; e che altro richiede da te l'Eterno, se non praticare la giustizia, amare la clemenza e camminare umilmente col tuo Dio?»<sup>13</sup>. È una citazione tratta dall'Antico Testamento, del profeta Michea, il quale biasima ferocemente sacerdoti e falsi profeti, critica la loro disonestà, condanna la loro falsa mistica, ma al contempo il profeta dona, a chi ha fede, un messaggio di speranza per l'avvenire. In questo passo biblico, è possibile trovare condensata la spiegazione della visione politica di Jimmy Carter, così che la citazione del profeta Michea acquista un senso più ampio: quello di una dichiarazione d'intenti.

Carter, come appartenente alla Chiesa e alla cultura Battista, incarna i valori fondanti lo spirito americano dei Padri Pellegrini, che hanno portato alla redazione della Costituzione ma che, appunto, sembrano essere stati oscurati, almeno in parte, dagli avvenimenti a lui recenti: scandali politici, una discutibile amministra-

10) *Ibid.*, p. 108.

11) D. Kucharsky, *The man from Plains, the mind and spirit of Jimmy Carter*, New York, Harper & Row, 1976 p. 69.

12) *Ibid.*, p. 70.

13) Michea 6,8; tratto da: J. Carter, *Inaugural Address of Jimmy Carter*, in <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/presiden/inaug/Carter.htm>, *Public Papers of the President: Jimmy Carter*, 1977, vol. 1.

zione pubblica, la disfatta in guerra. Il motivo dell'allontanamento dai principi cristiani dei Padri Fondatori, è spiegato da Carter in un'intervista rilasciata nel 1976, a margine della *Southern Baptist Convention*:

«c'è una duplice ragione. Qualcuno dei nostri leader ha tradito la fiducia del popolo che li ha eletti. E poi, c'è stata una generale assenza di continuità nell'aderire a questi alti principi. Penso che gli americani devono ricordare continuamente da dove la nostra nazione proviene e a cosa è destinata, ovvero sempre il meglio»<sup>14</sup>.

L'obiettivo di Carter non è certo diventare il paladino difensore di una Costituzione tradita, in quanto questa non è stata palesemente violata. Piuttosto egli vuole far tornare in una posizione centrale certi principi costituzionali che le presidenze precedenti hanno del tutto messo da parte. In un periodo difficile per la Nazione, secondo Carter, l'attenzione andava posta sui valori fondanti. Ecco un altro passo esemplificativo tratto dal suo discorso inaugurale: «cerchiamo di creare insieme un nuovo spirito di unità nazionale e fiducia. La vostra forza è in grado di compensare la mia debolezza, la vostra saggezza può aiutare a ridurre al minimo i miei errori»<sup>15</sup>. Il senso di queste parole era quello di ricreare nella Nazione un sentimento unitario di appartenenza e identità; Carter vuole presentare agli americani il modello di una Nazione che, con l'aiuto e lo sforzo di tutti, può superare i momenti difficili che si trova ad affrontare. Ecco come Carter viene descritto nelle memorie del suo *National Security Advisor*, Zbigniew Brzezinski, al momento dell'ingresso alla Casa Bianca: «eravamo entrambi degli *outsiders*, non solo a Washington ma in senso più largo, nell'America contemporanea»<sup>16</sup>.

Jimmy Carter non vuole essere un presidente che segue uno stereotipo; ma s'impegna a mantenere piuttosto le sue caratteristiche da *outsider* rispetto alla vita della capitale. Queste, d'altra parte, gli hanno fatto guadagnare i favori di tutti quegli statunitensi che, per colpa delle presidenze precedenti, hanno perso fiducia nell'amministrazione centrale e nei politici "di mestiere". È quindi una persona che si pone al di fuori degli schemi tradizionali della politica, in quanto mosso da un forte desiderio innovatore; ma al contempo è disposto ad imparare il più possibile da chiunque ed in qualsiasi situazione. Non solo: la visione di Carter è più ampia, è una visione globale. Il suo intento è quello di riabilitare agli occhi del mondo un'America che negli ultimi anni non è piaciuta nemmeno agli stessi americani. Come sottolineato nel discorso inaugurale, quegli altissimi principi che hanno reso l'America una grande potenza, secondo il presidente, è necessario difenderli e diffonderli:

«poiché siamo liberi, non potremmo mai essere indifferenti al destino della libertà altrove nel mondo. Il nostro senso morale ci detta una chiara preferenza per quelle società che condividono con noi un onesto rispetto per i diritti umani individuali. Noi non cerchiamo di intimidire,

14) *Ibid.*, p. 68.

15) *Ibid.*

16) Z. Brzezinski, *Power and Principle*, McGraw-hill Ryerson Ltd., Toronto 1983, p. 20.

ma è chiaro che un mondo in cui altri possono dominare con impunità sarebbe inospitale e una minaccia per il benessere di tutti gli uomini»<sup>17</sup>.

E ancora: «il nostro impegno per i diritti umani deve essere assoluto, le nostre leggi eque, le nostre bellezze naturali preservate, la forza non deve perseguitare i deboli, e la dignità umana deve essere rafforzata»<sup>18</sup>.

Allo stesso tempo, il presidente mette in guardia sui problemi creati dal voler diffondere i propri ideali nazionali: «per essere sinceri con noi stessi, dobbiamo esserlo con gli altri. Non ci comporteremo altrove in modo da violare le regole e le norme che qui, a casa, rispetteremo, perché sappiamo che la fiducia che la nostra Nazione guadagna è essenziale per la nostra forza»<sup>19</sup>. Carter spiega con queste parole non solo la sua idea, ma anche il metodo con cui vuole realizzarla. Il 22 maggio del 1977 tiene un discorso in Indiana, presso la Notre Dame University, e afferma:

«sono convinto che possiamo avere una politica estera che sia democratica, basata su valori fondamentali e che possa usare il potere e l'influenza che abbiamo per scopi umanitari [...] Dobbiamo respingere gli argomenti di quei governanti che negano i diritti umani alla loro gente»<sup>20</sup>.

