



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

**La politica di condizionalità dell'Unione europea nelle
relazioni con gli Stati ACP: dalle Convenzioni di Lomé
all'accordo di Cotonou**

Prof.
Francesco Cherubini
RELATORE

Angela Venditti
Matr. 086012
CANDIDATA

Anno Accademico 2019/2020

*Today's human rights violations are
the causes of tomorrow's conflicts.*
(Mary Robinson,
già Alto Commissario ONU per i diritti umani)

*You cannot develop people.
You must allow people to develop themselves.*
(Julius Nyerere,
già Presidente della Tanzania)

Sommario

I.	Introduzione.....	p. 4
1.	L'Unione europea e il principio di condizionalità: generalità.....	p. 8
1.1.	Basi giuridiche del principio di condizionalità nel sistema UE.....	p. 9
1.2.	La condizionalità all'interno dell'UE: il rispetto dei valori <i>ex art. 2</i> e il meccanismo sanzionatorio.....	p. 15
1.3.	La condizionalità nelle relazioni esterne: procedure di allargamento dell'Unione.....	p. 21
1.4.	La condizionalità nelle relazioni esterne: accordi commerciali e cooperazione allo sviluppo.....	p. 29
2.	Il principio di condizionalità nei rapporti con gli Stati ACP: il quadro normativo.....	p. 35
2.1.	I primi passi delle relazioni ACP-UE: la prima, la seconda e la terza Convenzione di Lomé.....	p. 36
2.2.	Il cambiamento di rotta e l'introduzione delle clausole di condizionalità: la IV Convenzione di Lomé e la IV Convenzione di Lomé <i>bis</i>	p. 44
2.3.	L'approfondimento del principio di condizionalità: l'accordo di Cotonou e il "buon governo"	p. 52
3.	Il vigente meccanismo di condizionalità negativa.....	p. 62
3.1.	Le disposizioni dell'art. 9 dell'accordo di Cotonou: le clausole "elemento essenziale"	p. 62
3.2.	Le disposizioni degli articoli 96-97 dell'accordo di Cotonou: il meccanismo sanzionatorio.....	p. 73
3.3.	Il meccanismo sanzionatorio nella pratica: il caso della Guinea-Bissau.....	p. 78

4.	Le criticità derivanti dalla politica di condizionalità dell'Unione europea.....	p. 85
4.1.	Inconsistenze nell'applicazione delle sanzioni: i “non casi” ...	p. 86
4.1.1.	Il colpo di Stato del 2000 nelle Isole Salomone.....	p. 87
4.1.2.	Le conseguenze delle elezioni in Kenya nel 2007.....	p. 89
4.1.3.	Il colpo di Stato in Mali nel 2012.....	p. 91
4.2.	Gli interessi europei e problematiche riguardanti il “double standard” dell'azione dell'UE.....	p. 93
4.3.	Il dilemma sviluppo-democrazia: obiettivi contrastanti.....	p. 99
II.	Conclusioni - Il futuro del partenariato ACP-UE.....	p. 103
III.	Bibliografia finale.....	p. 108
IV.	Abstract.....	p. 114

I.

INTRODUZIONE

Condizione: da *condicio-onis*, a sua volta derivante da *condicere*, vale a dire “accordarsi, convenire, pattuire”.

L’etimologia della parola “condizione”, e per estensione “condizionalità” è strettamente legata all’azione di stringere un patto o concludere un accordo con un’altra parte. Nell’evoluzione del significato, si è giunti a identificare una “condizione” come una sorta di limitazione all’attuazione di un trattato o alla concessione di determinati favori.

Il principio giuridico della “condizionalità” è applicato dall’Unione europea in numerosi casi, sia nella sua inserzione in accordi internazionali conclusi dall’Unione che nella sua inclusione in numerose disposizioni interne. Ad esempio, la messa a disposizione dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) è *condizionata* al rispetto di criteri specifici, riguardanti la presenza all’interno del quadro statale di alcuni fattori organizzativi e normativi, oltre che economici, volti a poter sostenere l’effettiva implementazione dei fondi. Un discorso simile può essere affrontato nel caso del Meccanismo europeo di stabilità (MES), che, nella sua forma “classica”, cioè quella stabilita per contrastare gli effetti negativi della crisi economica del 2008 negli Stati europei più a rischio, prevedeva, al fine di ottenere i finanziamenti, il rispetto di stringenti condizionalità legate, ad esempio, all’implementazione di precise riforme economico-finanziarie oppure di tagli alla spesa pubblica per migliorare la generale situazione economica del Paese che richiedeva l’accesso alle risorse.

In questa tesi ci si concentrerà sull’impiego della condizionalità nelle relazioni esterne dell’Unione, con particolare attenzione al suo utilizzo nei confronti dei Paesi ACP, geograficamente collocati in Africa, Caraibi e Pacifico. In particolare, a oggi partecipano al gruppo ACP 48 Stati del continente africano, 16 dei Caraibi e 15 dell’area pacifica, per un totale di 79. Le relazioni ACP-UE hanno caratterizzato la politica estera dell’Unione per 70 anni, da quando Robert Schuman, nella sua Dichiarazione del 1950, non solo poneva le basi per la realizzazione del progetto europeo, ma invitava la futura Unione europea a continuare a intrattenere relazioni privilegiate con il continente africano, incoraggiando azioni volte ad avvanzarne lo sviluppo. Il partenariato ACP-UE è un tipico esempio di cooperazione allo sviluppo, che si concretizza nell’assistere e collaborare con i governi degli Stati presi in considerazione al

fine di promuoverne lo sviluppo umano ed economico. Le azioni europee in questo campo sono rintracciabili in ogni parte del globo, e quelle destinate al gruppo ACP sono tra quelle più estese e storicamente più rilevanti.

Inoltre, il partenariato ACP-UE è stato un vero laboratorio per quanto riguarda la gestione europea del sostegno ai Paesi in via di sviluppo. In particolare, l'evoluzione delle relazioni tra Stati ACP e Unione europea ha attraversato numerose fasi, fino ad assumere caratteri politici e securitari del tutto estranei alla prima formulazione degli accordi.

Nel quadro di collaborazione tratteggiato finora vennero inserite, alla fine del XX secolo, delle clausole di condizionalità, volte a rendere le parti in causa, ma principalmente gli Stati ACP, *accountable* per ciò che riguardava la gestione degli affari statali. Precisamente, si rendeva l'accesso ai fondi europei, che dovevano sostenere lo sviluppo di questi Paesi, condizionale al rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto. Veniva dunque inserita in un contesto prevalentemente commerciale ed economico una componente politica, resa in un certo senso sovraordinata rispetto all'iniziale oggetto del partenariato. Questa tesi si concentrerà sull'analizzare nel dettaglio il principio di condizionalità, mettendo in luce le possibili incongruenze e lacune che esso ha avuto, o ha tuttora, nel corso della sua implementazione.

Il primo capitolo delinea un quadro generale del principio di condizionalità, partendo dall'analisi delle sue basi giuridiche, rilevabili nei trattati. In seguito, ci si occuperà dell'analisi dell'utilizzo della condizionalità nella pratica, esaminando tre situazioni *macro*. In primo luogo, si approfondirà l'impiego dell'art. 7 TUE, esempio tutto interno ai confini europei della condizionalità. Infatti, gli Stati facenti parte dell'Unione sono tenuti a rispettare e promuovere al loro interno i valori dell'Unione europea, elencati all'art. 2 TUE, pena la perdita dei diritti derivanti dalla *membership* europea. Secondariamente, si farà riferimento alla condizionalità applicata nei confronti degli Stati interessati a diventare membri dell'UE. In questo caso, l'ottenimento di benefici, vale a dire l'entrata nell'Unione, è posteriore all'osservanza dei criteri stabiliti. In ultima istanza, ci si concentrerà sull'impiego di clausole di condizionalità inserite negli accordi commerciali e negli accordi riconducibili al campo della cooperazione allo sviluppo.

Il secondo capitolo comincerà ad analizzare il partenariato ACP-UE, partendo dalla sua evoluzione storica. Si ripercorreranno infatti le origini del partenariato, rintracciabili nella Dichiarazione Schuman e nella prima Convenzione di Yaoundé del 1963, che istituiva un'area di libero scambio tra i Paesi dell'allora Comunità economica europea e quelli dell'*Associated African States and Madagascar* (AASM). In seguito, si analizzeranno le

quattro Convenzioni di Lomé (1970-1995), e si seguirà la crescente importanza che il principio di condizionalità cominciò ad assumere. In conclusione, si approfondirà il nuovo quadro stabilito dall'accordo di Cotonou del 2000, e le innovazioni nell'ambito della condizionalità, ormai pienamente integrata nei principi alla base del partenariato.

Nel terzo capitolo si passerà all'esame della formulazione del principio di condizionalità, normalmente composto da due clausole: la clausola "elemento essenziale", che elenca i principi che le parti sono tenute a rispettare per poter accedere ai progetti e all'erogazione dei finanziamenti, e la clausola "di non esecuzione", che regola invece l'eventualità in cui le parti non rispettino i principi sui quali si è trovato un accordo. In particolare, l'accordo di Cotonou prevede una clausola "elemento essenziale" all'art. 9, in cui si afferma l'essenzialità ai fini del raggiungimento degli obiettivi del partenariato del rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti umani e del "buon governo" (considerato "elemento fondamentale"), e una clausola "di non esecuzione" agli art. 96-97. Da ultimo, si passerà all'analisi del caso pratico della Guinea-Bissau, al fine di monitorare il funzionamento del meccanismo sanzionatorio.

Il quarto capitolo, infine, andrà a enumerare le criticità derivanti dall'utilizzo europeo del principio di condizionalità, con particolare riferimento alla mancanza di linearità nel suo utilizzo. Si presterà infatti attenzione alla mancata implementazione del principio in casi in cui, su base teorica e pratica, si sarebbe dovuta registrare un'azione sanzionatoria, e alla sempre maggiore preponderanza nel partenariato di interessi europei non necessariamente in linea con l'utilizzo rigido della condizionalità.

La scelta di questa tematica, oltre all'interesse personale, è stata dettata dall'importanza che l'azione esterna dell'Unione europea ha nell'attuale scenario internazionale. L'approfondimento di un'azione effettivamente comune a tutti gli Stati membri e che si orienti in virtù del perseguimento di obiettivi europei è centrale nella strutturazione delle future dinamiche internazionali. Inoltre, ritengo particolarmente rilevante il tema della cooperazione allo sviluppo, data la cardinalità della tematica della redistribuzione della ricchezza in un mondo così globalizzato e interconnesso come il nostro. Inoltre, l'emergenza di nuove potenze mondiali e di giganti economici appartenenti al "Sud del mondo" potrebbe profondamente influire sull'assetto delle future relazioni internazionali.

