

L'evoluzione del principio di condizionalità nel diritto comunitario

di prof. M. Vita

SOMMARIO: -1. Introduzione; -2. Fasi evolutive della tutela dei diritti umani nell'Unione europea: aspetti interni; -3. (Segue). Nelle Relazioni Esterne; -4. Il ruolo fondamentale della Convenzione di Lomé. Gli sviluppi delle Convenzioni di Lomé; -5. (Segue). I diritti dell'uomo e il diritto allo sviluppo. La svolta della IV Convenzione di Lomé; -6. Le clausole di «condizionalità» negli accordi di cooperazione; -7. Le clausole di condizionalità negli accordi più recenti. Rapporti tra cooperazione "condizionata" e divieto di ingerenza; -8. Il nuovo impulso delle azioni dell'UE con i partner mediterranei nel campo dei diritti umani e della democratizzazione; -9. Osservazioni conclusive; -10. Bibliografia.

1. La promozione della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali costituisce una delle priorità politiche che l'Unione europea persegue, nonché uno degli obiettivi principali delle sue politiche esterne¹. In maniera inequivocabile la Carta di Nizza sui Diritti Fondamentali del dicembre 2000 dispone infatti che: «(...) the Union is founded on the principles of freedom, democracy, rule of law and respect of Human Rights and fundamental freedoms. Thus the promotion of democracy, the rule of law and the respect of Human Rights and fundamental freedoms constitutes one of the core objectives of the EU' s external policies (...)».

Sebbene i risultati di questo approccio non siano sempre completamente soddisfacenti e numerosi interrogativi possano essere posti sulla reale efficacia ed opportunità degli strumenti usati, non si può negare il ruolo da protagonista che l'Unione europea ha svolto, e continua a svolgere, nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. Assume, quindi, grande interesse analizzare il rapporto che, nel tempo, si è creato tra settori chiave delle politiche comunitarie - quali sono quelli della politica commerciale e della cooperazione allo sviluppo - la tutela dei diritti umani. Inevitabilmente la ricerca risulterebbe incompleta se non si seguisse l'evoluzione che detta tutela ha avuto proprio in ambito comunitario: ad intra nei confronti degli Stati membri; ad extra negli accordi che la Comunità stipula con i paesi terzi. Il nostro studio si concentrerà su quest'ultimo settore.

L'azione comunitaria in questo ambito non può del resto essere isolata dal quadro giuridico internazionale. Essa infatti si inserisce in un contesto più ampio di lenta ma continua internazionalizzazione dei diritti dell'uomo. È andata così progressivamente affermandosi la generale convinzione che la effettiva promozione dei diritti umani non possa non comportare un miglioramento generale delle condizioni degli individui e che il progresso economico e sociale non possa prescindere dal rispetto dei diritti

fondamentali.

Ne consegue un inscindibile legame tra sviluppo e tutela dei diritti umani. A riprova di quanto detto, la politica di cooperazione allo sviluppo, che l'Unione instaura nei confronti dei paesi terzi, ha gradualmente mutato il suo aspetto. Tra i suoi caratteri specifici ha assunto un peso determinante la promozione di fattori essi stessi indispensabili per il progresso umano, quali: la democrazia, lo Stato di diritto, l'esercizio di diritti civili, politici, economici, sociali e culturali. È stato sottolineato da diversi autori che sebbene le radici di questa evoluzione affondino nell'humus culturale di varie esperienze di organizzazione sociale e civile dell'umanità, essa ha avuto espressione sul piano giuridico in tempi relativamente recenti, storicamente e geograficamente definiti. È difatti soprattutto a partire dal 1989, con la fine della guerra fredda e con la caduta del muro di Berlino, che la Comunità ha iniziato a svolgere un ruolo determinante sotto tale specifico profilo.

Decisiva importanza acquista la tendenza ad «istituzionalizzare» lo stretto legame, cui si è fatto riferimento, tra aiuti allo sviluppo e riforme democratiche. Lo strumento più comune del quale la Comunità fa uso è l'inserimento, negli accordi di cooperazione, di clausole che condizionano il sostegno economico e finanziario al rispetto, da parte dei paesi beneficiari, dei diritti umani.

In numerose occasioni le istituzioni comunitarie hanno dimostrato di attribuire un ruolo fondamentale alla considerazione della dimensione umana e al rispetto dei diritti dell'uomo. In occasione della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) tenutasi a Copenhagen, ad esempio, si è manifestato « il convincimento che la tutela e la promozione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali costituiscono uno dei fini fondamentali dello Stato», e «che la promozione dei diritti economici, sociali e culturali nonché dei diritti civili e politici ha un'importanza primaria per la dignità umana e per il raggiungimento delle legittime aspirazioni di ciascun

individuo».

Nel processo evolutivo che ha caratterizzato la determinazione della clausola di «condizionalità», e ancor prima che questa divenisse elemento stabile nella politica commerciale e di cooperazione comunitaria, possono essere tracciate alcune tappe fondamentali. Le Convenzioni di Lomè rappresentano certamente una di queste. La prima di tali convenzioni risalente al 1975, erede essa stessa delle Convenzioni di Yaoundè, è nata quando ancora i paesi associati erano possedimenti coloniali degli Stati europei. Esse hanno costituito momenti di confronto, non sempre pacifico, che hanno significativamente contribuito a porre la questione dei diritti dell'uomo in modo più evidente e urgente. Parimenti significativa è stata la politica mediterranea della Comunità e, con i caratteri tipici che lo qualificano, il sistema di relazioni instaurato con i paesi dell'Europa Centro – Orientale. Questa ricerca, con tutti i limiti che derivano dalla necessaria brevità della trattazione, tenterà di chiarire l'origine e l'evoluzione della clausola di «condizionalità» attraverso lo studio di quella che è stata la prassi comunitaria nell'ambito delle relazioni con i paesi in via di sviluppo.

2. Questo lavoro si soffermerà sull'analisi dello stretto legame esistente tra diritto allo sviluppo e diritti umani, ed in particolar modo sull'evoluzione della clausola di «condizionalità» quale costante nelle relazioni esterne dell'Unione con i Paesi in Via di Sviluppo. Tuttavia prima di concentrare l'attenzione su questo specifico aspetto pare opportuno un breve accenno ai progressi della normativa comunitaria con riferimento ai diritti fondamentali.

La tragica esperienza della seconda guerra mondiale contribuì ad accelerare il processo di affermazione dei diritti fondamentali. I catastrofici avvenimenti del conflitto avevano reso chiaro che la pace e la stabilità delle relazioni internazionali non avrebbero potuto essere mantenute indipendentemente dal rispetto dei diritti

umani: «la condizione umana era stata ovunque, oltre e contro ogni garanzia costituzionale dei singoli Stati, offesa fino alla degradazione e all'annientamento fisico e che per tanto essa doveva essere tutelata in una istanza ulteriore e più alta di quella dell'ordinamento statale».

Si potrà parlare di democrazia «allorché saranno soddisfatti i bisogni fondamentali dei cittadini quali l'alimentazione, l'alloggio, le cure mediche e l'istruzione, bisogni connessi intimamente allo sviluppo economico e sociale». Il risultato di questo convincimento è stato il riconoscimento dell'importanza della dignità umana in una serie di atti internazionali di grande valore. Prova dell'acquisita consapevolezza è la Carta di San Francisco del 24 ottobre 1945, all'interno della quale viene fatto per la prima volta riferimento esplicito ai diritti dell'uomo e dei popoli. La Dichiarazione Universale del 1948 e i due Patti internazionali del 1966 (rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali) e numerose convenzioni successive sono state il frutto del medesimo convincimento.

In ambito comunitario è stata la Corte di Giustizia a svolgere fin dall'inizio un ruolo propulsore nella materia dei diritti umani. Il Trattato istitutivo della Comunità Economica difettava infatti di un qualsiasi riferimento ai diritti fondamentali. Questo non era, si badi bene, il frutto di una "dimenticanza", ma dipendeva dalla impostazione logica e dalle finalità che avevano spinto alla firma di quel Trattato: la realizzazione di un mercato unico, il miglioramento delle condizioni economiche e la diffusione di un benessere generale. In questo tipo di organizzazione l'individuo assumeva, di conseguenza, rilievo solo in quanto protagonista del mondo economico in cui operavano gli Stati membri.

Giacché l'impostazione originaria dei Trattati istitutivi mancava di fornire una base giuridica espressa per la tutela dei diritti fondamentali, tale problematica trova una prima soluzione, all'interno dell'ordinamento comunitario, solo attraverso interventi

di carattere pretorio. Ovverosia ricorrendo ad una interpretazione evolutiva della giurisprudenza della stessa Corte. Per quanto inizialmente la Corte di Giustizia cercasse di escludere la propria competenza in questo settore, emerse ben presto la consapevolezza che un approccio comunitario eccessivamente restrittivo, in tale materia, avrebbe potuto spingere le corti costituzionali interne ad estendere la propria competenza sulla normativa comunitaria: tanto quella derivata dalle convenzioni internazionali, quanto quella contenuta negli ordinamenti costituzionali interni degli stati membri.