Insieme a quello tenuto il 17 marzo precedente presso le Nazioni Unite<sup>21</sup>, questo discorso consente di definire alcune delle linee fondamentali della politica estera di Carter. Essa ruota attorno a quattro principi<sup>22</sup>: l'importanza cruciale dei diritti umani; i legami da rafforzare tra le nazioni democratiche; il dialogo con l'Unione Sovietica sul fronte del controllo degli armamenti; la ricerca di una soluzione per la crisi Mediorientale. Il discorso tenuto alla Notre Dame University si conclude così:

«la nostra politica è basata su una visione storica del ruolo dell'America. La nostra politica deriva da una più larga veduta sulle sfide globali. La nostra politica è radicata nei nostri valori morali, che non sono mai cambiati. La nostra politica è sostenuta dalla nostra ricchezza e dalla nostra forza militare. La nostra politica è designata a servire il genere umano. Ed è una politica che vi renderà fieri di essere americani»<sup>23</sup>.

Ma, chiarito l'approccio teorico e ideologico di Carter alla politica, cosa vuol dire, in concreto, Politica dei Diritti Umani? E soprattutto, come calare un concetto

17) J. Carter, *Inaugural Address of Jimmy Carter*, cit.

18) *Ibid.*

19) *Ibid.*

20) Id., *Human rights and foreign policy*, in «Public Papers of the President: Jimmy Carter», cit., p. 954.

21) Id., *Address Before the General Assembly*, 17 marzo 1977, in J.T. Woolley - G. Peters, *The American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7183>, Santa Barbara, CA: University of California (hosted), G. Peters (database).

22) J. Carter, *Human rights and foreign policy*, cit., p. 954.

23) *Ibid.*, p. 955.

di questa portata nel contesto argentino di fine anni settanta? È il caso argentino, verosimilmente, quello più rilevante, all'interno della sua presidenza, per valutare l'incidenza concreta degli ideali carteriani. Il *modus operandi* di Carter e del suo staff in Argentina durante la dittatura militare, ha infatti segnato un deciso cambiamento di rotta nella politica estera statunitense ed è stato esempio concreto del cambiamento proposto dal presidente Carter. Per meglio definire la situazione, è necessario partire da una contestualizzazione storica degli eventi. Nel marzo del 1976, in Argentina, il Tenente Generale Jorge Rafael Videla Ridondo, capeggiando il colpo di Stato che depone Isabelita Perón, instaura una Giunta militare per attuare il cosiddetto Processo di Riorganizzazione Nazionale. Attraverso tale processo viene attuata una linea volta a reprimere ogni opposizione: i soggetti appartenenti ai sindacati, ai partiti, alle organizzazioni di sinistra o a quelle che si oppongono al regime, sono considerati terroristi. Il governo parla di una guerra contro il terrorismo marxista. I sospettati vengono nella maggior parte dei casi arrestati e giustiziati, mentre coloro che riescono a sfuggire all'arresto sono costretti ad espatriare per evitare la prigione o la morte. I documenti rinvenuti dopo il crollo del regime contengono un elenco di 50.000 persone che, secondo la Giunta militare Argentina, dovevano essere eliminate: questa è la cosiddetta *Guerra Sucia o Dirty War*.

Sono sicuramente gli anni più oscuri e drammatici della storia Argentina, che s'inseriscono in un periodo decisamente travagliato per tutto il Cono Sud ed in generale per l'intera America Latina. Ci sono diversi esempi: il Cile durante la dittatura di Pinochet il quale, dopo aver preso il potere nel settembre del 1973, instaura un regime autoritario basato sul terrore molto simile a quello argentino; la guerriglia sandinista del gruppo FSLN, ripresa nel 1972 contro Somoza in Nicaragua; l'Uruguay, in cui dal giugno del 1973 si susseguono colpi di Stato e giunte militari che cercano di reprimere duramente l'organizzazione di estrema sinistra dei *Tupamaros*; la Bolivia in cui, in anni di continui golpe militari, al generale Hugo Banzer succede García Meza, che instaura l'epoca della narco-dittatura: in questo modo, la cocaina e il narco-traffico divengono strumento di pianificazione economica dello Stato; mentre in Perù, tra il 1979 e il 1980, nasce il movimento comunista di guerriglia armata *Sendero Luminoso*, che continuerà a provocare scontri fino ai primi anni Novanta.

In questo contesto, nel periodo che precede Carter, La politica estera statunitense relativa al Sud America è nelle mani dei presidenti Nixon fino al 1974 e poi Ford, con un ruolo centrale assunto dal Consigliere per la Sicurezza nazionale e poi segretario di Stato, Kissinger. Questi ha una concezione della diplomazia internazionale che si basa sul bilanciamento degli interessi delle grandi potenze e che guarda al Sud America come ad una zona periferica, come ad un luogo in cui, per potersi garantire un minor numero di problemi, è necessario mantenere una situazione di relativo controllo<sup>24</sup>. L'importante per Kissinger è contenere i movimenti rivoluzionari di sinistra appoggiati da Cuba e dall'Unione Sovietica; per questo gli Stati Uniti hanno avuto una parte in situazioni quali l'esecuzione del "Che" nel 1967, il sostegno dato a Pinochet contro Allende nel 1973, o quello a Somoza in Nicaragua nel corso degli anni Settanta.

24) M.T. Gilderhus, *U.S.-Latin American relation since 1889*, Wilmington DE, Scholarly Resources Inc., 2000, p. 195.

Per dare un'idea della posizione di Kissinger sul Sud America è sufficiente citare alcune frasi di una conversazione svoltasi nel 1969 tra il segretario di Stato e il ministro degli Esteri cileno, Valdés: «Niente di importante può venire dal Sud, la storia non è mai stata fatta al Sud. L'asse della storia comincia a Mosca, segue per Bonn, passa attraverso Washington e continua per Tokyo. Quello che succede al Sud non ha importanza» Quando il suo interlocutore lo accusa di sapere ben poco sulla storia latinoamericana, la risposta di Kissinger è: «No, e non me ne frega niente»<sup>25</sup>. Le posizioni politiche che Argentina e Cile hanno assunto prima dei rispettivi colpi di Stato militari rappresentano, per gli Stati Uniti, il problema principale. Tali posizioni, eccessivamente orientate a sinistra, sono in polemica anticolonialista con Washington, accusando il governo americano di sfruttare economicamente le ricchezze del Sud America. Sia il forte orientamento a sinistra, sia lo sfruttamento e l'ingerenza americana, sono fuori di dubbio. Ma vi sono delle differenze tra il Cile e l'Argentina: la seconda cerca di risultare meno autoritaria e poliziesca rispetto ai cileni, in quanto cerca di portare avanti la propria "guerra al terrorismo" nella maniera più discreta possibile, così da non perdere sostegno internazionale. Naturalmente non ci riesce del tutto; anzi, ben presto le storie dei *desaparecidos* iniziano a trapelare, e la Giunta si trova sempre più in difficoltà nel negare l'evidenza. I rapporti tra i militari al potere in Argentina e gli Stati Uniti prima dell'avvento di Carter, quando la politica estera era ancora in mano a Kissinger, sono espressi chiaramente in alcune parti della trascrizione di un incontro avvenuto, presso il Waldorf Astoria Hotel di New York il 7 ottobre 1976, tra il segretario di Stato Kissinger e il ministro degli Esteri della Giunta Argentina Guzzetti:

GUZZETTI: «l'ultima volta abbiamo parlato del problema dei rifugiati cileni. Stiamo cercando di procurare la documentazione permanente per i rifugiati nel paese, oppure li spediamo fuori in accordo con altre nazioni. Con la cooperazione di altri paesi possiamo ridurre la pressione». KISSINGER: «guarda, il nostro atteggiamento di base è che vorremmo che voi raggiungiate il vostro obiettivo. Ho una visione antica delle cose che mi dice che gli amici vanno supportati. Ciò che non è capito negli Stati Uniti è che voi avete una guerra civile in corso. Cerchiamo di guardare ai problemi dei diritti umani, ma non teniamo conto del contesto. Prima riuscirete meglio sarà. Il problema dei diritti umani è uno di quelli che cresce. Il tuo ambasciatore può informarti. Noi vogliamo una situazione stabile. Non vogliamo causarvi difficoltà non necessarie. Se potete finire prima che il Congresso si ricostituisca, meglio. Qualsiasi libertà potrete restaurare sarebbe d'aiuto. [...] Come ho già detto vogliamo una situazione forte, stabile ed efficacie in Argentina. [...] Non ho ragione di pensare che il tuo governo stia facendo niente di male». GUZZETTI: «assolutamente niente»<sup>26</sup>.

25) *Ibid.*

26) National Security Archives Project, *Kissinger to argentines on dirty war: «the quicker you succeed the better»*, in <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB104/Doc6%20761007.pdf>.

È di rilievo riportare tale scambio di battute, per sottolineare l'implicazione e la conoscenza che il governo e l'amministrazione americana hanno non solo nella *Dirty War* in Argentina, ma anche dell'"Operazione Condor", nome con il quale si identificano gli accordi stipulati in segreto in Cile, il 25 novembre del 1975, tra le allora sette dittature militari del continente (Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Brasile, Cile, Perù) che prevedono il sequestro clandestino, lo scambio e l'eliminazione di massa di tutti gli oppositori politici, ovunque abbiano trovato rifugio nel continente. Certo è che questa conversazione, tenuta a poche settimane dalle elezioni, dà la possibilità di cogliere l'abissale differenza tra l'amministrazione precedente a Carter con quella del neopresidente. Il diverso approccio con la Giunta militare argentina, delineato meglio più avanti, è netto ed evidente. Chiaro simbolo della svolta che Carter vuole dare alla politica estera americana.

Il 14 aprile del 1977 Carter, parlando al Consiglio dell'*Organization of American States*, propone ai governanti delle altre nazioni dell'emisfero la propria idea di politica estera e di convivenza pacifica:

«i nostri e i vostri valori ci richiedono di lottare contro gli abusi verso la libertà individuale, compresi quelli causati da ingiustizie politiche, sociali, economiche. La preoccupazione per questi valori, naturalmente, influenza le nostre relazioni con i paesi di questo emisfero e di tutto il mondo. Troverete questo paese, gli Stati Uniti d'America, desiderosi di stare accanto a quelle nazioni che rispettano i diritti umani e che promuovono ideali democratici»<sup>27</sup>.

L'atteggiamento americano nei confronti dell'Argentina si delinea chiaramente: nel febbraio del 1977 il segretario di Stato Vance<sup>28</sup> critica la politica argentina e propone un dimezzamento degli aiuti economici destinati a Buenos Aires, che dovrebbero passare da 32 a 15 milioni di dollari. La reazione della Giunta è di denunciare interferenze statunitensi nella propria politica interna e rifiutare anticipatamente qualsiasi tipo di aiuto. Il blocco economico, imposto dalla Casa Bianca all'Argentina, comprende, oltre alla sospensione degli aiuti militari, anche il voto a finanziamenti per Buenos Aires dalla *Inter-American Development Bank* e dalla *Export-Import Bank*. Questo comporta pesanti critiche rivolte all'amministrazione da tutte quelle imprese americane che hanno interessi economici in Argentina, poiché sono le prime che risentono dei tagli ai finanziamenti.

Fin dall'inizio di aprile del 1977 Patricia Derian, l'incaricata della presidenza statunitense per la tutela dei diritti umani in Argentina, inizia a compiere viaggi nel paese sudamericano per verificare direttamente la situazione. Dal suo primo rapporto<sup>29</sup>

<sup>27)</sup> Discorso pronunciato da Jimmy Carter al Consiglio dell'*Organization of American States*, il 14 aprile 1977, in J.T. Woolley - G. Peters, *The American Presidency Project*, cit.

<sup>28)</sup> J. La Bua, *Outside the Public Eye: How the Carter Administration Used "Quiet Diplomacy" to Impact Human Rights in Argentina*, in *Latin America & the United States: The Historical Perspective*, University of Iowa Press, novembre 2006.

<sup>29)</sup> P. Derian, *Notes from U.S. State Department Human Rights Coordinator Patricia Derian*, in National Security Archives Project, *The Pentagon and the CIA Sent Mixed Message to the*

è possibile ricavare differenti informazioni, sia sulla situazione presente nello Stato sudamericano, sia sulla posizione assunta dal governo di Washington. Innanzitutto non vi sono dubbi circa l'esistenza di cellule terroristiche comuniste in Argentina, in particolar modo i *Montoneros*, peronisti di estrema sinistra, finanziati dal "comunismo internazionale" e dalle loro attività criminali, che reclutano giovani nelle università. Nel 1975 Isabelita Perón ha firmato il decreto 261/75, detto dell'"annientamento dell'azione di sovversione". Tale decreto mira particolarmente a colpire le attività del gruppo guerrigliero marxista dell'ERP, *Ejercito Revolucionario del Pueblo*, nella regione di Tucumán, dando il via alla *Guerra Sucia*. La Perón autorizza così le forze armate a impiegare "tutti i mezzi disponibili" per eliminare il pericolo terroristico. López Rega, braccio destro della Perón, utilizza fondi pubblici per il finanziamento del gruppo armato conosciuto col nome di *Alianza Anticomunista Argentina*, o *tripla A*. Tale formazione paramilitare, sotto la direzione di Rega, porta avanti azioni contro le personalità della sinistra argentina, che si traducono in attentati, sequestri di persona, torture e assassini. Quindi, il primo grande errore che la Giunta compie è quello continuare a combattere il terrorismo marxista come fosse una guerra. Infatti, anche se inizialmente può contare sull'appoggio degli argentini, il ricorso alla violenza e la mancanza totale di sicurezza e controllo alienano i favori popolari. Basti pensare a questo proposito, ad un episodio che racconta la Derian nel suo rapporto<sup>30</sup>: il governo argentino ha un ufficio per la tutela dei diritti umani, e quando lei, in visita ufficiale nel paese, chiede della persona incaricata, le viene risposto molto semplicemente che questo è *desaparecido*.