In quest'ottica, l'Unione dovrà essere in grado di poter comunicare efficacemente con tutte le forze in campo, occupando, come nel corso della Guerra fredda, una posizione terza e non allineata rispetto ai due nuovi protagonisti dello scenario internazionale: gli Stati Uniti e la Cina.

Tenendo questo a mente, questa tesi cercherà di delineare un quadro il più possibile chiaro ed esaustivo delle relazioni ACP-UE, concentrandosi in particolare sulle ragioni alla base dell'inserimento e dell'evoluzione del principio di condizionalità nel partenariato, per poi chiedersi se lo strumento della condizionalità sia effettivamente utile ai fini del raggiungimento degli obiettivi del partenariato e se esso possa trovare una concreta collocazione nel futuro dell'azione esterna dell'UE, e in particolare di quello della cooperazione allo sviluppo nei confronti degli Stati ACP.

CAPITOLO 1

L'UNIONE EUROPEA E IL PRINCIPIO DI CONDIZIONALITÀ: GENERALITÀ

Sommario: Introduzione. 1.1. Basi giuridiche del principio di condizionalità nel sistema UE. 1.2. La condizionalità all'interno dell'UE: il rispetto dei valori ex art. 2 e il meccanismo sanzionatorio. 1.3. La condizionalità nelle relazioni esterne: procedure di allargamento dell'Unione. 1.4. La condizionalità nelle relazioni esterne: accordi commerciali e cooperazione allo sviluppo.

All'interno del panorama giuridico dell'Unione europea, il principio di condizionalità può trovarsi ad assumere diverse forme e formulazioni a seconda dell'obiettivo da perseguire. In particolare, gli scopi principali per i quali queste clausole possono essere attivate consistono fondamentalmente in tre fattispecie: garantire il rispetto dei valori alla base dell'impianto UE (art. 2 TUE), determinare le modalità di accesso all'Unione (art. 49 TUE), sulla base di precisi criteri governati per l'appunto da condizioni specifiche, e costituire gli elementi essenziali a fondamento degli accordi commerciali e di cooperazione allo sviluppo. In aggiunta, può considerarsi parte del più generale meccanismo della condizionalità anche la determinazione dei parametri economici necessari per accedere all'area euro (criteri di convergenza ex art. 140 TFUE¹). Inoltre, condizionalità possono essere attivate nell'ambito dell'utilizzo del Fondo salva-Stati (MES), tramite l'imposizione dell'attuazione di riforme specifiche volte a garantire il miglioramento della stabilità economica e finanziaria del Paese richiedente l'attivazione del Fondo in cambio dello stanziamento dei fondi di assistenza finanziaria.

Sebbene la condizionalità economica sia alla base di molte controversie nei riguardi dell'apparato finanziario e burocratico dell'UE, in questo lavoro ci si concentrerà essenzialmente sulle clausole di condizionalità politica, con particolare riferimento alle relazioni tra UE e paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico).

¹ L'art. 140, co. 1, TFUE stabilisce i criteri da rispettare per obbligare alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria: il raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi, la sostenibilità della situazione della finanza pubblica, il rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo per almeno due anni, senza svalutazioni nei confronti dell'euro, e la necessità di livelli di tassi di interesse a lungo termine che riflettano la stabilità della convergenza raggiunta dallo Stato membro con deroga e della sua partecipazione al meccanismo di cambio.

In questo primo capitolo, si tratterà del principio di condizionalità in termini generali, tentando di delineare un quadro giuridico il più possibile completo dell'utilizzo di queste clausole sia nella dimensione interna dell'Unione che soprattutto in quella esterna, per la quale questo principio è stato inizialmente ideato e applicato.

1.1. Basi giuridiche del principio di condizionalità nel sistema UE

Le basi giuridiche sottostanti alla condizionalità nei termini che si stanno considerando possono essere facilmente trovate nella cornice istituzionale dell'Unione, in particolare tra gli articoli che orientano la politica estera e di sicurezza comune dell'UE.

La condizionalità politica dell'Unione europea poggia *in primis* sull'art. 2 TUE, in cui sono enunciati i valori fondanti dell'Unione, quali il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. Segnatamente, i principi di democrazia, di garanzia dello stato di diritto e di rispetto dei diritti umani assumono rilevanza particolare nei riguardi della condizionalità. Infatti, nel caso in cui si individui un "evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2"² è attivata una procedura sanzionatoria che può portare lo Stato, nel caso in cui questa violazione grave sia accertata, a perdere alcuni diritti che derivano dall'appartenenza all'Unione, come l'accesso ai fondi strutturali o il voto in Consiglio.

Secondariamente, a fondamento dell'elaborazione del principio di condizionalità è posto l'art. 3, par. 5, TUE, che recita: "nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi". Sulla base di questa disposizione, la condizionalità assume carattere fondante delle relazioni esterne dell'UE, imperniata sull'obiettivo della promozione dei valori interni all'Unione. In più, l'art. 3 par. 5 identifica tra gli obiettivi dell'Unione anche "l'osservanza e lo sviluppo del diritto internazionale, in particolare il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite".

A sancire ulteriormente l'importanza del rispetto dei diritti umani all'interno del sistema UE è l'art. 6 TUE, che, in particolare, dichiara l'appartenenza della Carta di Nizza ai principi generali del diritto dell'Unione³. La Carta, che

² Art. 7, par. 1, TUE.

³ Art. 6, par. 3, TUE: "[i] diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali".

raggruppa una serie di diritti derivanti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e che ha raggiunto lo stesso valore giuridico dei Trattati solo grazie al Trattato di Lisbona del 2009, ha colmato un vuoto giuridico all'interno dell'Unione, che impediva di fare diretto riferimento al diritto dell'Unione nelle relazioni esterne.

In virtù di queste prime disposizioni, che compongono la base valoriale dell'azione, sia interna che esterna, dell'UE, appare chiaro non solo che il ruolo che esse ricoprono è sostanziale e che, in forza di questa valenza, una loro potenziale violazione condurrebbe a gravi conseguenze, ma soprattutto che ogni azione intrapresa dall'Unione, sia essa di carattere legislativo, e quindi vigente all'interno dell'Unione tra i suoi Stati membri, oppure diplomatico o commerciale, quindi proiettata verso gli Stati ed entità internazionali all'esterno dell'UE, dovrebbe basarsi strettamente su questi principi.

Inoltre, l'art. 21 TUE stabilisce che l'Unione ha come obiettivo la promozione dei suoi valori nelle sue relazioni esterne⁴. La prima formulazione di questa disposizione risale alla stipulazione del Trattato di Maastricht (1992), il cui articolo J.1(2) elencava le finalità della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, vale a dire: difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione, sviluppo e consolidamento dello stato di diritto, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Con alcune modifiche di carattere formale, l'art. 21 TUE dispone essenzialmente lo stesso dell'ex art. J.1(2). In aggiunta, l'art. 21, par. 2, lett. b), indica come finalità dell'Unione il consolidamento e il sostegno della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti dell'uomo e dei principi del diritto internazionale, mentre le lettere d) ed e) individuano, tra di esse, il "favorire dello sviluppo sostenibile nei paesi in via di sviluppo" e l'"incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale". Ugualmente fondamentale al fine di comprendere gli attuali accordi di associazione, specialmente l'accordo di Cotonou correntemente in vigore, è la lett. c) dello stesso articolo, che introduce un obiettivo securitario a orientare l'azione esterna dell'UE⁶. Questa finalità,

⁴ Art. 21, par. 1, TUE: "[l]'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale".

⁵ Trattato di Maastricht, art. J.1(2).

⁶ Art. 21, par. 2, lett. c), TUE: "[al fine di] preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni

introdotta con il Trattato di Lisbona, è fortemente controversa sia da un punto di vista prettamente interno alla giurisdizione UE che nei confronti dei paesi con i quali sono stipulati accordi di associazione. In primo luogo, la mancanza di una politica estera e militare effettivamente basata su un impianto giuridico comunitario (basandosi essa completamente sulle indicazioni e decisioni di istituzioni intergovernative, quali il Consiglio europeo e il Consiglio) rende questa specifica disposizione altamente ambigua e aperta a interpretazioni. Inoltre, come anche sottolineato nella “EU Global Strategy” nel 2016, l’Unione europea punta al rafforzamento di legami multilaterali sotto l’egida dell’ONU, attualmente non completamente implementati, per affrontare problematiche riguardanti la non proliferazione e il terrorismo internazionale, sottolineando come le sfide attuali in termini di sicurezza non possano essere affrontate singolarmente. Secondariamente, l’introduzione di una clausola di tipo securitario come elemento fondamentale di accordi la cui finalità è interamente esente da aspetti di questo tipo (e.g. accordo di Cotonou) è fortemente problematica. In particolare, la revisione del 2005 dell’accordo in questione, che si occupa fondamentalmente di cooperazione allo sviluppo, introduce questi elementi, in particolare la disposizione sulla non proliferazione delle armi nucleari, come base condizionale al proseguimento dell’erogazione degli aiuti e delle azioni di sostegno ai paesi ACP.

Strettamente connessi all’art. 21 e agli obiettivi che esso elenca sono i relativi articoli della parte quinta del TFUE, che regolano in dettaglio l’azione esterna dell’Unione. Oltre alle disposizioni che rimandano direttamente all’art. 21 TUE, come gli articoli 205 e 207 TFUE, il secondo dei quali regola l’ambito della politica commerciale comune, da attuarsi in conformità ai “principi e obiettivi dell’azione esterna”, di particolare rilievo è l’art. 208 TFUE, che disciplina l’area della cooperazione allo sviluppo dell’Unione europea. Infatti, pur rimandando alle finalità generali espresse nell’art. 21 TUE, aggiunge: “l’obiettivo principale della politica dell’Unione in questo settore è la riduzione e, a termine, l’eliminazione della povertà”. Ne consegue che ogni azione dell’Unione nell’ambito della cooperazione allo sviluppo dovrebbe avere come fine ultimo la soluzione al problema della povertà. Questo renderebbe dunque dense di criticità le clausole condizionali di non-proliferazione, che considerano la lotta al loro utilizzo e la collaborazione con l’Unione con riguardo a questo ambito “elementi fondamentali” dell’accordo di Cotonou dopo la revisione del 2005, così come l’inserimento di clausole di monitoraggio sulle migrazioni inserite in accordi di associazione con i paesi

Unite, nonché ai principi dell’Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne”.

di origine dei migranti, che presentano una base di condizionalità positiva sulla base del principio “*more for more*” (più cooperazione più benefici), con particolare riferimento al Mali, al Niger, alla Nigeria e al Senegal, partecipanti tra l’altro all’accordo di Cotonou e dunque riceventi aiuti allo sviluppo.