Il problema si pose quando alcune corti costituzionali interne ritennero possibile l'esercizio di una forma di controllo sulla normativa comunitaria al fine di stabilirne l'applicabilità all'interno dei loro ordinamenti, ogni qualvolta vi potesse essere il rischio di un contrasto con un principio supremo garantito dalla Costituzione. Risulta evidente la minaccia che questa impostazione avrebbe potuto rappresentare per il primato del diritto comunitario, minando alla base il principio di uniforme applicazione dello stesso all'interno della Comunità. A seguito di tali eventi la Corte di Giustizia di Lussemburgo inaugurò una giurisprudenza fondata su principi fondamentali di diritto comunitario con lo scopo di garantire una tutela dei diritti umani, separata e indipendente da quella degli Stati membri. Specificamente essa produsse questo risultato incorporando i diritti fondamentali tra i principi generali dell'ordinamento comunitario.

Forse ancora più importante, in quanto rappresentativo del passaggio da uno strumento unicamente pretorio ad uno normativo, è stata la previsione, nel Preambolo dell'Atto Unico, della necessità di «promuovere la democrazia basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle Costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta Sociale europea» e di «far valere in particolare i principi della democrazia

e il rispetto del diritto e dei diritti dell'uomo».

Il Trattato di Maastricht, le cui innovazioni sono state riprese e rafforzate con quello di Amsterdam, seguitando coerentemente nello sviluppo e consolidamento della normativa sui diritti fondamentali, non solo dispone nel suo Preambolo all'art. 6 TUE (già art. F) che «L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri», ma prevede un'apposita procedura di controllo politico destinata a sanzionare qualsiasi violazione dei diritti fondamentali da parte di uno Stato membro. Tale meccanismo sanzionatorio è stato ulteriormente rafforzato dal Trattato di Nizza, concluso nel dicembre 2000, che estende l'obiettivo della promozione del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, applicato alla cooperazione allo sviluppo, a tutte le forme di cooperazione con paesi terzi (art. 181 bis TCE).

Esso sancisce inoltre in rispetto dei diritti fondamentali richiamando la Convenzione europea per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Malgrado i progressi siano tangibili, il Trattato di Amsterdam, si rivela ancora insoddisfacente ai fini di una piena tutela dei diritti fondamentali.

Al termine di questo breve accenno all'evoluzione dell'ordinamento comunitario in materia non può mancare un qualche minimo riferimento agli ultimissimi sviluppi legati alla giovanissima "Costituzione" europea firmata a Roma nell'ottobre del 2004 e la propria modifica con il Trattato di Lisbona del 2007. Come già sottolineato in precedenza l'Unione si fonda sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Questi valori assumono fondamentale rilievo particolarmente in due circostanze: in primo luogo il rispetto di questi valori sarà una condizione preliminare per qualsiasi

adesione di un nuovo Stato membro all'Unione; in secondo la violazione di tali valori potrà comportare la sospensione dei diritti di appartenenza di uno Stato membro all'Unione.

La Convenzione ha raggiunto un accordo che permette di integrare la Carta dei diritti fondamentali, proclamata solennemente al Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000, nella parte II della Costituzione. L'Unione europea si dota dunque di un catalogo dei diritti fondamentali che sarà giuridicamente vincolante per l'Unione, le sue istituzioni, agenzie e organi, ma anche per gli Stati membri, relativamente all'attuazione del diritto dell'Unione. Di certo il risultato non è perfetto, tuttavia è un passo fondamentale per l'affermazione della democrazia europea e per rendere più efficienti le istituzioni dell'Unione.

3. Abbiamo dato un quadro, sia pure approssimativo, degli strumenti normativi interni che l'Unione ha posto a base della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. Si ritiene opportuno adesso focalizzare l'attenzione sull'azione europea, in ambito di politica estera, nella promozione e salvaguardia dei diritti umani attraverso la cooperazione allo sviluppo.

Nessuna disposizione del Trattato di Roma del 1957 prevedeva in modo specifico l'instaurazione di una politica comune volta ad incentivare lo sviluppo dei paesi e delle aree arretrate. È solo a partire dal processo di decolonizzazione, che subisce un'accelerazione intorno agli anni '60, che appare più evidente l'esigenza di individuare strumenti normativi adeguati e necessari per regolare le nuove relazioni con le ex colonie. Strumenti che fossero espressione della mutata concezione dei rapporti tra Comunità e Pvs.

La politica comunitaria nei confronti di tali paesi ha trovato, quindi, all'inizio fondamento giuridico in quelle norme del Trattato che disciplinavano la materia della

politica commerciale comune e degli accordi con i paesi terzi; vale a dire gli articoli 113 e 114 e gli articoli 228 e 238. A tutte queste norme si faceva riferimento nell'art. 130 Y, che le richiamava nell'indicare le modalità attraverso le quali la Comunità poteva svolgere la sua attività di cooperazione.

Nel percorso evolutivo che ha caratterizzato la politica comunitaria, in questo specifico settore, il Vertice di Parigi del 1972 ha avuto un ruolo notevole ai fini degli sviluppi successivi. In questa sede, anche per effetto delle rivendicazioni avanzate dai paesi emergenti, si è rilevata la necessità di porre la cooperazione su di un piano globale: coniugare la crescita economica e sviluppo equilibrato in un'ottica di giustizia e parità nelle relazioni internazionali. Cambia la così detta «filosofia della cooperazione» nel senso che per la prima volta la politica per lo sviluppo viene intesa come parte essenziale della politica estera della CEE.

Con il Memorandum Pisani del 1982 tale politica di sviluppo è definita come «l'espressione dell'identità europea sul piano internazionale e la componente essenziale della politica estera della Comunità». In altre parole, si passa da una prima fase nel corso della quale la Comunità agisce nei confronti dei Pvs sulla base degli accordi commerciali e tariffari ad una successiva dove gli interessi economici vengono permeati di significati politici. Si evidenzia, pertanto, una nuova ratio che trova il proprio fondamento nella «*primauté des impératifs du développement sur les impératifs du commerce*».

Inizia, dunque, a farsi strada la consapevolezza che la strategia di cooperazione deve affondare nell'ordinamento comunitario le proprie basi normative. Appare gradualmente chiaro che la politica di cooperazione deve necessariamente esorbitare dai limiti delle relazioni commerciali per trovare una sua dimensione più ampia con obiettivi precisi di natura sociale, politica e finanziaria. Non è più sufficiente appigliarsi a regole nate con finalità diverse. Tuttavia il passaggio verso questa nuova

concezione di politica di sviluppo inizierà concretamente a produrre i suoi effetti solo dopo la fine della contrapposizione tra i due blocchi.

Prima di questo momento il c.d. «principio di condizionalità» non si era ancora affermato autonomamente e svolgeva i suoi effetti unicamente nei confronti dei paesi terzi con i quali la Comunità aveva instaurato accordi di adesione. Proprio negli accordi di associazione con alcuni Paesi del Mediterraneo, che avrebbero dovuto preparare l'accesso nella Comunità, si sono avuti ad esempio i primi casi di imposizione di determinate «condizionalità politiche» a favore dei diritti fondamentali e dei principi di democrazia.

In tali circostanze gli interessi di natura commerciale si combinavano con temi aventi oggetto la tutela degli individui. Gli accordi di associazione-conclusi in vista di una futura adesione- rappresentavano così occasioni di dialogo politico con i partners dove trattare anche i temi relativi alla tutela dei diritti dell'uomo: è proprio in quest'ultimo settore che la Comunità poteva far valere il proprio peso politico. Essa poteva esercitare, nei confronti dei paesi desiderosi di aderire alla Comunità, una pressione efficace per imporre loro un processo di adeguamento ai parametri comunitari di protezione dei diritti umani.

È dunque la cooperazione economica che costituisce la chiave di svolta della politica di cooperazione allo sviluppo poiché è proprio negli accordi di associazione che la tematica dei diritti dell'uomo ha iniziato ad avere una svolta innovativa. E i progressi sono evidenti nelle relazioni con i Paesi dell'Africa subsahariana e con l'evoluzione che queste hanno subito. Prova tangibile di tali sviluppi ne sono le Convenzioni di Lomé.

In questi accordi di associazione - denominati «accordi di cooperazione» dopo Lomé - i caratteri del diritto internazionale allo sviluppo sono assai più marcati rispetto agli accordi precedenti, così come è correttamente sottolineato da numerosi autori.

Giungendo ad una prima valutazione conclusiva, intorno agli anni '80 la cooperazione tende ad assumere un carattere multisetoriale, cosa questa che pone in evidenza i limiti degli strumenti normativi rappresentati dagli artt. 113, 228 e 238. Il mutamento degli assetti politici e il persistente peggioramento delle condizioni dei paesi del c.d. "Quarto Mondo", poi, spingono per una ridefinizione degli obiettivi della politica comunitaria nel campo della cooperazione allo sviluppo. Finalmente si poneva in maniera esplicita, per la prima volta, il problema dell'esistenza di un legame indissociabile tra diritti umani e cooperazione allo sviluppo.