Già nel 1977 la Derian ha il sentore, come poi realmente accadrà nel 1981, che Videla<sup>31</sup>, il generale in capo alla Giunta che è considerato tutto sommato un moderato, possa essere presto sostituito da uno dei vari personaggi duri e spietati che già si fanno largo nella Giunta, quali Leopoldo Galtieri e il generale Viola, in rappresentanza dell'esercito, l'ammiraglio Massera della Marina, il generale Agosti per l'Aviazione oppure collaboratori come Acosta e Alfredo Astiz. Questa tesi della coordinatrice americana è avvalorata dall'inasprirsi del regime, dal numero crescente delle persone scomparse e dalle notizie che iniziano a trapelare circa ciò che succede una volta che una Ford Falcon nera, vettura governativa utilizzata per compiere gli arresti, si ferma di notte sotto casa di qualcuno che poi scompare. È sicuro infatti che, fin nei più alti ranghi del governo, si sa perfettamente cosa accade e quali sono i sistemi utilizzati. La violazione dei diritti umani viene perpetrata in nome dei diritti umani stessi, in quanto l'obiettivo dichiarato è quello di sconfiggere dei terroristi: tesi sostenuta da alcuni membri delle forze armate perché credono di non avere alternative, mentre dalla maggior parte dei militari tale posizione è tenuta per giustificare lo scempio che si sta compiendo. Le persone arrestate vengono torturate e, se uccise, i corpi vengono inizialmente abbandonati agli angoli delle strade, come un avvertimento, oppure posizionati nelle macchine con armi addosso, in modo da poter simulare attentati sventati

**A**Argentine Military, p.2, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB85/770405%20c%20memo1.pdf>.

30) *Ibid.*, p. 3.

31) *Ibid.*

dalle forze di polizia, mantenendo così alta la paura per giustificare l'operato repressivo poliziesco.

Nessuno in Argentina è più al sicuro: da una parte la polizia che indica come marxista qualsiasi persona critichi il regime<sup>32</sup>, dall'altra le bombe dei terroristi. La condizione del rispetto dei diritti umani, citando ancora le parole della Derian, è semplicemente orrenda<sup>33</sup>. La responsabile dell'Ufficio per i Diritti Umani statunitense comunica con i membri della Giunta, da una parte scusandosi per la precedente gestione e per gli atteggiamenti assunti in passato dagli statunitensi; dall'altra, asserendo con fermezza che i militari stessi avrebbero la possibilità di restaurare lo Stato di diritto totalmente assente in Argentina in quel frangente<sup>34</sup>. Ma la sua rimane una voce inascoltata: i suoi sono considerati dalla Giunta solo meri consigli espressioni di speranza, in quanto l'amministrazione Carter ha poco da mettere sul tavolo delle trattative con i militari argentini.

La parte più delicata, ma anche più interessante, del rapporto della Derian è quella concernente lo staff americano in Argentina. Leggiamo nel rapporto: «attraverso le nostre agenzie gli Stati Uniti stanno mandando un messaggio duplice e pericoloso. Se ciò dovesse continuare, sovvertirà la nostra intera politica sui diritti umani». E ancora: «bisogna fare in modo che tutti si rendano conto della serietà politica americana sui diritti umani»<sup>35</sup>. Il messaggio dei diritti umani non è solo espressione della Segreteria di Stato, come è ritenuto da molti, ma deve essere espressione della posizione di tutta l'amministrazione americana e quindi di ogni sua sezione e agenzia. Non è possibile, secondo la Derian, che l'intera politica americana a sostegno dei diritti umani possa fallire per l'ignoranza e la pochezza di alcuni funzionari, o per la condotta irresponsabile di certi membri del Congresso che non si allineano con la politica della presidenza continuando a privilegiare altri obiettivi e interessi, tra i quali i loro propri. Tali discrepanze creano un serio problema di coerenza interna: o tutti persegono lo stesso obiettivo, cioè la tutela dei diritti, oppure si rischia di dare adito a pericolosissime incomprensioni sulla linea di condotta degli Stati Uniti.

Le raccomandazioni finali, che la Derian fa nel suo rapporto riguardo a questo rischio, sono chiare: è necessario che il presidente Carter, come Comandante in Capo delle Forze Armate, scriva un messaggio a tutti i reparti militari per chiarire inequivocabilmente la posizione unitaria da tenere nei confronti dei diritti umani, evidenziando i doveri dell'esercito; lo stesso deve essere fatto con le varie forze di *intelligence*. In altre parole: i membri dell'esercito o dell'*intelligence* che non si adeguano a queste disposizioni devono essere immediatamente ritirati dal servizio attivo. La Derian raccomanda infine di effettuare visite costanti in Argentina e di mantenere stretti i rapporti tra i due paesi, così da poter rendere efficace la

32) T. Friedman, *Human Rights - Military View*, in National Security Archives Project, *The Pentagon and the CIA Sent Mixed Message to the Argentine Military*, 11 settembre 1979, p. 1, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB85/790911%200000A9FB.pdf>,

33) P. Derian, *Notes from U.S. State Department Human Rights Coordinator Patricia Derian*, cit., p. 4.

34) *Ibid.*, p. 8.

35) *Ibid.*, p. 9.

politica americana dei diritti umani in Argentina. L'*Assistant Secretary for Inter-American Affairs* Terence Todman, nel maggio del 1977, compie un viaggio a Buenos Aires e, nel suo rapporto<sup>36</sup>, spiega come in passato dal governo americano siano giunte indicazioni contraddittorie riguardo ai diritti umani, tali che la Giunta, come appunto afferma Todman, ha ricavato l'impressione di avere carta bianca su come perseguire il terrorismo. Todman spiega come sia fondamentale persuadere i militari che l'atteggiamento americano è ora molto serio per quanto concerne il rispetto di questi diritti.