Come può facilmente evincersi, la *ratio* alla base del principio di condizionalità sta nel garantire che un determinato insieme di valori e/o regole sia rispettato e costituisca il presupposto sul quale instaurare un accordo. Ad esempio, i valori *ex art. 2 TUE* sono a fondamento della *partnership* europea, e costituiscono la *condicio sine qua non* dell’instaurazione del sodalizio. Infatti, nonostante l’eventuale violazione di norme riferite a tali valori a opera di uno Stato membro non comporti di per sé l’esclusione di esso dall’Unione (essendo la procedura regolata dall’art. 50 TUE l’unico modo per recedere dall’Unione), le sanzioni che potrebbero essere applicate, tra cui, in particolare, l’estromissione dello Stato dalle votazioni in seno al Consiglio, comporterebbero la perdita di diritti fondamentali connessi all’appartenenza di uno Stato all’UE. Ragionamenti analoghi possono applicarsi al meccanismo di annessione (art. 49 TUE) e agli accordi di associazione.

Di norma, l’enunciato di una clausola di condizionalità si divide in due parti: una prima, in cui sono contenuti gli “elementi essenziali” sui quali l’accordo o il trattato deve basarsi, e una seconda, in cui vengono esplicitate le “misure appropriate” da adottare nel caso uno o più elementi essenziali vengano violati in fase esecutiva. Le “misure appropriate” si esplicitano di norma attraverso due possibili formulazioni della “clausola di non esecuzione”: la “clausola baltica” e la “clausola bulgara”.

La prima, il cui nome deriva dagli accordi di associazione stipulati dall’Unione con Estonia, Lettonia, e Lituania, nel 1992, prevede la possibilità di sospendere immediatamente, *in toto* o in parte, l’applicazione dell’accordo nel caso di violazione dei suoi elementi essenziali. Nell’accordo di cooperazione economica con l’Estonia, l’art. 21 recita: “le parti si riservano di sospendere, integralmente o parzialmente, il presente accordo, con effetto immediato, in caso di grave violazione di una delle sue disposizioni essenziali”⁷.

La “clausola bulgara”, usata per la prima volta nell’accordo commerciale del 1993 con la Bulgaria, e da allora utilizzata nella maggior parte degli accordi di associazione dell’UE, dispone invece l’introduzione di una procedura di consultazione e dialogo da sviluppare prima dell’eventuale irrogazione delle sanzioni. Nell’accordo in questione, l’art. 46 specifica infatti la procedura da

⁷ Accordo tra la Comunità economica europea e la repubblica di Estonia sugli scambi e sulla cooperazione commerciale ed economica, Bruxelles, 31 dicembre 1992.

seguire nel caso di mancata ottemperanza degli obblighi previsti dallo stesso; in particolare, è previsto, al par. 2, l'utilizzo di una commissione mista formata da rappresentanti di entrambe le parti volta al raggiungimento di una soluzione di compromesso. È dunque privilegiata l'instaurazione di un dialogo tra le parti precedente all'adozione delle "misure appropriate"⁸, nel caso in cui un'intesa non venga raggiunta.

Nella maggior parte degli attuali accordi di associazione quest'ultima formulazione è la più usata, ricorrendo alle sanzioni come *extrema ratio* (e in particolare alla sospensione del trattato come misura estrema da prendere in caso di violazioni particolarmente gravi) in seguito al fallimento degli strumenti diplomatici. Nel caso dell'accordo di Cotonou, ad esempio, l'art. 96 prevede una clausola di non esecuzione *mista*, in cui le consultazioni "vertenti sulle misure adottate o da adottare dalla parte interessata per porre rimedio alla situazione" lasciano spazio alle misure appropriate "adottate in conformità del diritto internazionale e proporzionali alla violazione" nel momento in cui esse si dimostrino inefficaci alla risoluzione diplomatica della controversia.

L'introduzione di queste clausole si basa sulla volontà di inserire un procedimento per contrastare l'eventuale violazione di un elemento essenziale all'interno dell'accordo stesso, senza dover ricorrere alle regole generali espresse dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. L'art 60 della Convenzione, infatti, dispone che nel caso di "violazione di una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto o dello scopo del trattato" (nel caso di specie la clausola "elemento essenziale") permette all'altra parte di "sospenderne completamente o parzialmente l'applicazione". Il principio *inadimplendi non est adimplendum* alla base di questa disposizione consente dunque l'estinzione o la sospensione del trattato, ed è regolato dal punto di vista operativo dall'art. 65 della Convenzione di Vienna, in cui è stabilita la procedura da seguire nel caso in cui sia attivata la clausola *ex art 60*. L'inserimento di clausole specifiche bypassa dunque la procedura indicata dalla Convenzione di Vienna, riservando alle parti la competenza a negoziare i tempi e i termini di un'eventuale sospensione del trattato.

Prima di procedere con l'analisi della condizionalità interna al sistema giuridico dell'UE, è necessario soffermarsi da un lato sulla differenza tra condizionalità *ex ante* e condizionalità *ex post*, e dall'altro su quella tra condizionalità positiva e negativa.

⁸ Accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali tra la Comunità Economica Europea e la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, da una parte, e la repubblica di Bulgaria, dall'altra, Bruxelles, 23 dicembre 1993.

L'inserimento di clausole di condizionalità *ex ante* in un accordo prevede il raggiungimento delle condizioni indicate anteriormente all'entrata in vigore dello stesso. Questo è il caso, ad esempio, della procedura di adesione all'UE, che, tramite un accordo negoziato tra le istituzioni europee e lo Stato richiedente, dispone non solo l'obbligatoria conformità ai valori *ex art. 2* (gli elementi essenziali) ma anche il soddisfacimento di specifiche condizioni prima dell'effettiva entrata dello Stato nell'Unione.

La condizionalità *ex post*, sicuramente più diffusa, dato l'alto rischio che le clausole *ex ante* pongono nel poter mettere a repentaglio le stesse negoziazioni nel caso in cui l'altra parte non voglia includerle nell'accordo, prevede invece l'obbligo di ottemperare alle condizioni solo dopo l'entrata in vigore dell'accordo. In questo contesto si può fare riferimento a tutte le clausole di rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto che fanno parte della maggior parte degli accordi di associazione dell'Unione.

La differenza tra condizionalità positiva e negativa, diversamente da quella tra *ex ante* ed *ex post*, è di carattere sostanziale.

La prima assicura benefici e incentivi una volta che le condizioni vengano soddisfatte, sotto la forma di aumento di aiuti finanziari e/o consolidamento dei rapporti commerciali o diplomatici. Un esempio di condizionalità positiva può trovarsi all'interno del paradigma del GSP+ (*General System of Preferences*), uno strumento unilaterale utilizzato nelle relazioni commerciali tra UE e paesi in via di sviluppo che propone l'azzeramento dei dazi doganali sull'importazione dei prodotti di questi ultimi all'interno dell'Unione in seguito all'applicazione in questi paesi di 27 trattati internazionali relativi, tra le altre disposizioni, a diritti umani, buon governo e sviluppo sostenibile.

La condizionalità negativa, al contrario, riguarda l'interruzione dei benefici derivanti dell'accordo in seguito alla violazione delle condizioni poste. Esempi sono, tra gli altri, la sospensione dei prestiti, l'imposizione di sanzioni o gli embarghi. Nonostante la maggioranza degli accordi che includono la condizionalità preveda un impianto sanzionatorio, l'effettiva attivazione di una clausola di condizionalità negativa è molto rara. L'introduzione della "clausola bulgara" sopracitata negli accordi UE è un esempio chiave per comprendere la riluttanza a innescare il meccanismo sanzionatorio come soluzione alla violazione degli elementi essenziali. In particolare, oltre che ad allontanare le parti facenti parte di un accordo sul piano delle buone relazioni diplomatiche e a diminuire drasticamente l'influenza che l'Unione poteva esercitare, la condizionalità negativa comporta la comparsa di "perverse effects"⁹, portando a un ulteriore peggioramento della situazione interna a un

⁹ FIERRO (2003: 101 ss.).

paese. Infatti, essa, implicando, nella maggior parte dei casi, una sospensione degli aiuti finanziari, e conseguentemente provocando una recessione economica e produttiva in paesi spesso già deboli economicamente, contribuisce a potenziare il governo responsabile dell'inosservanza delle condizioni (di solito riguardanti la compromissione del livello di democrazia, colpi di Stato, violazione dei diritti umani fondamentali etc.) o a causare il rafforzamento di forze potenzialmente antidemocratiche. Proprio per evitare radicalizzazioni di questo tipo, l'Unione europea tende a privilegiare soluzioni diplomatiche attraverso lo strumento del dialogo all'interno di organismi collegiali *ad hoc*, di solito previsti all'interno degli accordi stessi.

1.2. La condizionalità all'interno dell'UE: il rispetto dei valori *ex art. 2* e il meccanismo sanzionatorio

Come precedentemente accennato, il principio di condizionalità vige anche all'interno dell'Unione, essendo presente negli stessi trattati un meccanismo di condizioni e sanzioni, che fa in modo di garantire i privilegi derivanti dalla *membership* europea, ma anche di sospendere questi stessi privilegi nel caso in cui le condizioni non vengano soddisfatte.

Tali condizioni sono elencate nell'art. 2 TUE, che specifica i valori alla base dell'UE: "l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani". Questa disposizione, così come la procedura sanzionatoria prevista dall'art. 7, venne inserita nei trattati per la prima volta nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, probabilmente nella prospettiva di un ulteriore allargamento dell'Unione. Infatti, in quel periodo, cominciava ad allungarsi la cosiddetta "coda della *membership*", e interessati a una futura entrata nell'Unione erano i paesi appartenenti all'orbita *ex sovietica*, in cui potevano manifestarsi più frequentemente rispetto ai paesi già parte dell'Unione violazioni dei diritti umani fondamentali, oppure problematiche legate alla mancanza di sufficienti elementi democratici, come ad esempio problemi relativi alla presenza di un partito unico o di elezioni falsate. Per salvaguardare dunque l'*acquis communautaire* e scongiurare eventuali interruzioni o involuzioni nel processo di integrazione, si ritenne opportuno inserire queste disposizioni. Sebbene la dicitura "valori" possa aprirsi a varie interpretazioni, con particolare riferimento alla natura ideale intrinseca al significato di "valore", l'articolo 2 specifica in effetti dei principi giuridici fondamentali, che l'Unione intende di far rispettare.

Tuttavia, l'introduzione dei valori fondamentali portò con sé non poche problematiche.