4. Come già accennato, la I Convenzione di Lomé venne conclusa nel 1975 tra la Comunità europea e Stati membri da un lato e 46 paesi ACP dall'altro. Il suo contenuto riprendeva in parte quello delle Convenzioni di Yaoundé e di Arusha e prevedeva, sintetizzando, disposizioni di favore nei confronti dei prodotti provenienti dai paesi ACP, un sistema di stabilizzazione dei ricavi delle esportazioni di materie prime, pacchetti d'aiuti e la cooperazione industriale. L'elemento innovatore rispetto le convenzioni passate era rappresentato dalla sostituzione della clausola di reciprocità con quella opposta della non reciprocità. Innovazione che comportava la condizione di favore per i paesi ACP di poter liberamente gestire, diversamente e in modo più conveniente per loro i prodotti provenienti dall'Europa.

Deve essere rimarcato che né nei primi due accordi di Yaoundé né tanto meno nelle prime due Convenzioni di Lomé venne inserito alcun riferimento alla tutela dei diritti umani. Sennonché ripetute ed eclatanti violazioni dei diritti fondamentali costrinsero la Comunità a sollevare il tema del rispetto dei diritti umani ed a valutare l'opportunità di rivedere gli obiettivi e i principi su cui si fondava la cooperazione allo sviluppo. Esempio lampante di gross violation dei diritti fondamentali furono le vicende che hanno caratterizzato i regimi di alcuni governi dittatoriali in Africa.

In Uganda la condotta disumana del leader Idi Amin Dada e le violenze perpetrate dal suo regime suscitarono forti critiche, tanto in ambito internazionale quanto in quello comunitario. Ma non fu l'unico episodio. Circostanze analoghe coinvolsero altri paesi del continente: nella repubblica centro-africana con Bokassa, in Liberia, in Zaire e nella Guinea equatoriale.

Il problema venne sollevato ma le reazioni, di fronte a tali e tante massicce violazioni dei diritti fondamentali, furono alquanto tiepide. A conferma di quanto detto si ricorda che - per quanto gli aiuti economici e i finanziamenti legati all'Accordo venissero cospicuamente ridimensionati - la Convenzione non venne sospesa, sebbene tale possibilità fosse giuridicamente prevista da una delle disposizioni (art. 92).

È evidente che la risposta della Comunità era insufficiente di fronte alla gravità della situazione. Era necessaria e urgente la previsione di meccanismi sanzionatori o che comunque fossero capaci di ridurre quantitativamente il flusso di finanziamenti destinati a sovvenzionare i paesi responsabili delle violazioni dei valori fondamentali dell'individuo. Tutto ciò al fine di rendere immediata la relazione tra violazione dei diritti umani e sospensione degli aiuti.

Rappresentava ancora un punto debole dell'assetto giuridico l'assenza di un fondamento normativo al quale la Comunità avrebbe potuto appigliarsi in caso di dette violazioni. Lacuna alla quale si cercò di porre un primo rimedio, principalmente per la pressione esercitata nei confronti degli Stati membri dall'opinione pubblica, nei negoziati e con la stesura della II Convenzione di Lomé.

In questa nuova stesura l'Europa chiedeva l'inserimento nel Preambolo di un riferimento esplicito ai principi inerenti i diritti fondamentali. Il Parlamento Europeo premeva sulla Commissione, tramite la Risoluzione del 17 maggio 1983, affinché questa si adoperasse al fine di formulare alcune proposte finalizzate all'inserimento di una clausola sul rispetto dei diritti umani nelle relazioni esterne della Comunità «nella

prospettiva dello stabilimento progressivo di una politica comunitaria dei diritti dell'uomo globale e coerente».

Naturalmente i paesi ACP manifestarono con determinazione la loro avversione ad una simile prospettiva, ponendo a sostegno delle loro obiezioni diversi motivi. Innanzi tutto accusavano la Comunità europea di non essere il soggetto più indicato a richiedere il rispetto dei diritti umani. Essa intratteneva importanti rapporti economici con il Sud Africa, Stato che fino a pochi anni fa ancora adottava, in evidente violazione dei principi inerenti i diritti fondamentali, il regime dell'apartheid. Per i paesi ACP l'intenzione della CEE di presentarsi quale strenuo sostenitore dei diritti fondamentali dell'uomo suonava quindi come una nota stonata.

Le critiche che i paesi ACP sollevavano avevano, poi, ad oggetto le violazioni dei diritti e le discriminazioni dei lavoratori e degli studenti immigrati (provenienti dai paesi ACP) che avvenivano proprio in territorio comunitario. La proposta di inserire una clausola capace di condizionare i sostegni finanziari al rispetto di determinati "standard democratici" appariva, in oltre, agli occhi degli Stati africani-per la maggior parte soggetti neonati della Comunità Internazionale-quale un nuovo strumento di ingerenza negli affari interni dei paesi oggetto degli aiuti.

Intromissione nella sfera della domestic jurisdiction dai contenuti confliggenti sia con le norme di diritto internazionale generale sia con quelle stesse della Convenzione che esplicitavano la sovranità degli Stati. Con decisione la Commissione assicurava che le richieste di un rispetto minimo ed indispensabile dei valori fondamentali dell'individuo non avevano carattere strumentale finalizzato a condizionare le scelte politiche dei paesi Pvs. Il problema era, sottolineava la Commissione, individuare una soluzione che fosse equamente distante dai due estremi.

Una via di mezzo cioè tra un «inammissibile interventzionismo» ed una «indifferenza generale» almeno in occasione delle violazioni più evidenti. Da qui la proposta di

inserire nel Preambolo un riferimento esplicito all'imprescindibile rispetto dei diritti fondamentali. La Commissione sarebbe stata autorizzata ad esprimere pubblicamente la sua condanna in caso di violazione di un principio contenuto nel Preambolo ed inoltre avrebbe potuto esercitare un controllo sugli aiuti—sempre in caso di violazioni—adottando le c.d. «modalità particolari», indirizzandoli unicamente verso i progetti rispondenti ai bisogni fondamentali della persona.

Tuttavia, alla fine prevalse la posizione sostenuta dai paesi africani e nel Preambolo della Convenzione non venne fatto nessun accenno ai diritti umani. Per ottenere dei risultati leggermente più positivi bisognerà attendere la III Convenzione di Lomé. Solo in questo accordo si troverà una forma di compromesso tra le posizioni contrapposte dei paesi ACP rispetto quelle comunitarie.

Si giunse, in definitiva, alla previsione di un breve riferimento ai diritti dell'uomo nel testo della Convenzione (art.4) disponendo di chiarire il contenuto della disposizione in una Dichiarazione comune successiva. Tale norma poneva come obiettivo «di promuovere il progresso sociale ed economico degli Stati ACP ed il benessere delle loro popolazioni mediante il soddisfacimento delle loro esigenze fondamentali, il riconoscimento del ruolo della donna e la libera esplicazione delle capacità umane nel rispetto della loro dignità».

In aggiunta a questo si osserva che nel Preambolo le parti dichiaravano il loro l'attaccamento ai principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite e la loro fiducia nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona, nell'uguaglianza dei diritti tra uomo e donna e tra nazioni grandi e piccole. I paesi firmatari affermavano infatti: «leur attachement aux principes de la Charte des Nations Unies et leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme dans la dignité et le valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes ainsi que des nations grandes et petites».

Infine, ricordiamo l'art. 10 che poneva al centro della cooperazione uno sviluppo dei paesi ACP «incentrato sull'uomo e radicato nella cultura di ciascun popolo». I risultati che vennero raggiunti con la III Convenzione di Lomè, indubbiamente significativi in quanto sintomo di una persistente evoluzione, non possono d'altra parte essere considerati pienamente soddisfacenti e ancor meno un punto d'approdo. Possiamo definirli però un passaggio molto importante della genesi della clausola di «condizionalità». Essi rappresentano un compromesso, di grande valore per il momento storico in cui veniva raggiunto, tra le distanti posizioni delle parti contraenti. Se la Comunità rinunciava, da un lato, alla richiesta di inserire una clausola dagli effetti giuridici immediati, che consentisse di contestare le violazioni dei diritti dell'uomo e di adottare le misure più adeguate (compresa eventualmente la sospensione immediata ed automatica dell'accordo), gli Stati ACP rinunciavano dall'altro a osteggiare il riferimento ai diritti umani quale violazione della loro sovranità statale e ingerenza nei loro affari interni. Essi ottennero inoltre una dichiarazione finalizzata a porre termine alle discriminazioni che, a loro dire, i lavoratori migranti e gli studenti dei paesi ACP erano costretti a subire nei confronti degli studenti e cittadini comunitari, ma più ancora ricevettero l'impegno della Comunità a combattere l'apartheid. È evidente, dunque, come il pregio di queste disposizioni non risieda tanto negli effetti concreti che esse produssero quanto nell'essere state previste nonostante l'irremovibile opposizione dei paesi ACP.