Più di un anno dopo, nel settembre del 1978, a questo proposito, l'ambasciatore americano in Argentina Raoul Castro esprime ancora grande preoccupazione per la visita di Kissinger in Argentina, poiché teme che gli apprezzamenti positivi che l'ex segretario di Stato rivolge alla Giunta possano essere intesi come un incoraggiamento del governo americano, e diano sicurezza ai militari per continuare le violazioni dei diritti umani<sup>37</sup>. Ma ciò che preme a Carter e al suo staff, in questi primi anni di presidenza, non si esaurisce nell'intento di volersi differenziare dalla linea politica dell'amministrazione precedente; semmai nell'intento di ottenere dei risultati concreti. Infatti, nel già citato rapporto di Todman del maggio 1977, si fa presente come i militari rifiutino di riconoscere i nomi di migliaia di persone detenute, perché tale ammissione sarebbe stato il primo passo per chiedere il rilascio degli innocenti tenuti in carcere. Il riconoscimento e il rilascio dei detenuti, tema per il quale gli americani incalzano fortemente la Giunta, costituirà l'argomento delle trattative portate avanti dall'Ufficio per i Diritti Umani.

Il 15 agosto del 1977 la Derian incontra alcuni membri della Giunta, e i temi trattati risultano sempre gli stessi: il ministro degli Interni argentino Harguindeguy dichiara che la preoccupazione esternata dalla Derian<sup>38</sup>, circa il rispetto dei diritti umani in Argentina, coincide con l'apprensione che lui stesso ha rispetto alla sicurezza nazionale del proprio paese. E quando la coordinatrice richiede il ripristino dello Stato di diritto da parte della Giunta e la liberazione delle migliaia di persone ingiustamente trattenute in carcere, il ministro risponde elusivamente che è tutto sotto controllo: ciò che può sembrare una violazione dei diritti umani rientra nel contesto delle valide eccezioni stabilite in deroga alla costituzione argentina, necessarie per portare avanti una guerra non-dichiarata contro il terrorismo marxista. Quando la Derian fa notare, in maniera allusiva, che è strano che un governo non voglia pubblicare i nomi dei terroristi per facilitarne il riconoscimento ovunque, la funzionario americana si chiede anche se tutte le persone rinchiuso in carcere siano effettivamente dei criminali. Per tutta risposta, il ministro le dice che le car-

36) T. Todman *Human rights: the key of our relations*, in National Security Archives Project, *The Pentagon and the CIA Sent Mixed Message to the Argentine Military*, 4 maggio 1977, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB85/770504%200000A194.pdf>.

37) R. Castro, *Henry Kissinger Visit to Argentina*, in National Security Archives Project, *Argentine military Believed U.S. gave go-ahead for dirty war*, 27 giugno 1978, <http://www.gwu.edu/%7Ensarchiv/NSAEBB/NSAEBB73/780627.pdf>.

38) P. Derian, *Derian Meeting with Minister of Interior Harguindeguy*, in National Security Archives Project, *The Pentagon and the CIA Sent Mixed Message to the Argentine Military*, 15 agosto 1977, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB85/770815%20000A86B.pdf>.

ceri sono aperte in qualsiasi momento alle ispezioni della Croce Rossa<sup>39</sup>. Derian sottopone poi un'altra questione al ministro: si sono appellate e lei molte volte le Madri della Plaza de Mayo che, dal 30 aprile 1977, si riuniscono in quella piazza ogni giovedì, chiedendo la liberazione dei loro cari. Il ministro risponde che ha parlato anche lui con queste donne e che, in effetti, ha già compiuto un'eccezione per loro visto che si radunano tutte le settimane, senza alcun permesso<sup>40</sup>. Lo stesso giorno la Derian ha un altro incontro, questa volta con l'Ammiraglio Massera, che è tra i più accaniti repressori del dissenso nel paese e dirige la ESMA, *Escuela de Mecánica de la Armada*: uno dei più grandi centri di detenzione, tortura e sterminio degli oppositori al regime. L'ammiraglio, nel colloquio, sostiene che ormai la situazione stia rientrando e procedendo verso un corso legale normale e che molto sia stato fatto proprio nei mesi trascorsi dall'ultima visita della coordinatrice, avvenuta in marzo<sup>41</sup>. Alla domanda della Derian sulle attività della ESMA, che risulta a lei essere il peggior centro per gli interrogatori, e riguardo al coinvolgimento della Marina nella violazione dei diritti umani, l'ammiraglio nega tutto. Anzi, egli ribadisce che la ESMA è semplicemente una scuola, e che il personale della Marina, che opera al fianco dell'esercito contro il terrorismo, è formato da trenta unità al massimo<sup>42</sup>. Da questi colloqui si desume chiaramente come, da parte della Giunta, vi sia un'elusione quasi totale della questione ed un tentativo di nascondere le proprie responsabilità, non solo riguardo la violazione dei diritti umani, ma in generale sull'inesistenza di uno Stato di diritto, cercando di giustificare ciò che sta succedendo nel paese banalizzando la situazione e sminuendo i gravi episodi di repressione che vi stanno avvenendo.

A questo punto dei contatti tra Stati Uniti e Argentina, la parola passa al presidente Carter il quale, nel settembre del 1977, a margine del *summit* per la firma del Trattato sul Canale di Panama, incontra Videla ed ottiene da questi assicurazioni su un rilascio di un gran numero di persone dalle carceri per il Natale di quello stesso anno. Non è chiaro che cosa gli argentini abbiano ricevuto in cambio per promettere di svuotare le carceri, poiché gli appunti americani sull'incontro sono ancora classificati. È probabile però che la merce di scambio sia stata una fornitura militare. Almeno stando ad alcune note scritte a mano sul resoconto dell'incontro tra Carter e Videla, redatte da Terence Todman per il segretario di Stato Vance<sup>43</sup>. Sebbene nell'incontro, del dicembre dello stesso anno, tra l'ambasciatore americano Castro e il Generale Viola<sup>44</sup>, braccio destro di Videla, anche questo si pronunci positivamente sul rilascio di massa dalle carceri per il Natale, tale liberazione poi non avviene, mentre si dà solo avvio ad una serie di rilasci che dovrebbero servire

39) *Ibid.*, p. 3.

40) *Ibid.*, p. 7.

41) Id., *Derian Visit with Admiral Massera*, in National Security Archives Project, *The Pentagon and the CIA Sent Mixed Message to the Argentine Military*, 15 agosto 1977, p.1, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB85/770815%200000A869.pdf>.