La prospettiva di uno o più Stati membri inadempienti corrisponderebbe a un'involuzione del processo di integrazione europea: sarebbe infatti inverosimile proseguire nella direzione di un'unione politica qualora le basi valoriali dell'Unione non fossero ancora rispettate da tutti. Pertanto, una violazione di tali principi andrebbe a minare intrinsecamente il nucleo valoriale dell'Unione, sul quale è costruito l'intero impianto comunitario. È dunque problematica la prospettiva di una mancata azione volta ad assoggettare a sanzione uno Stato membro reo di non aver ottemperato all'*acquis* comunitario. Tale assunto varrebbe non solo da un punto di vista meramente interno, dove dovrebbe essere garantita l'uniformità di applicazione e rispetto delle previsioni costituzionali tra tutti i membri UE, ma soprattutto esternamente, dato che la carenza di certezza giuridica all'interno dell'Unione potrebbe indebolire il suo ruolo internazionale, da un punto di vista diplomatico e geopolitico. Come messo in evidenza dalla Commissione, nel caso in cui uno Stato si trovi a violare i valori fondamentali, questa inadempienza “[rischia] di pregiudicare gli stessi fondamenti dell'Unione e della fiducia tra i suoi Stati membri, a prescindere del settore nel quale le violazioni intervengono”¹⁰.

Tuttavia, l'impianto relativo ai valori *ex art 2* e al meccanismo sanzionatorio dell'art. 7 previsto dai trattati comporta un'ulteriore problematica. Infatti, i principi specificati sono alquanto vaghi e rimandano a concetti universali difficilmente circoscrivibili e definibili, determinando profili di incertezza giuridica che andrebbero a insidiare la struttura statutaria dell'UE. Concretamente, alcuni valori, come ad esempio il principio democratico, rinviano a fonti di diritto esterne a quelle dell'Unione (nel caso di specie alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo), mentre altri, tra cui lo stato di diritto, trovano il proprio fondamento all'interno della giurisprudenza creatrice della Corte di Giustizia (sentenza 294/83/86 *Les Verts* c. *Parlamento*¹¹). Risulta quindi chiaro che la stessa determinazione del significato preciso di questi universali, così come l'effettiva estensione di questi concetti, è alquanto complicata.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 15 ottobre 2003, COM (2003) 606 def., *in merito all'articolo 7 del Trattato sull'Unione europea. Rispettare e promuovere i valori sui quali è fondata l'Unione*.

¹¹ Sentenza della Corte di Giustizia del 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste “Les Verts” c. Parlamento Europeo*, punto 23: “[a] questo proposito si deve anzitutto sottolineare che la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato”.

In modo addizionale rispetto a queste difficoltà di delimitazione dei confini dei valori dell'art. 2 TUE, va notata una certa reticenza, sia da un punto di vista politico che strettamente legale, dell'Unione ad applicare le sanzioni previste dai trattati, o comunque ad avviare *in toto* il meccanismo esplicitato dall'art. 7. Infatti, le maggioranze richieste per deliberare circa un "evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2"¹² oppure "l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2"¹³ sono rispettivamente dei quattro quinti nel Consiglio e dell'unanimità nel Consiglio Europeo, rendendo estremamente difficile un'eventuale attivazione della procedura, e ancora più complicata una possibile irrogazione di sanzioni. Nei due casi in cui si è giunti a un'attivazione dell'art. 7 la procedura è rimasta pendente davanti al Consiglio, restando fondamentalmente ferma alla fase descritta dall'art. 7, par. 1. Inoltre, il procedimento previsto dall'art. 7 è considerato una soluzione estrema, tanto da essere soprannominato "opzione nucleare"¹⁴. È infatti da tenere in conto il fatto che l'attivazione di questo meccanismo sanzionatorio potrebbe comportare un'involuzione nella situazione politica degli stati incriminati, spianando la strada a derive autoritarie o euroscetticismo.

Essenzialmente per questi ultimi due problemi fondamentali, uno di natura formale e uno di natura sostanziale, l'art. 7 non è mai riuscito a superare lo scoglio del primo paragrafo.

Per superare l'impasse che l'utilizzo dell'art. 7 costituisce, la Commissione, in una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio datata 2014, illustra "l'esigenza di un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo stato di diritto"¹⁵, ritenendo gli attuali strumenti non totalmente "idonei per reagire prontamente alle minacce allo stato di diritto che si verificano in uno Stato membro"¹⁶. L'accento posto sullo stato di diritto viene spiegato dalla Commissione evidenziando il fatto che esso è preconditione per la garanzia degli altri valori fondamentali dell'art. 2, costituendo dunque una base di partenza per affrontare eventuali inosservanze nel rispetto e applicazione di questi ultimi.

¹² Art. 7, par. 1, TUE.

¹³ Art. 7, par. 2, TUE.

¹⁴ Discorso pronunciato in sessione plenaria del Parlamento europeo dal Presidente della Commissione europea José Manuel Durão Barroso il 12 settembre 2012, SPEECH/12/596, *sullo stato dell'Unione*.

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio dell'11 marzo 2014, COM (2014) 158 definitivo, *un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*.

¹⁶ *Ibidem*.

Questo nuovo strumento, il cui fine è affrontare le minacce sistemiche allo stato di diritto, inserisce, all'interno del quadro dell'art. 7, una procedura preventiva volta a tentare di risolvere le eventuali inadempienze attraverso un dialogo, di durata variabile, tra Stato membro e Commissione, articolato in tre fasi: valutazione della Commissione; raccomandazioni della Commissione, che puntano a spingere lo Stato in questione a rimuovere autonomamente la causa della violazione attraverso provvedimenti specifici, nel caso in cui sia stata individuata nella prima valutazione una sistematicità nell'inosservanza dei principi di legalità a fondamento del rispetto dello Stato di diritto; *follow-up* delle raccomandazioni, in cui una mancata adempienza delle raccomandazioni può portare la Commissione a “valutare se attivare uno dei meccanismi previsti dall'articolo 7 del TUE”¹⁷.

L'introduzione di questo ulteriore strumento, che privilegia un'impostazione basata sul dialogo rispetto alla perentorietà dell'“opzione nucleare”, ha contribuito ad allungare i tempi di un'eventuale azione sanzionatoria nei confronti degli Stati che abbiano effettuato riforme o preso provvedimenti in diretto contrasto con il rispetto dei principi di legalità. Dunque, nonostante la volontà di voler favorire uno spirito di cooperazione e reciprocità, sulla base del “principio di leale collaborazione”, in virtù del quale “l'Unione e gli Stati si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati”¹⁸ e “gli Stati membri si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione”¹⁹, la problematica di fondo legata all'obbligo di conformità ai valori *ex art. 2*, la cui funzione è cardinale all'interno del sistema giuridico e politico dell'UE, non è del tutto risolta. Infatti, nei due casi nei quali questa nuova procedura è stata attivata, nei confronti della Polonia e dell'Ungheria, le raccomandazioni della Commissione, sebbene ripetute in un arco di tempo che, nel caso della Polonia, è arrivato addirittura a coprire un anno e mezzo, non hanno sortito alcun effetto, tanto da essere arrivati all'attivazione della procedura di preallarme dell'art. 7, vale a dire la constatazione di un “evidente rischio di violazione grave” dei valori di cui all'art. 2.

Nel caso della Polonia, l'infrazione del principio di condizionalità si è manifestata attraverso la promulgazione di una riforma del sistema giudiziario che ha messo fine all'indipendenza, in particolare, della Corte costituzionale. Infatti, come la Commissione sottolinea nella comunicazione con la quale ha comunicato di voler avviare la procedura di preallarme, “the common pattern is that the executive and legislative branches have been systematically enabled

¹⁷ *Ivi*, p. 17.

¹⁸ Art. 4, par. 1, TUE.

¹⁹ Art. 4, par. 3, TUE.

to politically interfere in the composition, powers, administration and functioning of the judicial branch”²⁰. In particolare, i provvedimenti presi hanno toccato il Consiglio nazionale della magistratura (equivalente al nostro CSM), attraverso una legge che ha affidato le nomine della maggior parte dei membri al potere legislativo, con la conseguenza che il partito di maggioranza, di cui faceva parte anche il Presidente della Repubblica Andrzej Duda, controllava la designazione di ben 22 membri su 25. Inoltre, un'altra legge particolarmente lesiva del *rule of law* polacco, riguardante la Corte suprema, rendeva l'organo dipendente dal Presidente della Repubblica, divenuto in grado di influenzarne la composizione. Riformata analogamente risulta la magistratura ordinaria, in balia del potere discrezionale del Ministro della Giustizia. Infine, vittima della riforma giudiziaria portata avanti dal partito di maggioranza guidato da Jaroslaw Kaczynski è stato anche il Tribunale costituzionale, reso incapace di pronunciare giudizi di incostituzionalità sulle leggi menzionate attraverso provvedimenti simili a quelli già nominati.

Tutto questo accadeva in Polonia durante il dialogo che da metà 2016 a fine 2017 ha coinvolto questo Stato e le istituzioni europee e sfociato nell'attivazione dell'art. 7 attraverso la proposta motivata della Commissione del 20 dicembre 2017, giorno in cui, tra l'altro, il Parlamento polacco approvava la riforma della Corte Suprema e del CNM.

Attualmente, il procedimento è ancora fermo in sede di Consiglio, ma, qualora la maggioranza dei quattro quinti prevista venga ivi raggiunta, comunque problematico sarebbe il raggiungimento dell'unanimità nel Consiglio europeo. Infatti, la Polonia, pur non avendo diritto di voto nella situazione specifica in esame, potrebbe essere appoggiata dal gruppo di Visegrad, composto, oltre che dalla stessa Polonia, da Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia, che avrebbero dunque il potere di impedire il raggiungimento della maggioranza necessaria. È dunque improbabile la potenziale concretizzazione delle sanzioni nei confronti della Polonia, sebbene il quadro delineato dalle riforme del sistema giudiziario polacco si presenti fortemente critico dal punto di vista del rispetto dello stato di diritto, e quindi conseguentemente della maggior parte dei valori elencati nell'art. 2. *In primis* il principio democratico sembra seriamente messo in dubbio data l'istituzione, tra le altre, di una commissione in seno alla Corte suprema (organo che, come si è detto, è risultato gravemente compromesso nella sua integrità e autonomia), responsabile del controllo del corretto svolgimento dei procedimenti elettorali. Ne consegue che gli attuali strumenti volti a far

²⁰ Comunicato stampa della Commissione del 20 dicembre 2017, *rule of law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland*.

rispettare i valori fondamentali del sistema UE, che tra l'altro non comprendono l'intervento della Corte di Giustizia, sono inefficaci per garantire la di loro difesa.

Mentre la preoccupazione della Commissione nei confronti della Polonia riguardava essenzialmente solo lo stato di diritto (da qui l'utilizzo della strategia del dialogo prevista dal "nuovo quadro" per la protezione dello stato di diritto), addirittura più grave, dal punto di vista della violazione dei valori fondamentali, è la situazione in Ungheria, dove il governo di Viktor Orbán ha, a partire dalla sua prima elezione nel 2010, seriamente compromesso le libertà fondamentali, tra cui le libertà di espressione, associazione e religione, il sistema democratico, sostanzialmente invalidando il meccanismo elettorale e presentando situazioni di persistente corruzione e conflitto di interessi, e infine il funzionamento e l'indipendenza del potere giudiziario. Il 12 settembre 2018 il Parlamento europeo, dopo il rapporto effettuato dalla MEP Judith Sargentini, membro della commissione parlamentare sulle libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), ha votato e presentato al Consiglio una proposta motivata circa un "evidente rischio di violazione grave dei valori di cui all'articolo 2", di fatto attivando l'"opzione nucleare".