5. Le vicende che hanno caratterizzato il periodo compreso tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90 contribuirono, in qualche modo, a chiarire che l'unico modo per poter conciliare interessi contrapposti quali il rispetto dei diritti dell'uomo e il mantenimento della sovranità dello Stato, era la predisposizione di strumenti capaci di garantire la protezione di tali diritti e di collegare quest'ultimi a politiche di sviluppo.

Politiche alle quali gli Stati in via di sviluppo avrebbero aderito liberamente.

Una svolta decisiva, anche se la dottrina non è unanime al riguardo, si è avuta con la IV Convenzione di Lomé del 1989 e, ancor più, con la sua revisione avvenuta nel 1995. La Comunità riuscì in questo accordo a far prevalere le proprie condizioni stringendo effettivamente un legame tra gli aiuti allo sviluppo e il rispetto dei diritti umani. Imponendo per questa via l'inserimento di diverse disposizioni poste a salvaguardia delle libertà fondamentali. Anche i paesi ACP, d'altra parte, riuscirono ad ottenere che le disposizioni anzidette fossero formulate in modo tale da garantire il rispetto della loro sovranità.

Così, già nel Preambolo le parti dichiaravano (art.5) che: «Cooperation shall be directed toward development centred on man, the main protagonist and beneficiary of development, which thus entails respect for and promotion of all human rights. Cooperation operations shall thus be conceived in accordance with the positive approach, when respect for human rights is recognized as a basic factor of real development and when cooperation is conceived as contribution to the promotion of these rights (...)».

Ed è ancora nel Preambolo che viene richiamato il rispetto dei diritti «civili e politici», così come richiesto dalla Comunità, nonché il pieno godimento dei diritti «economici, sociali e culturali», aspetti quest'ultimi di particolare importanza per i paesi in via di sviluppo. Forse persino più rilevanti furono i primi articoli della Convenzione i quali avevano il compito di specificare gli «obiettivi e i principi della cooperazione». Il contenuto dell'articolo 4, oltre ad indicare tra gli obiettivi lo sviluppo economico, sociale e culturale rende esplicito l'impegno che la Comunità assumeva finalizzato a guidare i Pvs verso una forma di sviluppo «globale autonomo e autogestito, fondato sui loro valori sociali e culturali, sulle capacità umane (...) allo scopo di promuovere il progresso sociale culturale ed economico degli Stati ACP e il benessere delle loro

popolazioni mediante il soddisfacimento delle loro esigenze fondamentali, il riconoscimento del ruolo della donna e la libera esplicazione delle capacità umane nel rispetto della loro dignità».

La norma in questione veniva completata e resa più efficace per mezzo dell'articolo 5 par. 2 secondo comma, il quale indica come priorità della cooperazione ACP-CE l'eliminazione degli ostacoli che si frappongono alla realizzazione del pieno ed effettivo godimento dei diritti economici, sociali e culturali da parte dei popoli e degli individui. Requisito indispensabile ed inscindibile per la effettiva realizzazione dello sviluppo è la promozione ed il rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo.

Infine, a corollario delle precedenti disposizioni viene inserito, ed assume un valore decisivo, il paragrafo 3 dell'art. 5, il cui contenuto così prescrive : «Su richiesta degli Stati ACP, potranno essere destinati mezzi finanziari, in conformità alle norme della cooperazione finanziaria e tecnica, alla promozione dei diritti dell'uomo negli Stati ACP, attraverso azioni concrete, pubbliche o private, che verranno decise, in particolare nel settore giuridico, in collegamento con gli organismi la cui competenza in questa materia sia riconosciuta internazionalmente. Il campo di queste azioni comprende sostegni alla creazione di strutture di promozione dei diritti dell'uomo. Sarà accordata priorità alle azioni di carattere regionale». Le ragioni del significato centrale di questa norma risiedono nel fatto che per la prima volta, in un accordo di questo tipo, la promozione dei diritti dell'uomo, ora esplicitamente congiunta alla cooperazione allo sviluppo, può essere finanziata, su richiesta dei paesi interessati, con strumenti appositi e attraverso azioni concrete. Gli strumenti giuridici in questione, al fine di contemperare gli interessi confliggenti delle parti, verranno adottati di concerto con gli organismi internazionali che vigilano sul rispetto dei diritti umani.

Sottolineata la importanza di questo primo passo, si intende qui chiarire che nessuna di queste disposizioni, ed in particolare neanche l'art.5, può ancora essere considerata

una vera e propria clausola di «condizionalità» degli aiuti, capace di autorizzare la Comunità a bloccare i mezzi finanziari indirizzati allo sviluppo ovvero di sospendere la Convenzione in occorrenza di violazioni gravi e ripetute dei diritti fondamentali. Gli avvenimenti che si succedettero nei primi anni '90 possono confermare quanto detto.

Nel settembre del 1991, un colpo di stato militare che rovesciò il presidente haitiano Aristide - il cui governo era stato democraticamente eletto - indusse la Comunità ad intervenire per condannare l'interruzione del processo di democratizzazione in atto. Conseguentemente, il Consiglio degli ambasciatori dei paesi ACP aveva invitato gli Stati membri a sospendere i rapporti commerciali e politici con la Repubblica di Haiti. Appare chiaro come un tale drastico atteggiamento dovesse necessariamente trovare un appiglio in una norma che ne costituisse il fondamento giuridico. La disponibilità delle istituzioni comunitarie ad agire in difesa della democrazia non era sufficiente; essa richiedeva dunque una solida base giuridica.

Lo strumento più diretto attraverso il quale la Comunità poteva incidere, per far pesare le sue richieste di rispetto dei valori democratici, era senza dubbio la denuncia della Convenzione di Lomè nei confronti di Haiti. Tale azione poteva avvenire, secondo quanto disposto nell'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, solo in conseguenza della grave violazione di una norma essenziale per la realizzazione degli obiettivi del trattato medesimo. Il dato normativo che appariva più adeguato a questi fini pareva essere proprio l'art. 5 della Convenzione. Tuttavia il richiamo ai diritti umani, secondo alcuni, era alquanto generico e quindi non rendeva agevole il ricorso alla denuncia dell'accordo, e lasciava irrisolto il problema della mancanza di una clausola sospensiva che comportasse effetti immediati.

Nel caso in questione la mancanza di tale clausola precludeva quindi l'immediata interruzione degli aiuti legati alla Convenzione e obbligava la Comunità a dar prova

che la violazione era avvenuta ai danni di norme indispensabili per lo scopo del Trattato. Pertanto la Commissione provvide a ridurre gli aiuti destinati ad Haiti pur senza sospendere del tutto la Convenzione stessa. La carenza di una clausola in grado di subordinare l'esecuzione degli accordi al rispetto dei principi relativi alla tutela dei diritti umani apparve, forse in modo ancora più evidente, in occasione di altre circostanze. Sempre nello stesso periodo un'altra crisi internazionale mise alla prova gli strumenti di cui poteva far uso la Comunità. Nel novembre del 1991 le condizioni politiche nella Repubblica Jugoslava erano deteriorate a tal punto da indurre la Comunità ad intervenire. La gravità della situazione spinse i Ministri degli Esteri riuniti in sessione straordinaria ad adottare diverse misure sanzionatorie fra le quali: la denuncia dell'Accordo di cooperazione e la sospensione degli interventi finanziari contenuti nel programma Phare. Tali azioni erano state adottate richiamando l'art. 113 del Trattato istitutivo della Comunità, il principio *rebus sic stantibus*, nonché l'avvenuta impossibilità dell'esecuzione, secondo quanto disposto dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati e dal diritto consuetudinario.

Si intuisce, da quanto fin qui detto, che il processo evolutivo delle clausole di «condizionalità» fu lento e indubbiamente non privo di ostacoli. Sono perlopiù i drammatici eventi storici che caratterizzano gli ultimi decenni del secolo passato a dare impulso alla ricerca di mezzi giuridici davvero efficaci a garanzia del rispetto della persona umana.

Solo negli ultimissimi tempi si diffonde la tendenza ad inserire nei nuovi accordi di cooperazione allo sviluppo clausole standard, dal contenuto pressoché identico, nelle quali viene istituzionalizzato il nesso "causa-effetto" tra l'adozione di misure sanzionatorie e la violazione di principi ritenuti fondamentali. Clausole nelle quali viene solennemente sancito il rispetto dei principi basilari della democrazia e dello stato di diritto come presupposti essenziali della cooperazione allo sviluppo.