42) *Ibid.*, p. 3.

43) T. Todman, *A Time to Support Argentina's Videla*, in National Security Archives Project, *The Pentagon and the CIA Sent Mixed Message to the Argentine Military*, cit.

44) R. Castro, *Ambassador Castro's meeting with general Viola*, in National Security Archives Project, *The Pentagon and the CIA Sent Mixed Message to the Argentine Military*, dicembre 1977, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB85/771207%200000A454.pdf>.

ad accontentare gli americani, continuando contemporaneamente con gli arresti. La situazione è tale che, quasi un anno dopo, nell'agosto del 1978, la Derian rilascia una testimonianza presso la Sottocommissione per gli Affari Interamericani<sup>45</sup>, nella quale afferma che in Argentina le violazioni dei diritti umani continuano in modo sistematico, e sono tali da imporre ancora il voto americano ad eventuali finanziamenti al governo argentino. Gli Stati Uniti, infatti, durante il mandato di Carter, per ventotto volte votano contro i finanziamenti all'Argentina da parte di istituzioni finanziarie internazionali. Secondo quanto riporta Muravchik, nei quattro anni del mandato, quello argentino è lo Stato più frequentemente colpito dal parere negativo statunitense<sup>46</sup>. Il mese successivo, nel settembre 1978, Viron P. Vaky, che ha sostituito da marzo di quell'anno Todman alla Segreteria per gli Affari Interamericani, sottolinea, in un suo memorandum sulla situazione in Argentina, come le attività statunitensi di tutela dei diritti e di sanzione siano poco efficaci, poiché i militari si sentono ancora sicuri di poter continuare la loro *Dirty War*, grazie alla protezione di "amici" al Congresso e al Pentagono. L'interruzione di forniture militari statunitensi, secondo Vaky, viene aggirata facilmente grazie all'importazione dai paesi dell'Europa Occidentale, dagli israeliani, o dall'Unione Sovietica stessa la quale, inoltre, rifornisce contemporaneamente anche i gruppi terroristici marxisti che si oppongono al regime militare<sup>47</sup>. È calcolato che il governo militare argentino, nel giro di sette anni dal golpe che lo ha portato al potere, ha ottenuto circa trentacinque miliardi di dollari che, letteralmente, sono spariti nel nulla<sup>48</sup>.

Sono chiare al riguardo le responsabilità che anche l'Italia ha: i nomi di José López Rega, braccio destro di Isabelita Perón, e poi dell'ammiraglio Massera, figurano nelle liste della massoneria italiana<sup>49</sup>. Tramite questa organizzazione, molti industriali italiani ad essa affiliati si garantiscono scambi commerciali, esportazioni e contratti multimiliardari con l'Argentina, alla quale l'Italia vende armi.

Nonostante tutto, dalla seconda metà del 1978, iniziano a verificarsi anche dei miglioramenti riguardo la tutela dei diritti umani in Argentina. L'ambasciatore

**45)** P. Derian, *Testimony of Assistant Secretary Derian For the Subcommittee on Inter American Affairs, Committee on International Relations, House of Representatives, in National Security Archives Project, The Pentagon and the CIA Sent Mixed Message to the Argentine Military*, 9 agosto 1978, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB85/780809%20000A70F.pdf>.

**46)** J. Muravchik , *The uncertain crusade: Jimmy Carter and the dilemmas of human rights policy*, Hamilton, 1996, p. 124.

**47)** V.P. Vaky, *Evolution of U.S. Human Rights Policy in Argentina*, in National Security Archives Project, *Argentine military believed U.S. gave go – ahead for dirty war*, 11 settembre 1978, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB73/780911.pdf>.

**48)** E. Toussaint, *El apoyo del Banco Mundial y del FMI a las dictaduras*, settembre 2004, ([www.cadtm.org/article.php3?id\\_article=746](http://www.cadtm.org/article.php3?id_article=746)), in A. Barlocchi, *Debito estero e giustizia*, [http://www.tonyweber.org/Testi/88\\_DEBITO%20ESTERO%20E%20GIUSTIZIA.pdf](http://www.tonyweber.org/Testi/88_DEBITO%20ESTERO%20E%20GIUSTIZIA.pdf), gennaio 2006, p. 4.

**49)** Il 19 dicembre 2006 Victor Basterra, testimone chiave del processo ESMA, che si tiene a Roma contro i membri della dittatura argentina per l'uccisione di cittadini italiani, ha testimoniato riguardo agli stretti legami che intercorsero tra la Giunta e Licio Gelli, Maestro Venerabile della loggia massonica P 2. Basterra stesso, in quanto fotografo, fu costretto a produrre un passaporto falso per Gelli che infatti gli fu trovato addosso nel momento dell'arresto in Svizzera nel 1981.

Castro, il 26 settembre di quello stesso anno, comunica al segretario di Stato Vance che:

«il gen. Viola avrebbe impartito oralmente all'esercito nuovi orientamenti operativi per la campagna anti-sovversione. Le operazioni "in-dipendenti", senza una specifica autorizzazione, sono da considerare finite, e coloro che non sono sospettati di terrorismo eversivo devono essere trattati entro i limiti della legge. L'istruzione distingue tra organizzazione politica marxista e bande terroristiche, per i quali sono previste diverse procedure. Le scomparse continuano ad essere registrate, però, anche se con numeri in diminuzione»<sup>50</sup>.

Si ottiene dunque, con il passare del tempo e con il procedere dell'operato statunitense, un certo riassestamento nella politica dei militari. Qualche risultato, seppure di piccola entità, inizia ad essere registrato. Certo è che, nonostante le difficoltà che incontra, l'Ufficio per i Diritti Umani dell'amministrazione americana riscuote consensi tra gli argentini. Patrick Flood, un impiegato di quest'ufficio, durante un viaggio a Buenos Aires nell'aprile del 1979, va ad incontrare le Madri di Plaza de Mayo, e così scrive alla Derian al riguardo:

«alcuni sembravano avere ancora un po' di problemi nel collocarmi, così ho detto: "io lavoro con Patricia Derian". Questo ha fatto tutto. Tutti improvvisamente sorridevano, il tuo nome veniva ripetuto, dicendo: "è la nostra santa, lei è la nostra speranza" [...]. Ho detto che non ero venuto con le risposte per tutte le loro domande, ma ero venuto per esprimere in modo pubblico la nostra solidarietà con la loro causa, la nostra condivisione del loro dolore e il nostro impegno a fare tutto quanto è in nostro potere per far progredire la causa per cui hanno marciato e pregato ogni settimana»<sup>51</sup>.