Anche questo procedimento è attualmente in attesa del voto del Consiglio.

Tra l'altro, l'Ungheria è attualmente sotto osservazione in seguito all'approvazione da parte del Parlamento di Budapest di una legge che, in virtù dell'emergenza coronavirus nel paese, conferisce "poteri speciali" senza limiti di tempo al premier, consentendogli di sospendere le attività del Parlamento, bloccare le elezioni e cambiare o sospendere leggi esistenti²¹. Anche in questo caso, la commissione LIBE ha espresso la sua preoccupazione, invitando "la Commissione a valutare le proposte di legge riguardo i valori sanciti dall'articolo 2 del TUE e a ricordare agli Stati membri la loro responsabilità nel rispettare e proteggere questi valori condivisi"²².

Riassumendo, il meccanismo interno di condizionalità inserito a partire dal Trattato di Amsterdam e affinato tramite il Trattato di Nizza tramite l'inserimento della procedura di preallarme sembra non riuscire a rispondere appieno ai rischi di inosservanza degli elementi essenziali dei Trattati. Probabilmente, l'intreccio tra legge e politica, che governa l'art. 7, e l'astrattezza, relativa sia alla definizione e all'estensione dei valori fondamentali che all'effettiva applicazione dello stesso articolo, rende il quadro alquanto sfumato. In più, la non possibilità di intervento della Corte di

²¹ VERONESE, *Ungheria, Orbán si prende i "pieni poteri". L'opposizione: è dittatura*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 marzo 2020, reperibile *online*.

²² Comunicato stampa della Commissione LIBE del 24 marzo 2020, *COVID-19: Il PE sostiene la democrazia in Ungheria*.

Giustizia, che può solo indagare gli aspetti procedurali e non il merito rispetto all'utilizzo dell'art. 7, certamente contribuisce a circondare questo strumento di incertezza giuridica, con visibili limiti legati all'ambito e alle modalità di applicazione.

Emerge dunque chiaramente la non sufficienza o la non adeguatezza degli strumenti a disposizione per contrastare l'allontanamento di alcuni Stati membri dei valori fondamentali. Sono state avanzate varie proposte relative al possibile miglioramento del quadro normativo o in ogni caso a eventuali strumenti alternativi. Oltre alla concreta possibilità di adattare l'ambito di applicazione della procedura d'infrazione, che si occupa di violazioni relative agli obblighi derivanti dai Trattati (tra cui fa parte anche l'obbligo di rispetto dei valori dell'art. 2), rendendo dunque partecipi due istituzioni quasi del tutto escluse dalla procedura prevista dall'art. 7, la Commissione e la Corte di Giustizia, snellendo sicuramente il procedimento e riuscendo ad arrivare in modo relativamente facile a una sentenza definitiva, tra le altre proposte spicca quella di tagliare i fondi strutturali ai paesi inadempienti. Sebbene tale ipotesi sia ancora ben lungi dall'essere formalizzata e discussa approfonditamente, una sua eventuale implementazione corrisponderebbe essenzialmente a quello che accade negli accordi di associazione europei, dove l'UE spesso sospende gli investimenti nei paesi che non ottemperano agli obblighi derivanti dai trattati. Nei Paesi esaminati, che ricevono molti più contributi di quanti ne versino, una tale misura, sebbene estrema, potrebbe smuovere i governi e costringerli a ridimensionare le proprie iniziative. Tuttavia, come già sottolineato, anche questa possibilità avrebbe dei difetti, legati al conseguente danno che potrebbe arrecare ai cittadini europei ivi residenti, piuttosto che ai governi, contribuendo ad alimentare disordini e instabilità.

In conclusione, il meccanismo legato alla condizionalità interna all'UE non può considerarsi completamente efficiente, date le difficoltà connesse al suo *enforcement*, che sottraggono ogni tipo di incentivo volto a far rispettare gli elementi essenziali dei trattati, rendendolo dunque uno strumento non efficace e sostanzialmente monco.

1.3. La condizionalità nelle relazioni esterne: procedure di allargamento dell'Unione

Il principio di condizionalità è stato applicato invece in modo finora efficace nei confronti dei paesi intenzionati ad accedere all'Unione europea. In questo

caso, infatti, gli incentivi che uno Stato riceverebbe conformandosi alle condizionalità sono chiari e tangibili.

In particolare, l'UE utilizza una strategia di negoziazione che può essere spiegata tramite il “modello degli incentivi esterni”²³, teorizzato da Frank Schimmelfennig e Ulrich Sedelmeier nel 2004. Nella sua azione internazionale, e in questo caso nelle relazioni con gli Stati aspiranti alla *membership* europea, l'Unione europea mette in atto sostanzialmente un meccanismo di *quid pro quo*, stabilendo delle regole precise (la condizionalità) che lo Stato richiedente deve soddisfare per ricevere dei benefici (la *membership*). Affinché il meccanismo condizionale funzioni al meglio, i presupposti sono essenzialmente tre. In primo luogo, che le regole determinate siano chiaramente articolate ed effettivamente seguite da una ricompensa, nel momento in cui vengano implementate (“*determinacy hypothesis*”²⁴). Secondariamente, maggiore è l'importanza del beneficio e la rapidità con la quale viene ottenuto, maggiore sarà l'efficacia della condizionalità (“*rewards hypothesis*”²⁵). Da ultimo, la credibilità delle promesse legate all'implementazione degli elementi essenziali della condizionalità è vitale per incentivare lo Stato richiedente ad agire in modo effettivo (“*credibility hypothesis*”²⁶).

Attualmente l'accesso all'Unione europea è regolato dall'art. 49 TUE, che stabilisce che “ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione”. L'articolo in questione può considerarsi un *outline* del procedimento di ammissione, dato che la garanzia di *membership* a uno Stato richiedente deriva dal lungo e complicato processo negoziale tra lo Stato e le istituzioni europee, ma riesce comunque a porre l'accento sui requisiti essenziali che vanno rispettati per poter accedere *de facto* all'Unione: l'appartenenza all'area geografica europea, che dovrebbe avere come confini ideali il Mediterraneo a Sud²⁷, la catena del Caucaso a Sud-Est (escludendo dunque Armenia, Georgia e Azerbaijan) e il confine russo a Est, con Bielorussia, Ucraina e Turchia come paesi in bilico tra continente asiatico ed europeo, e soprattutto il rispetto e la promozione dei valori fondamentali.

²³ SCHIMMELFENNIG, SEDELMEIER (2004: 672 ss.).

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Nel 1987, il Marocco, che aveva fatto richiesta per diventare membro dell'Unione europea, venne respinto dal Consiglio (art. 49, par. 1, TUE) adducendo come motivazione il fatto che non fosse uno Stato europeo.

L'art. 49, così come l'art. 7, venne inserito per la prima volta nel Trattato di Amsterdam, nel 1997, in previsione dell'allargamento dell'UE al blocco orientale di paesi appartenenti all'*ex* orbita sovietica.

In precedenza, l'unica condizione che uno Stato doveva rispettare per poter richiedere la *membership* dell'Unione europea era l'essere uno Stato europeo, come specificato dall'art. 237 del Trattato di Roma (“ogni Stato europeo può diventare membro della Comunità”). Tuttavia, già nel preambolo dello stesso Trattato, può trovarsi un'embrionale clausola di condizionalità; infatti, gli Stati firmatari si dicono “risoluti a rafforzare le difese della pace e della libertà, facendo appello agli altri popoli d'Europa [...] perché si associno al loro sforzo”. Dunque, sebbene non venga formalizzato in un vero e proprio articolo, l'invito a partecipare alle attività della Comunità è implicitamente rivolto solo a quei paesi fondati su valori di pace e libertà.

Tuttavia, ci si rese conto nel corso degli anni '60, quando a essere interessati all'ingresso nella Comunità erano paesi come Grecia, Spagna, Portogallo e Turchia, che la determinazione di chiari criteri di accesso era diventata una priorità. Di particolare interesse è il rapporto Birkelbach²⁸, sulla base del quale nel 1962 venne rigettata la richiesta di accesso alla Comunità della Spagna franchista. In questo rapporto, pronunciato dal tedesco Willi Birkelbach in nome della commissione parlamentare incaricata di stabilire nuovi criteri relativi all'associazione o all'adesione alla Comunità e adottato all'unanimità dall'Assemblea parlamentare, vengono stabilite delle chiare clausole di condizionalità. Per quanto riguarda l'entrata nella Comunità, oltre al già presente criterio geografico²⁹, viene sancito un criterio economico³⁰, secondo il quale il paese desideroso di aderire alla Comunità dovrebbe avere le possibilità materiali di assolvere agli impegni economici presi (nel caso specifico riuscire a competere efficacemente in un'unione doganale, dove le barriere commerciali vengono abbattute in favore di una libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali), e soprattutto un criterio politico³¹, sulla base del quale si pone l'accento sulla necessità che lo Stato richiedente sia uno

²⁸ Relazione presentata a nome della commissione politica dell'Assemblea parlamentare europea da Willi Birkelbach del 19 dicembre 1961, documenti di seduta 1961-1962, documento 122, *sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté*.

²⁹ *Ibidem*: “[a]ux ternies de l'article 237 du traité de la C.E.E., de l'article 205 du traité de l'Euratom et de l'article 98 du traité de la C.E.C.A., seuls les États européens peuvent demander à devenir membres de la Communauté”.

³⁰ *Ibidem*: “[o]n peut exiger comme condition économique générale à une adhésion que le pays désireux d'adhérer ait la volonté, mais aussi la possibilité de remplir les engagements économiques qu'il prend”.

³¹ *Ibidem*: “[l]a garantie de l'existence d'une forme d'État démocratique, au sens d'une organisation politique libérale, est une condition à l'adhésion”.

Stato democratico fondato su una organizzazione politica liberale. Viene inoltre avanzata come proposta quella che agli Stati interessati a entrare nella Comunità sia richiesto di rispettare i principi che il Consiglio d'Europa pone a condizione dell'accesso di uno Stato in esso³², vale a dire i principi di stato di diritto, diritti umani e libertà fondamentali³³.

L'approvazione di tale rapporto, che fondamentalmente è una prima affermazione del principio di condizionalità nel contesto della procedura di accesso alla Comunità, fu alla base del già citato rifiuto di accettare la candidatura della Spagna, ma anche di quella del Portogallo di Salazar, che aveva richiesto di entrare a far parte della Comunità nel 1962. Inoltre, la situazione politica deterioratesi in Grecia nel 1967 dopo il colpo di Stato dei colonnelli e l'inizio della dittatura militare provocò la sospensione dell'accordo di associazione (che avrebbe dovuto precedere l'avvio delle negoziazioni in vista di una futura entrata della Grecia nella Comunità) tra Atene e la Comunità dal 1967 al 1974, sulla base del non rispetto del criterio politico imposto dal rapporto Birkelbach.