6. I primi esempi di clausole di «condizionalità» “vere e proprie” possono essere rinvenuti all’interno di accordi sottoscritti, in contemporanea il 14 luglio 1994, con i tre paesi baltici della Lituania, della Lettonia e della Estonia. Ancora una volta, senza innovare particolarmente rispetto alla precedente prassi, espliciti riferimenti ai diritti umani erano stati inseriti all’interno del Preambolo. Cosa, invece, può rappresentare un *quid pluris* rispetto al passato è l’art.1 nel quale viene disposto che «il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell’uomo sancito, in particolare, dall’Atto finale di Helsinki e dalla Carta di Parigi per una nuova Europa, nonché i principi dell’economia di mercato, sono alla base delle politiche interna ed estera delle Parti e costituiscono elementi fondamentali del presente accordo».

Appare evidente come tale clausola rappresenti il tentativo di rendere immediata l’applicazione del principio *inadimplenti non est adimplendum*, rendendo effettivo l’inadempimento che discende dalla violazione di norme relative ai diritti umani e ai valori democratici essendo queste, adesso, essenziali per i fini dell’accordo. A parere di alcuni autori, infatti, la formulazione del principio di condizionalità ha per l’appunto lo scopo di garantire che venga reso operante, negli accordi di cooperazione e anche per la tutela dei diritti umani, l’articolo 60 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati (il cui titolo : «Estinzione di un trattato o sospensione della sua applicazione come conseguenza della sua violazione») involucro appunto del principio *inadimplenti non est adimplendum*.

La clausola c.d. «elemento essenziale» venne parimenti inserita in accordi di cooperazione stipulati con alcuni Paesi asiatici (Macao e la Repubblica popolare di Mongolia) e ancora con Paesi dell’america Latina (Uruguay, Paraguay, Brasile e con il Patto Andino).

Confermando in questo modo la prassi, che si andava affermando, di inserire clausole

standard in tali tipi di accordi. Quale in definitiva il contenuto di queste clausole? Innanzitutto, esse sono la prova della evoluzione giuridica che nel tempo ha avuto la tematica del rispetto dei diritti umani all'interno degli accordi di cooperazione per lo sviluppo. Le clausole di «condizionalità» dimostrano infatti come il rispetto dei principi democratici e i diritti fondamentali da semplici elementi accessori, dai contenuti non vincolanti, abbiano assunto un ruolo determinante. Una grave e persistente violazione dei principi anzidetti giustifica, in presenza di questa clausola nel testo dell'accordo, la sospensione in tutto o in parte dell'accordo medesimo.

Un ulteriore passo avanti si ebbe, negli accordi conclusi con alcuni paesi dell'Europa orientale, tramite l'inclusione nelle convenzioni commerciali di clausole distinte da quella «essenziale» ma aventi anch'esse un contenuto finalizzato alla rafforzamento dei principi fondamentali. Esse traggono il loro nome proprio dai paesi con i quali gli accordi vennero conclusi. Ed è così che, alla clausola precedentemente ricordata, si aggiungono la «clausola bulgara» e la «clausola baltica». Suscita, di certo, notevole interesse l'esame approfondito dei caratteri specifici di dette clausole, ma tale aspetto esula dal presente lavoro.

Basti dire che la «clausola bulgara» è una clausola generale di inadempimento che autorizza una parte ad adottare misure adeguate, in caso di comportamento inadempiente della controparte, pur sottolineando l'importanza di addivenire ad una soluzione di compromesso e prevedendo a tal fine idonei strumenti di conciliazione. Con la c.d. «clausola baltica», invece, si opta per una soluzione più rigorosa che facilita il ricorso all'interruzione della cooperazione al ricorrere di gravi violazioni. Prevista in accordi conclusi appunto con i paesi baltici nel 1992, essa consente, in occasione dell'inosservanza di norme essenziali, l'immediata sospensione, totale o parziale, dell'accordo senza dover prima ricorrere ad alcun tentativo di conciliazione. Il fattore distintivo tra le due è, perciò, evidente. Mentre nella clausola «bulgara» la

sospensione degli effetti convenzionali è solo possibile, con l'alternativa di far ricorso a procedure di conciliazione e pur sempre rispettando il principio di proporzionalità, nella clausola «baltica» l'applicazione di mezzi estremi è prevista in via immediata.

Ritornando alla Convenzione di Lomè, alcune considerazioni devono essere fatte con riferimento agli elementi innovatori introdotti in occasione della rinegoziazione della IV convenzione. Abbiamo già visto come l'art. 5 del testo contenesse un forte richiamo, sebbene generico, ai diritti umani. Le parti avevano, successivamente, raggiunto un accordo riguardo il riferimento, nella nuova versione dell'articolo, all'applicazione dei principi democratici, al consolidamento dello Stato di diritto e alla buona gestione degli affari pubblici. Anche qui, dunque, il rispetto dei diritti umani assurge ad elemento essenziale della Convenzione. Confermando quanto detto prima, l'aver reso essenziale ai fini dell'accordo, i principi democratici e sociali, consente alla parte che abbia subito l'inadempienza di impugnare la violazione del trattato ex art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Ciò per mezzo del combinato disposto con l'art. 366 bis per il quale «se una delle parti ritiene che l'altra sia venuta meno agli obblighi derivati da uno dei principi fondamentali esposti all'art. 5, essa invita la parte interessata, salvo casi particolarmente urgenti, ad avviare consultazioni intese a valutare la situazione nei dettagli e, se necessario, porvi rimedio».

Chiarisce meglio l'intento del legislatore il contenuto del par. 3 del medesimo articolo, nel quale egli prevede che la parte che ha invocato l'inadempienza possa adottare misure appropriate, compresa, se necessario e come rimedio estremo, la parziale o totale sospensione dell'accordo. Vengono pertanto specificamente richiamate tre ipotesi: a) quando malgrado gli sforzi compiuti non sia stata trovata alcuna soluzione di compromesso; b) all'occorrenza di casi urgenti; c) in seguito al rifiuto di avviare le contrattazioni.

Da una attenta lettura delle disposizioni si intuisce che il legislatore ha voluto privilegiare soluzioni di compromesso che, solo come ipotesi di extrema ratio, comportassero la sospensione dell'aiuto.

Si evince dunque la vicinanza della clausola appena vista con quella definita «bulgara» e si può affermare, con una certa sicurezza, che questa sia stata di gran lunga preferita, negli accordi di cooperazione, rispetto quella che automaticamente autorizza alla sospensione, se non alla denuncia del trattato. Considerazione questa che trova conferma nella politica adottata dalla Comunità negli ultimi anni del decennio passato.

La volontà di ricorrere ad un approccio meno sfavorevole ha spinto le istituzioni comunitarie all'inserimento, negli ultimi anni, proprio della clausola «bulgara». Così nel testo dei nuovi accordi di associazione conclusi con i paesi baltici nel 1997 e negli accordi con i paesi del mediterraneo a iniziare dal 1995 in poi. Un richiamo conclusivo deve essere dedicato alle perplessità espresse dalla stessa Commissione delle Comunità Europee nel Libro Verde sulle relazioni tra l'Unione europea e i paesi ACP del 1996. In questo documento la Commissione ha sottolineato innanzi tutto l'importanza che nelle relazioni tra Comunità e paesi ACP venga tenuto in considerazione l'evoluzione delle condizioni politiche ed economiche che hanno avuto luogo negli ultimi anni. In aggiunta, la stessa ha affermato il suo sostegno a forme di buon governo e ad istituzioni credibili e non corrotte e allo sviluppo sostenibile. La Commissione ha, infine, espresso la sua fiducia nei confronti di forme di cooperazione allo sviluppo "differenziate", nel senso individuare le singole necessità peculiari ad ogni paese e di prevedere forme di sostegno adeguate.

Il lungo cammino intrapreso nei lontani anni settanta, per la conquista di un livello adeguato di democrazia e rispetto dei principi fondamentali dell'uomo attraverso la cooperazione allo sviluppo, pur non potendosi dire concluso, è giunto infine molto

lontano. Si è più volte sottolineato come precarie siano tutt'oggi le forme di tutela dei diritti umani previste in molti dei paesi in via di sviluppo e come la comunità internazionale intera potrebbe, *rectius* dovrebbe, intervenire più incisivamente. Non stupisce, tuttavia, che il più delle volte siano gli interessi economici a guidare le scelte dei governi e che non sempre tali scelte siano concordanti con i principi fondamentali dell'uomo. Malgrado ciò, non si possono tacere i progressi che sono stati raggiunti e sperare che si continui a seguire il percorso avviato. L'Unione europea, oggi, sembra convinta della necessità di seguire questo processo, stimolando, sia nelle politiche interne che in quelle estere, un congiungimento sempre stretto tra politiche di sviluppo e diritti umani.

7. Prima di addentrarci nello studio delle forme più recenti di applicazione della clausola di «condizionalità», e di affrontare un tema di grande interesse - in quanto vario e complesso - quale può essere il quadro relativo ai diritti umani e alla democratizzazione nei paesi del Mediterraneo, pare doveroso dedicare parte di questa breve indagine al rapporto tra cooperazione "condizionata" e divieto di interferenza negli affari interni di uno Stato . Abbiamo accennato alla importanza che, naturalmente, gli Stati entrati a far parte della Comunità Internazionale a seguito della decolonizzazione attribuivano, e attribuiscono, alla *domestic jurisdiction*.