Finalmente, nel settembre del 1979, entra in Argentina una commissione di ispettori della IACHR (*Inter-American Commission on Human Rights*). Questa visita, fortemente voluta dagli americani, segna il culmine delle attività relative alla situazione argentina portate avanti dagli Stati Uniti. Le comunicazioni dell'ambasciatore Castro evidenziano infatti che, nel corso dell'anno 1979, vengono effettuati molti rilasci e le sparizioni si interrompono quasi del tutto<sup>52</sup>. Purtrop-

50) From Ambassador Raul Castro to Secretary of State "Army outlines new anti-subversive procedures", in National Security Archives Project, *The Pentagon and the CIA Sent Mixed Message to the Argentine Military*, 26 settembre 1978, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB85/780926%200000AAC5.pdf>.

51) P. Flood, *The Mothers of the Plaza de Mayo*, in National Security Archives Project, *The Pentagon and the CIA Sent Mixed Message to the Argentine Military*, 18 aprile 1979, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB85/790418%200000A899.pdf>.

52) R. Castro, *Ambassador's Conversation with Viola, Human Rights Topics*, in National Security Archives Project, *The Pentagon and the CIA Sent Mixed Message to the Argentine Military*, 1 ottobre 1979, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB85/791001%20000AB0B.pdf>.

po, però, la linea della Giunta verso gli oppositori non rimane costante troppo a lungo, come dimostra un memorandum, datato 11 settembre 1979, di Townsend Friedman<sup>53</sup>, agente politico dell'ambasciata americana, dal quale si evince che, appena liberatisi dalla Commissione, i militari fanno partire un'altra campagna di arresti. È dubbio, però, lo scopo di questa ennesima repressione: i gruppi terroristi, alla fine del 1979, sono stati ormai distrutti quasi completamente. Friedman motiva questa campagna in parte con la ristretta mentalità dei militari, che vedono un marxista in ogni critico al regime, e in parte con la paura che i militari stessi hanno di una fine della *Dirty War*<sup>54</sup>. Ciò significa che quella in corso è semplice repressione, necessaria per tenere in piedi il regime. Friedman ritiene infatti che la Giunta, anche a seguito della visita dei commissari della IACHR, inizia a trovarsi in difficoltà, e che i militari e chi collabora con loro ne intravedano la fine.

Dalle fonti interne ai militari iniziano a giungere voci sul timore che molti di essi hanno nel caso crolli la Giunta<sup>55</sup>. S'inizia così a parlare di una eventuale e futura "ley de olvidos", cioè una legge delle omissioni, un'opera di protezione che un eventuale nuovo governo dovrebbe fare prendendo il posto della Giunta, per celare nomi e responsabilità di coloro i quali si sono macchiati di crimini sotto il regime, in quanto questi militari e collaborazionisti temono vendette, se non ci sarà più una giunta militare a renderli intoccabili. Dalla seconda metà del 1979 l'attività statunitense a tutela dei diritti umani non sarà più ferma come nei primi due anni della presidenza, in quanto muta radicalmente lo scenario internazionale di cui Washington deve tenere conto, con l'invasione dell'Afghanistan da parte dell'Unione Sovietica e la crisi degli ostaggi di Teheran. Nonostante questo, l'Argentina rimane un'area fortemente monitorata dagli americani, e oggetto di continui rapporti alla Segreteria di Stato. Negli Stati Uniti, dal gennaio del 1981, a Carter succede Ronald Reagan, il quale assume nei confronti della Giunta un atteggiamento decisamente differente rispetto al suo predecessore. In generale, l'approccio del nuovo presidente risponde alla considerazione che i regimi militari di destra risultano meno minacciosi rispetto a quelli di sinistra. Di conseguenza, secondo le parole di Joseph Tulchin, autore di *Argentina and the United States: a conflicted relationship*, in questo schema i militari argentini possono essere considerati più come amici che come i pilastri di un regime da contrastare a tutti i costi<sup>56</sup>.

Ma quale è la visione che hanno di tutto ciò gli argentini? Carter e la sua amministrazione, indiscutibilmente, si distinguono fortemente da chi li ha preceduti e da chi li ha seguiti per l'intenso impegno e la costante determinazione volti a tutelare i diritti umani dagli abusi del regime. La figura del presidente in Argentina, comunque, rimane controversa e dibattuta. Durante la dittatura della Giunta, i nemici dei diritti umani sono stati tanto i militari quanto gli stessi americani coinvolti negli affari finanziari e con interessi economici importanti nel paese sudamericano. Purtroppo, il presidente non è del tutto in grado (anche perché non ha a disposizio-

53) T. Friedman, *Human Rights: a Military View*, cit., p.3.

54) *Ibid.*

55) *Ibid.*, p. 2.

56) J. Tulchin, *Argentina and the United States: a conflicted relationship*, Twayne, Boston 1990, p.132.

ne tutti i mezzi necessari, quali potrebbero essere un supporto forte da parte dell'opinione pubblica o dal Congresso) di imporsi e contrastare questi aspetti dell'azione americana in Argentina. Senza contare poi il fatto che, dalla fine del 1979, si è verificato un allentamento della pressione sulla Giunta da parte del governo americano, il che ha dato la sensazione di una ritirata statunitense dal paese.

Per la stesura di questo testo è stato intervistato José María Poirer<sup>57</sup>, direttore della rivista culturale argentina *Criterio*<sup>58</sup>, per cercare di capire il sentimento che suscita ancora oggi, e che suscitava all'epoca, la figura di Carter nella società argentina. Bisogna premettere che un pensiero antiamericano, a destra come a sinistra, in Argentina non è mai mancato; Carter sicuramente non fa eccezione. A distanza degli anni trascorsi dalla sua presidenza, è possibile sottolineare che Carter è stato visto positivamente, ma allo stesso tempo è stato anche sottovalutato e non capito. Il presidente democratico, ora e all'epoca, è visto positivamente da buona parte degli argentini, perché ritenuto molto ingenuo ed incapace di creare dei seri danni al paese, a differenza di quanto hanno fatto altre amministrazioni americane prima e dopo di lui. Erano molte, per esempio, le barzellette che all'epoca circolavano sul presidente americano e che lo ridicolizzavano. Un'altra ragione per la quale il suo operato suscita consenso è che gli viene riconosciuto il merito di aver cercato di tutelare, in modo tutto sommato coerente, i diritti degli argentini, opponendosi al regime militare. Il presidente, però, è stato anche sottovalutato, poiché avrebbe potuto fare molto di più se, non solo all'interno della sua amministrazione, ma anche in Argentina, si fosse dato maggior credito alle sue intenzioni. Infatti Carter a lungo non è stato capito; i suoi profondi ideali non sono stati compresi o condivisi da tutti quelli che avrebbero dovuto invece farlo, e questo è avvenuto sia per ignoranza e ristrettezza di vedute che per cattiva volontà.