Un ulteriore passo in avanti nella definizione di criteri di condizionalità europei nei confronti degli Stati interessati a entrare nell'organizzazione può essere identificato nella "Declaration on EU identity", pronunciata nel 1973 in sede di Consiglio europeo. Oltre a proclamare l'unità degli allora 9 membri della Comunità (oltre ai 6 fondatori, proprio all'inizio del 1973 erano divenuti membri Danimarca, Irlanda e Regno Unito), la dichiarazione pone l'accento sulla volontà di difendere "the principles of representative democracy, of the rule of law, of social justice – which is the ultimate goal of economic progress – and of respect for human rights"³⁴. Inoltre, nello stesso documento la Comunità europea afferma la sua volontà di porsi come soggetto internazionale attivo, approfondendo ancora più fortemente le relazioni con i paesi facenti parte del Consiglio d'Europa e con quelli con i quali intratteneva accordi di associazione, ribadendo in più gli stretti legami con i paesi africani e mediorientali e la cooperazione con gli Stati dell'Europa orientale e l'URSS, sempre mantenendo i rapporti con tutti gli Stati della NATO e gli Stati Uniti. Questa dichiarazione è dunque fondamentale sotto due punti di vista: in primo luogo, la Comunità esprime la sua volontà di assumere un ruolo più politico e partecipe nelle relazioni internazionali, scostandosi dagli obiettivi iniziali di mera collaborazione economica e avvicinandosi a una visione di unione

³² *Ivi*, p. 23: "[o]n pourrait néanmoins suggérer d'exiger des États désireux d'adhérer à la Communauté qu'ils reconnaissent les principes que le Conseil de l'Europe a posé comme condition à ceux qui veulent en être membres".

³³ *Ibidem*: "[i]l s'agit surtout de la reconnaissance des principes de prééminence du droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales (cf. article 3 du Statut du Conseil de l'Europe)".

³⁴ Bollettino delle Comunità europee del 14 dicembre 1971, *Declaration on European Identity*.

politica della Comunità, e, secondariamente, manifesta l'intenzione di rendere centrali i principi citati sia all'interno della Comunità sia all'esterno, nei rapporti con la comunità internazionale.

Tuttavia, fino al crollo del muro di Berlino e alla dissoluzione dell'Unione sovietica, una ventina di anni dopo, al principio di condizionalità espresso sia nel rapporto Birkelbach che nella "Declaration on EU identity", e parzialmente nel preambolo del Trattato di Roma, mancò una vera e propria codificazione giuridica, raggiunta solo durante il Consiglio europeo svoltosi a Copenhagen nel 1993. Nel corso di questo Consiglio europeo, infatti, considerando il numero crescente di paesi interessati a entrare a far parte dell'Unione, che, dopo l'entrata di Grecia (1981), Spagna e Portogallo (1986), le cui situazioni potevano considerarsi pienamente rispettanti le seppur vaghe condizioni fino a quel momento vigenti, contava 12 membri effettivi, si seguì la linea che la Commissione aveva già espresso in un rapporto l'anno precedente, delineando chiaramente i presupposti per un'eventuale entrata nell'UE. I "criteri di Copenhagen" sono, seppure con qualche modifica, tuttora in vigore, e la conformità a essi è imprescindibile per qualunque Stato che voglia accedere all'UE, rendendoli gli elementi essenziali del principio di condizionalità.

In questo caso, si è in presenza di una forma di condizionalità positiva, in cui il non rispetto delle condizioni non comporta sanzioni, mentre il soddisfacimento delle stesse porta a dei benefici, vale a dire la *membership*. La condizionalità si esprime attraverso un criterio politico, vale a dire poter garantire istituzioni stabili che promuovano i principi democratici, il rispetto dello stato di diritto, dei diritti umani e della protezione delle minoranze, un criterio economico, che deve essere garantito attraverso la presenza di una forte economia di mercato in grado di resistere alla competizione all'interno dell'area europea, e un criterio "dell'*acquis* comunitario", secondo il quale lo Stato aderente deve essere in grado di rispondere agli obblighi politici, economici e monetari derivanti dai Trattati³⁵, comprendenti dunque sia il diritto primario che la legislazione conseguente all'applicazione degli stessi. Quest'ultimo criterio venne inoltre affinato nel corso del Consiglio europeo di Madrid del 1995, in cui venne specificato che l'*acquis* comunitario non doveva essere solamente rispettato ma doveva essere efficacemente applicato attraverso opportune strutture amministrative e giudiziarie³⁶.

Per poter intraprendere le negoziazioni per l'adesione, solamente il criterio politico, praticamente sovrapponibile con il rispetto dei valori dell'Unione,

³⁵ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 22 giugno 1993.

³⁶ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 16 dicembre 1995.

deve essere rispettato, così come specificato nell'art. 49, par. 1, TUE. Una volta iniziate le negoziazioni, il paese candidato deve impegnarsi a riformare le leggi interne per soddisfare le disposizioni dell'*acquis*, diviso in 35 capitoli, che vanno dalla libera circolazione delle merci alle norme riguardanti il finanziamento del bilancio europeo e l'adeguamento delle istituzioni all'entrata di un nuovo membro.

Questo processo può essere di durata variabile e può anche essere sospeso, come accaduto, dopo appena un anno dall'inizio delle negoziazioni, nel 2006, alla Turchia, la cui domanda di adesione all'Unione risale al 1987, a causa del blocco, da parte turca, dell'atterraggio di aerei e attracco di navi provenienti dalla Repubblica di Cipro. Questo ha comportato la sospensione delle trattative riguardo otto capitoli dell'*acquis*, tuttora chiusi. Inoltre, gli ultimi sviluppi della situazione politica turca mettono in serio dubbio il rispetto da parte della Turchia dei valori fondamentali dell'Unione, compromettendo in tal modo l'intero processo di adesione.

Il meccanismo di condizionalità in relazione all'allargamento dell'Unione si è progressivamente perfezionato nel corso degli anni, attraverso l'inserimento ad esempio di un "meccanismo di cooperazione e verifica" (MVC), utilizzato nel caso di Romania e Bulgaria, per monitorare, attraverso relazioni periodiche da parte della Commissione contenenti anche raccomandazioni e consigli, la corretta implementazione, attraverso gli strumenti più adeguati, delle disposizioni dell'*acquis*, nel caso di specie relative all'efficienza del sistema giudiziario e la lotta alla corruzione. L'MVC è tuttavia uno strumento che viene attivato a discrezione della Commissione nei casi più problematici, non presentando una sistematicità di utilizzo (nel caso della Croazia, ad esempio, non è stato adoperato).

Inoltre, nel 2019, la Commissione ha pubblicato una comunicazione riguardante la politica europea sull'allargamento³⁷, ribadendo non solo l'importanza delle relazioni con la Turchia, ma anche un possibile ampliamento dell'Unione nei Balcani Occidentali. In questo documento, oltre a riaffermare le condizioni previste dai criteri di Copenhagen, in particolare il rilievo del principio democratico, del rispetto dello stato di diritto e dei diritti fondamentali e delle minoranze (che costituiscono ancora un problema nell'area balcanica), la Commissione pone l'accento anche sulla necessità di prendere provvedimenti per contrastare la corruzione e il crimine organizzato e di aumentare gli sforzi nella lotta al terrorismo, inserendo dunque tra le condizioni per diventare membri effettivi dell'Unione anche un criterio

³⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 25 maggio 2019, COM(2019) 260 final, *Comunicazione 2019 sulla politica di allargamento dell'UE*.

securitario. Addizionalmente, si sottolinea che “il processo di allargamento dell’UE continua a basarsi su criteri consolidate, su condizioni eque e rigorose e sul principio meritocratico”³⁸. Attualmente, sono aperte le negoziazioni con Montenegro, Serbia e Turchia, mentre l’Albania e la Macedonia del Nord ne attendono l’inizio, e la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo hanno lo status di Stati candidati.

Sicuramente l’applicazione consistente dei criteri di condizionalità nei rapporti con gli Stati aderenti costituisce uno strumento considerevole nella politica estera dell’Unione, di fatto esercitando del *soft power* sugli Stati limitrofi ed estendendo sempre di più la sua orbita geopolitica, contribuendo tra l’altro anche ad aiutare finanziariamente i paesi candidati ad adeguarsi agli standard europei attraverso l’impiego dell’IPA (*Instrument for Pre-accession Assistance*). Inoltre, durante il processo di ammissione o anche in precedenza, nel caso di Stati che abbiano sottoscritto accordi di associazione (con la prospettiva, in alcuni casi, di poter entrare nell’Unione), nel corso dell’analisi dell’implementazione dell’*acquis*, la Commissione di solito formula giudizi e impone raccomandazioni circa l’operato dello Stato in questione, spesso intervenendo nelle decisioni interne.

Il modello portato avanti dall’Unione europea in relazione all’adesione di nuovi membri, con particolare riferimento all’entrata dei paesi dell’Europa centrale e orientale, è, come sottolineato da Dimitrova e Pridham, un modello di “democracy promotion through integration”³⁹, imponendo agli Stati candidati l’inglobamento dell’intero *acquis* comunitario e dunque inserendo i principi europei all’interno degli apparati costituzionali e amministrativi di paesi più deboli da quel punto di vista.

Tuttavia, sebbene le rigorose condizionalità imposte per garantire la *membership* europea sembrano più efficaci rispetto al meccanismo di condizionalità negativa presente all’interno dell’Unione stessa, anche questo approccio nasconde più di un difetto.

In primo luogo, e proprio relativamente all’ottenimento del beneficio della partecipazione all’Unione, è sicuramente problematico monitorare e porre fine a situazioni che sono degenerare in seguito all’accesso (il cosiddetto “dilemma di Copenhagen”), virtualmente vanificando tutto il processo di adesione. Tutto il peso negoziale e politico che l’Unione poteva avere fino a quel momento viene dunque meno in seguito all’accesso, problema che presumibilmente necessita una revisione dei trattati e un ripensamento istituzionale.

³⁸ *Ivi*, p. 26.

³⁹ DIMITROVA, PRIDHAM (2004: 1 ss.).

Secondariamente, a minare l'affidabilità dell'Unione europea è la tendenza a non applicare la condizionalità in modo uniforme. Durante le negoziazioni, è inevitabile assumere una posizione più politica piuttosto che strettamente attinente alle condizioni imposte, cosa che tuttavia invalida la coerenza dell'attività dell'UE.