È evidente che la recente acquisizione di soggettività giuridica induce tali Stati, e i loro governanti, a sentire in maniera più stringente la necessità di liberarsi da vincoli e interferenze esterne in tutte quelle questioni che riguardano la gestione del proprio territorio. Sono, ovviamente, paesi la cui sensibilità per tali aspetti è maggiore rispetto ad altri la cui effettività ed indipendenza non è mai stata posta in dubbio.

Il problema sorge, e lo abbiamo già fatto presente quando se ne è presentata l'occasione, nel momento in cui la libertà di un governo - che viene riconosciuta in via

di principio - di gestire come meglio crede gli affari all'interno dei propri confini, viene messa in discussione da tutta una serie di limiti previsti prettamente da norme di carattere convenzionale o consuetudinario.

È vero, ed è pacifico in dottrina, che la sovranità territoriale conferisce il diritto di esigere il rispetto della propria integrità territoriale ed indipendenza politica da parte degli altri Stati. Ciò significa che nessun membro della Comunità Internazionale né tanto meno alcuna organizzazione internazionale può interferire nel governo interno di un paese.

Il principio di non ingerenza veniva riconosciuto nella sua pienezza e nella sua massima estensione all'interno del "vecchio" assetto della Comunità Internazionale, costituendone proprio uno dei pilastri. Nell'ordinamento internazionale, tuttavia, si erano formate delle norme che facevano eccezione al carattere assoluto della sovranità territoriale e che avevano ad oggetto il trattamento dei cittadini stranieri, degli organi stranieri e degli stessi Stati stranieri. Fatta questa precisazione, si può affermare, che il diritto internazionale classico mancava di norme che imponessero agli Stati obblighi sul rispetto di condizioni minime di tutela dei diritti degli individui. Piuttosto, la sovranità internazionale veniva concepita come un diritto di proprietà che lo Stato vantava sul suo territorio e del quale gli individui costituivano nient'altro che "mere pertinenze". I popoli e gli individui assumevano, in definitiva, un ruolo decisamente limitato.

Se lo sviluppo di strumenti giuridici di garanzia per i diritti umani non è stato agevole nell'ambito degli stessi ordinamenti interni degli Stati, ancora più difficoltoso lo è stato a livello dell'ordinamento internazionale. Non è difficile comprendere le difficoltà che ha incontrato l'affermazione dei diritti umani in un sistema che considerava di assoluta competenza interna di uno Stato il modo in cui questo trattava i propri cittadini. Ma i tempi cambiano e nella evoluzione costante che modifica

lentamente ma instancabilmente il diritto internazionale, specchio perenne dei rapporti di forza tra gli Stati, il c.d. *domain reservé* ha subito una graduale erosione. È soprattutto nei settori in cui si affermano i valori della cooperazione, della solidarietà, della giustizia fra i popoli che l'interferenza esterna non può più essere rigettata. Essi prevalsero riuscendo a penetrare nei rapporti interni alle singole comunità statali, ha trovato terreno fertile e si è diffusa la convinzione che i diritti umani e la promozione della tutela dell'individuo non possano essere circoscritti da limiti territoriali e che, anzi, tali principi debbano essere riconosciuti e rispettati ovunque.

È notevolmente ampia la lista degli atti internazionali conclusi in materia. Non può essere taciuto, tuttavia, che al loro significativo valore politico fa da contraltare il nullo o scarso peso giuridico. A questi si aggiungono numerose convenzioni che, in maniera indubbiamente più efficace, istituiscono organi giurisdizionali capaci di controllare ed imporre il rispetto dei diritti umani contenuti in un catalogo ancora più accurato e completo di quello di cui anche le Costituzioni più moderne possono disporre.

Come afferma parte autorevole della dottrina, la delicatezza della materia di cui si tratta - il rapporto tra salvaguardia dei diritti umani e divieto di ingerenza negli affari interni - ha reso lenta e difficile la formazione di norme consuetudinarie. Malgrado ciò, è corretto sostenere che norme di diritto internazionale consuetudinario abbiano visto la luce in riferimento ad un nucleo ristretto, ma «fondamentale ed irrinunciabile», di diritti umani. Riconosciuto ed accettato da tutti gli Stati è, difatti, il divieto delle c.d. *gross violations*, alle quali generalmente vengono ricollegate violazioni particolarmente gravi ed efferate e comportamenti disumani e degradanti quali l'apartheid, il genocidio, la tortura, le esecuzioni di massa.

In particolare, la riluttanza degli Stati ad accettare intromissioni esterne all'interno del proprio dominio riservato non può che essere più marcata in quel ramo del diritto

internazionale definito come diritto internazionale economico. Prendendo nuovamente in considerazione la tutela dei diritti umani negli accordi di cooperazione conclusi dalla Comunità europea, è stato in precedenza sottolineato che i paesi in via di sviluppo hanno, fin dall'inizio, mostrato di non gradire l'apposizione di clausole che condizionassero gli aiuti offerti dai paesi industrializzati al rispetto di principi democratici.

È evidente come il fenomeno, che qui si affronta, sia ricco di implicazioni di carattere politico. Non del tutto a torto, questi paesi la cui situazione economica rende deboli di fronte ai paesi industrializzati, hanno avvertito questa clausola come un tentativo di violare la propria sovranità territoriale. Secondo il loro punto di vista, il controllo che la Comunità avrebbe dovuto porre in essere al fine di valutare il rispetto o la violazione dei principi contenuti nella clausola di «condizionalità» si scontrava con le scelte di politica interna dei vari paesi e con la libertà di scelta del regime politico-economico di questi Stati. Tale controllo si sarebbe concretato infatti in «valutazioni sull'ordinamento costituzionale, legislativo e giudiziario dei singoli Stati, sulla determinazione dei rapporti tra Stato e cittadino oltre che sulla costituzione di corpi di polizia e degli strumenti destinati alla tutela degli individui».

Ad accrescere ancor di più i dubbi dei paesi a cui venivano offerti finanziamenti per lo sviluppo, era la constatazione dell'assenza di reciprocità della clausola de quo. Se è vero, infatti, che la clausola di «condizionalità» avrebbe consentito alle istituzioni comunitarie di accertare il rispetto dei requisiti imposti, e quindi di indagare, esaminare e giudicare le attività dei Pvs, altrettanto vero è che questi stessi paesi non avrebbero potuto esercitare un corrispondente controllo sulle attività comunitarie. Ciò significava che pur essendo il contenuto della clausola finalizzato alla sospensione degli aiuti in caso di violazione dei principi a tutela dei diritti umani, questo valeva solo per la Comunità. I Pvs non avrebbero mai potuto godere di un diritto analogo,

neanche in quei casi, come quelli in precedenza ricordati dei comportamenti discriminatori nei confronti dei lavoratori immigrati, in cui essi riscontravano violazioni da parte della stessa Comunità.

Nelle ultime pagine del paragrafo precedente abbiamo constatato come infine la Comunità sia riuscita ad addivenire ad un compromesso con i paesi in via di sviluppo riuscendo ad inserire, regolarmente dal 1995 in poi, negli accordi di cooperazione la clausola di «condizionalità». Il raggiungimento di tale risultato è stato reso possibile innanzitutto grazie alle numerose rassicurazioni giunte dalla Comunità, che più volte ha ribadito il carattere non strumentale dell'inserimento della clausola ai fini di una indebita ingerenza nella domestic jurisdiction.

In secondo luogo, sono state offerte garanzie, a livello comunitario, che la Comunità stessa avrebbe prestato maggiore attenzione per il rispetto dei diritti umani all'interno del territorio europeo, in generale, e in una serie di questioni di particolare interesse per i Pvs. Dalle argomentazioni fin qui fatte, è facile scorgere, nel complesso dei molteplici aspetti positivi, qualche rischio concreto.

Sarebbe superficiale non valutare appropriatamente gli ostacoli che possono rendere difficoltoso il percorso intrapreso dall'Unione europea e dalla Comunità Internazionale intera verso un pieno ed effettivo riconoscimento dell'importanza, anche economica, che i diritti umani rivestono.

Nessuno nega che il principio di condizionalità sia destinato a misurarsi con altri principi di diversa natura - economica, geo-politica, strategica – tuttavia spetta alla Comunità il compito di dimostrare il suo ruolo guida e di riferimento operando coerentemente nel rispetto rigoroso di determinati principi di cui essa stessa richiede l'applicazione. Non si può dimenticare infine che tutti gli Stati membri dell'UE sono democrazie che nelle loro politiche interne ed estere sostengono gli stessi principi ancorati al trattato. Questa caratteristica conferisce all'UE un peso politico e morale

sostanziale nonché gli strumenti per esercitare un'influenza che può essere utilizzata a favore della democratizzazione e dei diritti umani.