Il presidente americano rimane dunque un personaggio incompiuto per la società argentina. Certo è che gli errori americani del passato e quelli della stessa amministrazione Carter non devono essere taciti. Quella di Jimmy Carter però è stata una lotta innanzi tutto di principio: il rispetto dei diritti umani, contro la sistematica violazione degli stessi. Se non guardiamo a lui attraverso le lenti deformanti del pregiudizio ideologico antiamericano, risulta evidente che Carter ha tentato di opporsi alla Giunta in maniera concreta; fallendo magari, ma cercando comunque di dare una soluzione ai vari problemi argentini. In conclusione, è possibile dire che il fallimento di Carter, nel delineare le conseguenze concrete per quei paesi che violano i diritti umani, contribuisce a dare all'opinione pubblica l'impressione che le azioni dell'amministrazione non corrispondono alle dichiarazioni iniziali<sup>59</sup>. Ma il modo di fare diplomazia che la presidenza ha adottato con la Giunta, muovendosi

57) J.M. Poirer, laureato in filosofia presso la Pontificia Università Lateranense di Roma, è giornalista specializzato in critica letteraria e cinematografica e membro dell'Associazione Argentina dei Critici Cinematografici, direttore della rivista *Criterio* dal 1996, e docente di letteratura e cinema presso il CEA (*Centro de Estudios Antropológicos*). È stato direttore del Museo del Cinema di Buenos Aires.

58) Cf. [www.revistacriterio.com.ar](http://www.revistacriterio.com.ar).

59) J. La Bua, *Outside the Public Eye: How the Carter Administration Used "Quiet Diplomacy" to Impact Human Rights in Argentina*, in «Latin America & the United States:

dietro le quinte, senza fare eccessivo chiasso e senza attirare l'attenzione, è un chiaro esempio di *Quiet Diplomacy*, che risulta efficace proprio perché coerente e persistente, tanto da assestarsi duri colpi al fenomeno delle scomparse in Argentina, che diminuiscono nell'ordine delle migliaia dall'inizio alla fine del mandato<sup>60</sup>.

Ritornando al principio di fraternità, non è possibile sostenere che questo sia espresso chiaramente nei discorsi di Carter, ma ne è intriso il suo operato, soprattutto una volta lasciata la Casa Bianca. Non è questa una osservazione di poco conto, perché significa che perfino il presidente degli Stati Uniti, considerato generalmente come l'uomo più potente del mondo, può incontrare - nell'apparato, nelle forme istituzionali, nelle situazioni politiche contingenti e strutturali - limiti sostanziali alla sua volontà di cambiamento, pur strenuamente perseguita. Anche le politiche di fraternità, a questo livello di esercizio del potere, non possono basarsi sulla volontà di una sola persona, ma hanno bisogno di organizzare una strategia che coinvolga opinione pubblica, forze politiche, istituzioni, relazioni internazionali.

Quanto a Carter, i successi ottenuti dopo la sua Presidenza, in terreni di impegno pubblico, anche se non istituzionale, applicano il medesimo principio che egli tentò di incarnare da presidente, e che costituisce la motivazione unica del suo impegno costante su molti fronti differenti: il prossimo. Con i limiti che si possono riconoscere alla persona, come un idealismo a tratti esasperato o una tendenza all'esportazione di un modello preimpostato, l'azione di Carter è costantemente rivolta al suo prossimo, con la forma e la veemenza di una missione. Dopo anni di impegno costante in nazioni straniere, Carter e il suo centro spostarono l'attenzione sugli Stati Uniti, facendo partire, nei primi anni Novanta, l'*Atlanta Project*, che poco dopo è diventato l'*America Project*, puntando alla riqualificazione sociale, all'educazione, alla sanità. Carter, in questo progetto che ha definito come uno dei più difficili in cui si sia imbattuto, ha capito una cosa molto importante: dalle comunità, dalle persone che si riaffacciano, è possibile far nascere dei giovani *leaders* che poi le possano guidare. Ma, senza la base orizzontale di persone che insieme lavorano e collaborano, niente è possibile: «*the local population soon developed a new spirit, as community organizations were formed. They learned from one another and became increasingly vocal and persistent in their demands*»<sup>61</sup>.

Per concludere, è possibile citare un passaggio del discorso che Carter ha pronunciato quando, nel 2002, gli è stato conferito il premio Nobel per la pace. È un riassunto e un chiarimento di buona parte del suo operato e della sua posizione rispetto alle critiche che gli sono sempre state mosse. Afferma infatti:

«io non sono qui come un pubblico ufficiale, ma come un cittadino di un mondo inquieto, che trova la speranza in un crescente consenso

The Historical Perspective», The Iowa Historical Review, Undergraduate History Journal university of Iowa, vol. 1, maggio 2007.

60 B. Zbigniew, *Power and Principle*, Farrar Straus Giroux, New York 1983, p. 128.

61 J. Carter, *Beyond the White House*, Simon & Shuster UK, 2007, p. 241.

sul fatto che gli obiettivi generalmente accettati dalla società sono la pace, la libertà, i diritti umani, la qualità ambientale, la riduzione della sofferenza, lo Stato di diritto.[...] La guerra a volte può essere un male necessario. Ma non importa quanto necessario, è sempre un male, non un bene. Non impareremo a vivere insieme in pace, uccidendo i figli degli altri. Il legame della nostra comune umanità è più forte delle divisioni, delle nostre paure e pregiudizi. Dio ci dona la capacità di scelta. Possiamo scegliere di alleviare la sofferenza. Possiamo scegliere di lavorare insieme per la pace. Siamo in grado di apportare tali modifiche, e dobbiamo farlo<sup>62</sup>.

**ALBERTO MARIA BAGGIO**  
Dott. in Relazioni Internazionali  
*albaggio@gmail.com*

 62) Id., *Nobel Lecture*, Oslo, 10 dicembre 2002, in [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2002/carter-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2002/carter-lecture.html).