Un esempio chiave è quello della Repubblica di Cipro, entrata nell'UE nel 2004. Infatti, la parte nord dell'isola, invasa dalla Turchia nel 1974 e non riconosciuta dalla comunità internazionale, appartiene *de iure* alla parte sud, la Repubblica di Cipro, ponendo problemi relativi alla libera circolazione nell'isola e al rispetto delle libertà fondamentali, solo parzialmente risolti con l'istituzione dell'area smilitarizzata della "linea verde", che permette lo spostamento tra le due aree. Da dopo l'adesione, dunque, l'intero territorio dell'isola di Cipro è entrato a far parte dell'Unione europea, ma solo la Repubblica di Cipro rispetta i criteri previsti. Infatti, come specificato nel Trattato di adesione di Cipro all'Unione, "l'applicazione dell'*acquis* è sospesa nelle zone della Repubblica di Cipro sulle quali il Governo della Repubblica non esercita un controllo effettivo", vale a dire proprio la parte nord dell'isola. L'entrata di Cipro nell'UE ha dunque chiare motivazioni politiche. Sicuramente, la speranza di contribuire alla riunificazione dell'isola, ma soprattutto le pressioni greche e la volontà di ricoprire un ruolo geopoliticamente maggiore nell'area, data la posizione strategica di Cipro, a pochi chilometri dalle coste turche e siriane, sono stati forti incentivi a non applicare così rigorosamente le condizioni. Un tale precedente, così come ad esempio la volontà di inserire la Polonia tra i paesi facenti parte dell'allargamento del 2004 a causa dell'importanza politica che una riappacificazione con la Germania avrebbe avuto, contribuisce a compromettere l'autorevolezza dell'Unione nel corso delle negoziazioni. Da ultimo, dopo le annessioni del 2004, l'Unione si è trovata davanti al dilemma del "widening vs. deepening", vale a dire la difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra aumentare il numero di membri UE e procedere con l'integrazione, in vista di un'eventuale unione politica. Infatti, specialmente dopo l'entrata contemporanea di dieci nuovi membri, l'Unione ha dovuto far fronte alla cosiddetta "enlargement fatigue". In particolare, l'entrata di questi nuovi Stati ha rallentato il processo decisionale dell'Unione e ha contribuito a evidenziare i *cleavages* interni, portando sempre più spesso a situazioni di stallo che sicuramente rallentano il processo di integrazione. In particolare, a questo proposito, è da ricordare l'art. 1, par. 2 TUE, che esprime l'implicita volontà di continuare a lavorare per "un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa", che, anche considerando la probabile entrata degli Stati dei Balcani occidentali, diventa sempre più complicato realizzare.

1.4. La condizionalità nelle relazioni esterne: accordi commerciali e cooperazione allo sviluppo

Le clausole di condizionalità sono presenti, forse nel modo più estensivo, anche nelle relazioni commerciali dell'Unione europea. Infatti, il principio di condizionalità ha raggiunto una prima formulazione proprio nell'ambito delle relazioni esterne UE, in particolare con Paesi che volevano concludere accordi di associazione prima di poter aspirare alla *membership*, ma ancora più frequentemente con Stati che erano interessati a concludere meri accordi commerciali. Di particolare rilievo, inoltre, gli accordi stipulati dall'Unione per stabilire rapporti di cooperazione volti a sostenere il progresso di paesi in via di sviluppo e sottosviluppati, che possono essere considerati un sottogruppo dei più generali accordi commerciali.

La linea d'azione ufficiale dell'Unione in questo ambito è chiaramente esplicitata dal "Common Approach on the use of political clauses", approvato nel 2009 dal COREPER, che sottolinea come l'inclusione di clausole di condizionalità negli accordi con Paesi terzi aspiri a promuovere i valori e i principi alla base dell'Unione, così come favorire i suoi interessi securitari. Viene inoltre specificato che l'importanza di tali clausole sta nella possibilità che l'Unione ha nel portare avanti gli obiettivi della sua azione esterna, quali il rispetto dei diritti umani, la democrazia, lo stato di diritto e la non proliferazione di armi di distruzione di massa.

Più specificatamente, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, l'Unione ha promosso nel 2005, lo "European Consensus on Development", volto a creare uno strumento unificato specializzato negli aiuti allo sviluppo e contribuire alla nascita di una visione comune tra Unione e Stati membri nella promozione dello sviluppo internazionale. Anche qui viene ribadito, conformemente a quanto specificato dai trattati, l'obiettivo primario dell'eradicazione della povertà, al quale va affiancato quello di "[promuovere] [...] il rispetto dei diritti umani, libertà fondamentali, pace, democrazia, buon governo, parità di genere, stato di diritto, solidarietà e giustizia", oltre al rilievo dato alla promozione dello sviluppo sostenibile e all'inserimento dei Paesi in questione nell'economia globale. Inoltre, nel 2017, su questo stesso impianto di cooperazione tra Unione e Stati membri, venne adottato il "New European Consensus on Development", volto a includere i nuovi temi introdotti con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e l'Accordo di Parigi e adeguarsi più strettamente ai 17 "Sustainable Development Goals". Questo aspetto, tra l'altro, è perfettamente in linea con quanto stabilito dal Trattato di Lisbona, che prescrive che l'Unione, nelle sue relazioni esterne, deve avere il

fine di “favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale”⁴⁰.

Inoltre, dopo una proposta di regolamento del 2011, è stato rafforzato il sistema EIDHR (*European Instrument for Democracy and Human Rights*), “strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo”, rivolto in particolare ai Paesi in cui i principi democratici e il rispetto dei diritti umani “sono maggiormente a rischio”, strumento unilaterale volto a potenziare attraverso finanziamenti la situazione politica e sociale in questi Paesi, in perfetta linea con la volontà dell’Unione di ricoprire un ruolo di primo piano nell’ambito del rispetto di questi principi e farsi portavoce di queste istanze, tentativo già rintracciabile nell’inserimento massiccio di clausole di condizionalità nella maggior parte dei suoi accordi di associazione. Il principio di condizionalità venne definito per la prima volta nel sistema GSP (*General System of Preferences*) stabilito nel 1971. Il meccanismo GSP è uno strumento unilaterale che l’Unione utilizza per garantire preferenze commerciali a paesi in via di sviluppo “classified as slow income or lower middle income economies or as least developed countries (LDCs)”⁴¹. L’attuale regolamento che sottostà all’implementazione di questo meccanismo definisce come obiettivo principale quello di sostenere i paesi in via di sviluppo attraverso trattamenti commerciali preferenziali in modo da aiutarli a “ridurre la povertà e promuovere il buongoverno”⁴². Inoltre, lo stesso regolamento modifica l’articolazione precedente del sistema GSP dividendolo in tre macro-sezioni: il sistema GSP standard, l’EBA (*Everything But Arms*), che assicura un accesso in UE libero da qualsiasi tipo di barriera (che sia sotto forma di imposizione di tariffe o di limitazioni quantitative) di tutti i prodotti provenienti dagli LDCs, al di fuori di armi e munizioni, e il GSP+.

Tutti e tre questi strumenti hanno alla base il principio di condizionalità. Infatti, gli Stati facenti parte del GSP devono rispettare dei principi generali di rispetto dei diritti umani, e in particolare di rispetto del diritto del lavoro, elencati nel suddetto regolamento. Qualora uno Stato dovesse essere colpevole di una “violazione grave e sistematica dei principi stabiliti”⁴³ l’Unione europea può decidere di revocare temporaneamente l’accordo. Oltre al rispetto dei principi previsti dal meccanismo standard GSP e il conseguente impianto sanzionatorio, il sistema di GSP+ prevede anche un sistema di

⁴⁰ Art. 21, par. 2, lett. d), TUE.

⁴¹ Briefing dell’EPRS (*European Parliamentary Research Service*), a cura di Ionel Zamfir del maggio 2018, *Human rights in EU trade policy: unilateral measures applied by the EU*.

⁴² Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, 978/2012, *relativo all’applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate e che abroga il regolamento (CE) n. 732/2008 del Consiglio*.

⁴³ *Ibidem*.

condizionalità positiva, consistente nell'erogazione di privilegi commerciali maggiori nel caso in cui lo Stato si impegni a ratificare e rispettare le norme previste da 27 trattati internazionali sui diritti umani, sul diritto del lavoro, sullo sviluppo sostenibile e sul buongoverno. Anche il sistema di GSP+ può essere revocato dalla Commissione nel caso di non ottemperanza agli obblighi derivanti dalla ratifica dei trattati, declassando il regime preferenziale al GSP standard.

L'Unione europea ha revocato i privilegi e sospeso il regime di preferenze commerciali solamente in tre occasioni (nel caso del Myanmar nel 1997, della Bielorussia nel 2007 e dello Sri Lanka nel 2010, quest'ultimo beneficiario del GSP+), nonostante la non applicazione rigida della "clausola di non esecuzione" abbia sollevato non poche critiche, soprattutto dal Parlamento europeo, che si fa spesso portavoce delle istanze relative al rispetto delle condizioni nelle relazioni esterne UE.

Essendo uno strumento facente capo alla politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione, la reticenza nel privare gli Stati di trattamenti commerciali di favore è comprensibile. In particolare, nel caso dello Sri Lanka, in cui, nel corso della guerra civile (2008-2009), erano state violate alcune disposizioni dei trattati ratificati, con particolare riferimento al rispetto dei diritti umani e l'efficienza e l'indipendenza dell'organo giudiziario, la sospensione del trattamento commerciale preferenziale ha avuto gravi conseguenze soprattutto sul mercato del lavoro, aumentando esponenzialmente il tasso di disoccupazione⁴⁴, dato che le esportazioni dello Stato erano per il 36% dirette verso l'Unione⁴⁵. I benefici garantiti dal GSP+ furono in seguito ripristinati nel 2017, in seguito a dei miglioramenti legati alla condizione dello stato di diritto in Sri Lanka.

Per quanto riguarda invece l'approccio dell'Unione nell'utilizzo di accordi internazionali bilaterali e multilaterali riguardanti l'instaurazione di speciali relazioni commerciali, l'inserimento di clausole di condizionalità è avvenuto in maniera sistematica nel corso degli anni '90. Infatti, sia per motivi legati all'allargamento dell'UE al blocco orientale, sia per l'entrata nell'Unione europea di Spagna e Portogallo, i cui interessi, soprattutto nel primo caso, erano geograficamente spostati verso i paesi dell'America latina e il Mediterraneo, era necessario definire dei criteri precisi e non solamente basati su antichi rapporti di matrice coloniale nelle relazioni diplomatiche e commerciali dell'Unione.

⁴⁴ Briefing dell'EPRS (European Parliamentary Research Service), a cura di Ionel Zamfir del maggio 2018, *Human rights in EU trade policy: unilateral measures applied by the EU*.

⁴⁵ Democracy Reporting International (2006), *GSP+ and Sri Lanka*, in Democracy Reporting international, reperibile *online*.