8. La strategia adottata dalla Comunità europea a partire dagli anni ottanta, diventata una costante dal decennio successivo, di usare gli accordi di cooperazione allo sviluppo al fine di promuovere un equilibrato progresso democratico, ha avuto un'interessante evoluzione anche nelle relazioni instauratesi con i suoi partner mediterranei. Lo dimostra il fatto che la Commissione ha più volte affermato con molta enfasi che: «I diritti umani e le libertà fondamentali costituiscono una parte integrante ed essenziale del quadro che disciplina le relazioni tra l'Unione europea e i suoi partner mediterranei». In generale, poi, la politica europea in questo ambito si è concretata in tutta una serie di comunicazioni, adottate dalla Commissione nell'ultimo decennio, relative ai diritti umani e alla democratizzazione.

La vicinanza geografica che lega strettamente i paesi di quest'area all'Europa, tale che qualsiasi turbamento politico investe inevitabilmente anche l'Unione, e gli intensi rapporti economici, attribuiscono a questa regione un significato strategico. Sarebbe allora inconciliabile con questa ottica l'avvio di programmi che avessero fini unicamente commerciali o semplicemente d'aiuto finanziario. In un altro documento la Commissione conferma che «Les relations de l'Union européenne avec les pays situés au sud et à l'est de la Méditerranée reposent sur une politique de proximité qui reflète l'importance politique et stratégique de cette région pour l'UE, et qui va bien au-delà de simples programmes d'aide et d'échanges».

Dagli atti prodotti in materia dalle istituzioni comunitarie si desume che, anche nei rapporti con questi Stati, la riduzione della povertà rimane uno degli obiettivi principali della politica di sviluppo della CE e che essa può essere realizzata solo in presenza di forme di governo democratiche e di governi trasparenti. Nessuna

obiezione regge davanti alla affermazione che i governi corrotti e autocratici sfruttano gli aiuti indirizzati dai paesi industrializzati per mantenere il loro dominio sul paese o per alimentare l'arricchimento personale a spese della popolazione. La democrazia si conferma allora elemento fondamentale di stabilità e benessere poiché, sembrerebbe, solo in presenza di alcuni fattori quali democrazia, pluralismo e rispetto delle minoranze può attivarsi un processo virtuoso di sviluppo. Pare, dunque, che siano stati presi impegni congiunti nei quali si evidenzia la necessità e la volontà di potenziare gli sforzi nel campo della promozione dei diritti umani.

Tra le pagine di un documento d'orientamento strategico indirizzato dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo si prende atto che, tuttavia, per quanti sforzi siano stati fatti, i progressi ottenuti in questo senso sono ancora insufficienti e le carenze radicate profondamente nelle «strutture della governance del mondo arabo» impediscono miglioramenti adeguati in campo economico e sociale. In materia di diritti umani e di democratizzazione ancora varie questioni si pongono in maniera preoccupante per la regione. A livello istituzionale, ad esempio, nella maggior parte dei paesi Meda, ad un forte esecutivo che, generalmente, esercita la gran parte dei poteri non viene controbilanciato un organo legislativo adeguatamente rappresentativo ed un organo giudiziario nettamente indipendente.

Non si può negare che passi positivi siano stati compiuti da alcuni di detti paesi, i quali si sono impegnati, con notevoli sforzi, in significative riforme; d'altra parte il rispetto dei principi fondamentali relativi ai diritti umani non è ancora conforme alle norme internazionali. In senso negativo ha operato, poi, tanto il fondamentalismo di matrice religiosa che ha costituito per i governi una forte alternativa politica alla democrazia, quanto le problematiche relative alla sicurezza interna, ed in particolare la lotta al terrorismo, che si sono imposte all'indomani dell'11 settembre 2001. In quest'ultimo caso la necessità di prevenire attacchi terroristici ha prevalso con una

certa frequenza su valori e libertà democratiche comportando l'adozione di norme spesso limitative della libertà di espressione e di associazione.

Il raggiungimento da parte degli Stati che si affacciano sul mediterraneo di riforme significative verso il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, ha visto l'Unione impegnata nella promozione di politiche che privilegiassero il dialogo, il sostegno e l'incoraggiamento. Confronto positivo e propositivo avviato con i governi di questi paesi, unici responsabili nei riguardi dei loro cittadini, della Comunità Internazionale e dell'ONU del mancato rispetto dei diritti umani sul loro territorio. Nella maggior parte dei casi, con gli strumenti convenzionali utilizzati, in particolare con gli accordi di associazione, l'Unione ha cercato di avviare un rapporto duraturo basato sul dialogo costante e durevole su questioni bilaterali e internazionali di interesse reciproco.

Non è difficile intuire che non sempre gli obiettivi comunitari, così sintetizzati, trovano il completo accordo ed impegno a cooperare dei partner mediterranei e che talvolta il paese terzo può non essere disposto a modifiche nel senso indicato. In queste occasioni gli strumenti di dialogo e concertazione vengono sostituiti da misure "negative" necessarie a «forzare» il rispetto di tali diritti.

Sarebbe inappropriato, e condurrebbe senz'altro ad un errore di valutazione, pensare che le misure propositive sono da sole sufficienti a convincere un governo ad adottare riforme importanti quali sono quelle che prevedono un rafforzamento delle istituzioni democratiche. Hanno, quindi, acquisito una importanza crescente le così dette misure di "condizionalità negativa". Così, anche negli accordi di cooperazione conclusi con i paesi mediterranei, ha trovato larga diffusione l'inserimento della clausola di «condizionalità». In tale clausola, come chiarito nelle pagine che precedono, il rispetto dei diritti umani e la democrazia divengono un "elemento essenziale" delle relazioni con tali paesi. In essa si dispone che: «i rapporti tra le parti e tutte le disposizioni

dell'accordo stesso devono fondarsi sul rispetto dei diritti umani e dei principi democratici che guidano le politiche nazionali ed internazionali delle parti e che costituiscono un elemento essenziale dell'accordo».

In particolare, negli accordi con i paesi euromediterranei questa clausola ha iniziato ad essere inserita a partire dal 1995, quando fu firmato il primo accordo di associazione con la Tunisia, per poi divenire una costante nelle relazioni con i diversi Paesi terzi parti del processo di Barcellona.

Nel processo di cooperazione avviato, le misure che condizionano gli aiuti al rispetto dei valori fondamentali per l'uomo sono state applicate in maniera meno gravosa rispetto alla strategia scelta nell'ambito delle Convenzioni di Lomé, dando preferenza a strumenti in grado di continuare comunque a mantenere operante l'accordo. Non diversamente rispetto ad altri programmi di cooperazione e di aiuto finanziario e tecnico, difatti, anche nel testo dei regolamenti comunitari che hanno istituito il Meda compare la clausola di «condizionalità». In modo differente rispetto al passato sono, però, stati previsti finanziamenti, destinati ad alcuni settori chiave quali l'istruzione e la formazione professionale, che mirano alla realizzazione di importanti progressi in materia di rispetto dei diritti umani mediante la realizzazione di obiettivi in campo economico e sociale. Di notevole importanza sono poi quei programmi concepiti appositamente al fine di supportare le iniziative nell'ambito dei principi democratici quale ad esempio il Meda Democracy.

Al termine di queste considerazioni non si può mancare di sottolineare, come ha constatato anche la Commissione, che la via degli accordi di associazione non è stata da sola in grado di assicurare concretezza ed efficacia in materia di diritti umani. La ragione della loro relativa inefficacia può essere imputata da un lato nella mancanza di una effettiva volontà dei Paesi terzi di instaurare un dialogo intorno a certe problematiche da loro considerate inaffrontabili, dall'altro al non tenere in adeguata

considerazione il fatto che il dialogo pone a confronto Paesi che differiscono profondamente nel loro background culturale, sociale e politico.

Sembra inevitabile constatare, in queste ultime pagine, che sarebbe certamente privo di buon senso giudicare oggi se l'impostazione adottata dall'Unione europea sia più o meno corretta. I processi di cambiamento, soprattutto in ambiti talmente delicati, sono indubbiamente lenti e difficilmente possono essere valutati in modo corretto nel breve periodo.

Possiamo unicamente affermare con convinzione che il ruolo dell'Unione europea nel contesto internazionale può, e deve, risultare determinante nel processo di affermazione dei diritti umani nel settore della cooperazione allo sviluppo.

9. Nelle pagine di questo lavoro si è cercato di individuare gli elementi che hanno indotto l'Unione europea, nel tempo, a stringere legami sempre più intensi tra il rispetto di valori democratici fondamentali e gli aiuti finanziari diretti allo sviluppo di paesi in condizioni economiche e sociali difficili. Si è osservato ripetutamente come sviluppo e democrazia dei paesi in via di sviluppo siano fattori assolutamente complementari ed inscindibili.

Come in qualunque trasformazione dirompente, perché si cominciasse a riflettere sull'importanza di questo legame sono prima dovute verificarsi tragedie umanitarie capaci di sconvolgere e attirare l'opinione pubblica mondiale. Solo allora le istituzioni comunitarie, così come tutta la comunità internazionale, ha per la prima volta iniziato a guardare da un'altra prospettiva gli interventi previsti per il progresso economico e sociale dei paesi "arretrati". In definitiva questi accadimenti hanno, perlomeno, avuto il pregio di risvegliare l'Europa da un cauto disinteresse convincendola a modificare questi interventi, inizialmente, fondati perlopiù su retaggi coloniali.

I tempi necessari per la precisazione di forme e strumenti adeguati a contemperare

interessi distinti, ma convergenti, quali i bisogni più immediati dei Paesi in via di sviluppo - da realizzare tramite un progresso economico e sociale equilibrato - e l'accettazione di principi democratici e dello Stato di diritto sono stati, e lo sono ancora, lunghi. Ciò non toglie che si è ormai definitivamente radicata la consapevolezza che un miglioramento delle condizioni economiche di un paese non può essere centrato in mancanza del sostegno alla tutela dei diritti umani e più in generale alla buona gestione degli affari pubblici.

Correttamente, le strategie politiche adottate a livello comunitario hanno mutato nel tempo il loro approccio. Gli scarsi risultati ottenuti nel sistema della Convenzioni di Lomè, se pure ci sono stati, a dispetto della travagliata evoluzione in questi accordi della clausola di «condizionalità», ha portato al convincimento che un atteggiamento eccessivamente aggressivo e di imposizione difficilmente stimola effetti positivi. Da un primo approccio negativo e punitivo che comportava l'immediata sospensione o denuncia dell'accordo di cooperazione, l'UE ha finito per insistere su clausole, invero simili alle precedenti, intese a promuovere il dialogo e le misure positive, come il sostegno comune alla democrazia e ai diritti umani, introducendo, almeno in teoria, un rapporto a "doppio senso". L'UE, secondo quest'ottica, dovrebbe essere dunque pronta a discutere dei diritti umani e della democrazia all'interno dei suoi confini.

Una breve analisi delle dinamiche dei principi fondamentali nelle relazioni euromediterranee ha messo in luce una situazione tutt'altro che rassicurante, in fatto di conquiste democratiche, per quei paesi situati sull'altra sponda del Mediterraneo. Lo stesso Parlamento europeo ha più volte avuto occasione di evidenziare un progressivo deterioramento della situazione interna di molti Paesi mediterranei e le carenze, in evidente contrasto con una corretta impostazione della cooperazione, del partenariato nel settore dei diritti umani. Per questo si è più volte, e da più parti, richiesto un comportamento intransigente da parte della Commissione sia nell'imporre standard

minimi di “democraticità” sia nel verificare costantemente il suo attento e scrupoloso rispetto proprio tramite le clausole di «condizionalità». Indispensabile a far ciò, un’attività di monitoraggio che serva quale adeguato strumento di controllo.

Di pari importanza, si nota, è poi la coerenza con la quale l’UE deve svolgere la sua azione di difesa dei diritti umani. Nella complementarità delle sue politiche, innanzitutto, e nel coordinamento tra le proprie politiche di cooperazione allo sviluppo e quelle dei singoli Paesi membri. In altri termini, come qualcuno osserva, è rilevante non soltanto il necessario collegamento tra politica di cooperazione allo sviluppo e Pesc, ma acquista un significato prioritario il nesso tra l’azione comunitaria e quella degli Stati membri in un settore di non esclusiva competenza della Comunità.

Si ritiene in definitiva che per poter valutare correttamente l’efficacia di questi accordi, nonché delle strategie con essi messe in pratica, bisognerà attendere i responsi che vengono dal tempo. Sarà necessario quindi determinare, nel momento in cui avverranno le violazioni dei diritti umani e dei principi democratici, se gli accordi stessi e le clausole siano stati sufficienti per ristabilire la situazione o se invece essi abbiano avuto scarso effetto.

10. Bibliografia:

ANGIOI, Genesi ed Evoluzione del “principio di condizionalità” nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità Europea, *Rivista Internazionale dei Diritti dell’Uomo*, 2/1999, pp. 458 ss.;

ANGIOI, Le dinamiche universalismo–regionalismo nei diritti umani e i loro riflessi sulle relazioni euromediterranee: quali prospettive per un dialogo tra Europa e mondo arabo?, *Rivista Internazionale dei diritti umani*, 2003, pp. 44 ss.;

BARBARELLA, Il ruolo della cooperazione decentrata, in *Politica Internazionale*, n.

1-2/1998, pp. 63 ss.;

BUIRETTE – MURAU, Les difficultés de l'internationalisation des droits de l'homme à propos de la Convention de Lomé, in Rev. Trim. Droit Eur., 1985, p.462 ss.

CALCHI NOVATI, Passato e Futuro della Convenzione di Lomé, in Politica Internazionale, n. 1-2/1998, p.9 ss.;

CASAVOLA, Diritti Umani, CEDAM, 1997;

CONFORTI, Diritto Internazionale, Editoriale Scientifica, ultima edizione.

DAVÌ, Comunità Europee e Sanzioni Economiche Internazionali, Napoli, 1993, p. 193 ss.;

DI FRANCO, Il rispetto dei diritti dell'uomo e le "condizionalità" democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo, Rivista di Diritto Europeo, 3/1995, p.543 ss.;

FOSSATI, Cooperazione allo sviluppo: la condizionalità politica, Politica Internazionale, n. 3/1999, p.11 ss.;

GARAVELLO, I Paesi ACP, la UE dopo l'Uruguay Round, Politica Internazionale, n. 1-2/1998, p.29 ss.;

KRANZ, Lomé le dialogue et l'homme, in Rev. Trim. de dr. Eur.,1988, pp.454 ss. ;

ISERNIA, La cooperazione allo sviluppo, Bologna, Il Mulino, 1995;

LEANZA, Il Diritto Internazionale, da Diritto per gli Stati a Diritto per gli Individui, Giappichelli, Torino, 2002

LIAKOPOULOS, The politics of European Union in Asia Pacific region, Aracne editions, Rome, 2004, pp. 210

LIAKOPOULOS, The politics of United Nations in Asia Pacific region, Aracne editions, Rome, 2004, pp. 360.

LIVI, L'UE e la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, Politica Internazionale, n. 3/1997;

- LUCCHINI, Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione Europea, Milano, Giuffrè, 1999;
- MAE – DGCS, Atti della conferenza sulla Cooperazione allo Sviluppo. La politica di solidarietà esterna nel nuovo contesto internazionale: la responsabilità dell'Europa ed il ruolo dell'Italia, Roma 17-19 settembre 1991;
- MAE – DGCS, Programmazione della cooperazione allo sviluppo per il 1999 – 2000, DIPCO, speciale n. 3/99;
- MAE – DGCS, Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1998, Roma, IPZS, vol. I, 1999;
- MARTINEZ, La politica di cooperazione allo sviluppo della CEE, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 1991;
- PAPISCA - MASCIA, Le Relazioni Internazionali nell'Era dell'Interdipendenza e dei Diritti Umani, Padova, 1991;
- PECES MARTINEZ, Teoria dei diritti fondamentali, Milano, Giuffrè, 1993;
- PIPPAN, The rocky road to Europe: The EU's stabilisation and association process for the western Balkans and the principle of conditionality, European Foreign Affairs Review, n.9, 2004, p.219 ss.;
- PINELLI, Conditionality and enlargement in light of EU constitutional development, European Law Journal, Vol. 10, issue 3, May 2004;
- PISILLO – PAZZESCI, Sospensione dei Trattati per Inadempimento, Milano, 1984;
- SICO, Gli Effetti del Mutamento delle Circostanze nei Trattati Internazionali, Padova, 1983;
- TELCHINI, L'Associazione in Diritto Internazionale con Particolare Riguardo all'Accordo Grecia - Comunità Economica Europea, in Diritto Internazionale, 1961, n. I, pp. 318 – 333;
- TOUSCOZ, Cadre Juridique des Actions de la Communauté en Faveur des Droits de

l'Homme en pays Tiers, in Cassese, Clapham, Weiler, Human Rights and the European Community: Methods of Protection, Baden – Baden, 1991, p. 510 ss.;

TRIULZI, Nuovi scenari di cooperazione, in *Politica Internazionale*, n. 1- 2/1998;

UMBERTAZZI, Atto Unico e Tutela dei Diritti dell'Uomo, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'Uomo*, 1989, n.2, p.299;

VAUCHER, L'évolution récente de la pratique des sanctions communautaires à l'encontre des Etats tiers, in *Rev. Trim. De Dr. Eur.*, 1993, pp. 39 ss.;

VECCHI, Un investimento politico per un futuro comune, *Politica Internazionale*, n. 1/1998, p. 79;

VILLANI, L'evoluzione del diritto allo sviluppo nel diritto internazionale, *Volontari e Terzo Mondo*, n. 4/1997;