I primi accordi commerciali comprendenti infatti una clausola “elemento essenziale” furono quelli stipulati nel 1992-1993 con molti Paesi del Sudamerica. In particolare, di rilevante importanza è il programma di assistenza tecnica, economica e finanziaria ALA (*Asia & Latin America*), rivolto ai paesi in via di sviluppo che non avevano aderito all’allora vigente IV Convenzione di Lomé, nel quale, all’art. 2, è specificato che “il rispetto e l’esercizio effettivo dei diritti e delle libertà fondamentali dell’uomo e dei principi democratici sono le premesse indispensabili” per l’instaurazione di una stabile cooperazione tra tali paesi e l’UE. Negli stessi anni, in modo analogo, l’Unione europea ha approvato i programmi di cooperazione CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*)⁴⁶, MEDA (*MEDiterranean Assistance*)⁴⁷, PHARE (*Poland-Hungary: Aid for the Restructuring of the Economies*), e TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*), volto a sostenere l’economia dei Paesi nati dopo la dissoluzione dell’Unione Sovietica⁴⁸.

Inoltre, insieme all’affermazione dell’inserimento della clausola “elemento essenziale”, iniziò a essere inserita all’interno degli accordi di associazione ratificati dall’Unione anche la “clausola di non esecuzione”, nelle due accezioni precedentemente discusse, la “clausola baltica” (utilizzata per la prima volta negli accordi di associazione con i Paesi baltici nel 1992) e la “clausola bulgara” (1993).

Parallelamente all’affermazione dell’Unione come ente di rilievo nel panorama mondiale nell’ambito della cooperazione allo sviluppo, l’UE si dedicò anche alla stipulazione di puri accordi commerciali stabilenti aree di libero scambio, a volte sovrappoventesi agli accordi di assistenza allo sviluppo. Ad esempio, l’Unione ha stretto relazioni commerciali, sempre includendo delle clausole di condizionalità analoghe, con i Paesi già facenti parte del programma ALA. In particolare, l’Unione si è occupata di dividere le proprie relazioni in quattro linee d’azione, seguendo un criterio geografico; ha infatti firmato accordi di libero scambio con i Paesi del “gruppo di San José⁴⁹”, la Comunità andina⁵⁰, gli Stati caraibici⁵¹, che hanno firmato nel 2008

⁴⁶ Rivolto ad Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia, Macedonia.

⁴⁷ Rivolto ad Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Territori Palestinesi, Tunisia, Turchia.

⁴⁸ Rivolto ad Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Mongolia, Russia, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan.

⁴⁹ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama.

⁵⁰ Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù.

⁵¹ Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Saint Kitts e Nevis, Repubblica dominicana, Santa Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Suriname, Trinidad e Tobago.

un accordo di partenariato economico distinto dall'accordo di cooperazione di Cotonou, del quale questi Stati fanno tuttavia parte, ed è in procinto di firmare un accordo FTA con i Paesi del MERCOSUR⁵².

Per quanto riguarda l'applicazione delle clausole di condizionalità anche in questo ambito delle relazioni esterne dell'Unione si possono individuare delle contraddittorietà. Di seguito verranno analizzate due situazioni esemplificatrici dell'incongruenza e della conseguente incertezza giuridica derivante dall'applicazione conveniente del principio di condizionalità.

Tra il 2009 e il 2014, durante le lunghe negoziazioni per l'approvazione dell'accordo SPA (*Strategic Partnership Agreement*), volto ad approfondire i legami politici e cooperativi tra l'UE e il Canada, e CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*), istituente un'area di libero scambio tra l'Unione europea e il Canada, il dibattito si incentrò proprio sull'inclusione di una clausola di condizionalità. Infatti, l'Unione, per affermare la propria posizione di promotrice dei principi di democrazia e stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, e forte del suo maggiore peso negoziale, impose l'inclusione di questa clausola nel SPA, collegandola, secondo la pratica affermata di legare accordi di matrice politica ad accordi commerciali, attraverso un articolo apposito, al CETA. La formulazione della clausola, tra l'altro, non differisce da quelle utilizzate negli accordi con Stati con situazioni interne problematiche. Infatti, la condizionalità si articola attraverso una clausola "elemento essenziale" standard, che pone alla base dell'accordo il rispetto per i principi democratici, i diritti umani, le libertà fondamentali e la cooperazione circa la prevenzione della proliferazione di armi di distruzione di massa, e una "clausola di non esecuzione" bulgara, che dunque prevede un procedimento consultivo prima dell'eventuale irrogazione di sanzioni, nel caso di una "violazione particolarmente grave e sostanziale"⁵³ degli elementi essenziali. I motivi sottostanti all'insistenza dell'Unione nell'inserire condizionalità in questi accordi con il Canada, che, secondo il rapporto di Freedom House, è tra i paesi più virtuosi dal punto di vista del rispetto dei diritti politici e delle libertà civili⁵⁴ sono da ricercare nella volontà del Parlamento europeo di perseguire una linea coerente di utilizzo della condizionalità nelle relazioni esterne dell'Unione. Il Parlamento, infatti, porta spesso avanti istanze riguardanti l'inclusione di clausole di condizionalità politica negli accordi con i paesi terzi e, tra l'altro, dato il controllo *ex-post* che esso esercita sugli accordi negoziati, può, se ritiene la questione di

⁵² Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay.

⁵³ Accordo di partenariato strategico tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e il Canada, dall'altra, Bruxelles, 3 dicembre 2016.

⁵⁴ Freedom House Index (2019), *Canada profile*, in Freedom House, reperibile *online*.

particolare interesse strategico, porre il veto sul testo concordato. In questo caso, data anche la grande risonanza mediatica che l'accordo con il Canada aveva ricevuto, il Parlamento spinse per l'introduzione di queste clausole. Diametralmente opposto fu il caso dell'accordo FTA del 2012 tra l'Unione e Singapore.

L'EUSFTA (*European Union Singapore Free Trade Agreement*) era il primo accordo di libero scambio concluso dall'Unione con uno Stato facente parte dell'ASEAN (*Association of South-East Asian Nations*)⁵⁵, ed era dunque importante stabilire un precedente includendo un meccanismo di condizionalità all'interno dell'accordo. Nonostante l'inserimento di tali clausole potesse costituire un'importante vittoria dell'Unione in ambito internazionale, data la situazione politica di Singapore, in cui, per alcuni reati, è ancora vigente la pena capitale, l'UE non ha assunto una posizione di forza nelle negoziazioni, facendo una considerevole concessione allo Stato asiatico, e diminuendo notevolmente l'influenza europea nella regione. Le ragioni, anche questo caso, possono essere trovate nelle dinamiche istituzionali interne all'Unione. Infatti, sia il Parlamento europeo che il Servizio europeo per l'azione esterna, di solito i più propensi a promuovere un approccio rigido nell'utilizzo della condizionalità, non hanno ritenuto l'accordo di particolare rilevanza politica, lasciando la Commissione e gli Stati membri liberi di concentrarsi sugli aspetti più commerciali del partenariato, lasciando da parte i temi politici.

Per quanto riguarda gli aspetti relativi all'implementazione del meccanismo sanzionatorio, nelle sue relazioni commerciali e di cooperazione allo sviluppo, l'Unione ha attivato la "clausola di non esecuzione" solamente nel quadro dell'accordo di Cotonou, sotto forma di sospensione degli aiuti allo sviluppo, e nel 2005, nell'ambito dell'accordo di partenariato e cooperazione concluso con l'Uzbekistan, a causa delle gravi violazioni dei diritti umani occorse nel Paese nel corso della guerra civile.

Similarmente a quanto già detto in precedenza, l'Unione è alquanto restia ad applicare le sanzioni che sarebbero previste secondo la "clausola di non esecuzione", privilegiando forme potenziate di dialogo e a volte favorendo un approccio di condizionalità positiva.

In questo paragrafo, è stato volutamente ignorato il più rappresentativo dei trattati di cooperazione allo sviluppo dell'Unione, l'accordo di Cotonou, su cui ci si soffermerà a partire dal prossimo capitolo.

⁵⁵ Birmania, Birmania, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malesia, Singapore, Thailandia, Vietnam.

CAPITOLO 2

IL PRINCIPIO DI CONDIZIONALITÀ NEI RAPPORTI CON GLI STATI ACP: IL QUADRO NORMATIVO (1975-2010)

Sommario: Introduzione. 2.1. I primi passi delle relazioni ACP-UE: la prima, la seconda e la terza Convenzione di Lomé. 2.2. Il cambiamento di rotta e l'introduzione delle clausole di condizionalità: Lomé IV e Lomé IV *bis*. 2.3. L'approfondimento del principio di condizionalità: l'accordo di Cotonou e il principio di "buon governo".

Il principio di condizionalità nei rapporti tra Stati ACP (Africa, Caraibi, Pacifico) e Unione europea è un'introduzione relativamente recente, tenuto conto della lunga storia delle relazioni tra Paesi dell'Unione ed *ex domini* coloniali.

Infatti, la condizionalità nei termini che si sono fin qui approfonditi ha iniziato a far parte del quadro giuridico dei rapporti ACP-UE solamente nel 1995, dopo circa una trentina d'anni dal primo accordo di associazione. Le ragioni sottostanti all'inclusione di tali condizioni all'interno dell'accordo di partenariato ACP-UE sono essenzialmente storico-politiche, dato che dagli anni del Trattato di Roma sono cambiati molteplici volte non solo i rapporti di forza tra Unione ed *ex* territori coloniali o che comunque intrattenevano rapporti privilegiati con alcuni Stati europei (come ad esempio i Paesi del Commonwealth), ma anche le prospettive e gli interessi che un dialogo Nord-Sud del mondo poteva comportare.

Sicuramente colpisce il passaggio tra l'entusiasmo (il cosiddetto "spirito di Lomé") con il quale erano state firmate le prime Convenzioni di Lomé, che simboleggiavano un nuovo modo all'insegna della collaborazione e dell'eguaglianza di intendere le relazioni Nord-Sud del mondo, e la prudenza delle ultime, in cui emerge la supremazia negoziale dell'UE e la perdita di importanza strategica del gruppo ACP per l'Unione, minando la piena efficacia e il senso alla base del partenariato.

L'inserimento delle clausole di condizionalità testimonia infatti che l'UE non era più disposta a erogare aiuti e garantire preferenze commerciali, considerato tra l'altro che il partenariato era sempre meno incidente sull'economia interna dell'UE, senza avere dall'altra parte partner solidi e ispirati ai principi fondamentali di democrazia, stato di diritto, rispetto dei diritti umani e buon governo.

In questo capitolo ci si occuperà di analizzare le quattro Convenzioni di Lomé, mettendo in evidenza l'evoluzione dell'attenzione riservata ai criteri di condizionalità, e il vigente accordo di Cotonou, sottolineando le differenze

con il quadro giuridico precedente e approfondendo il ruolo che tale accordo attualmente ha nell'ambito delle relazioni ACP-UE.

2.1. I primi passi delle relazioni ACP-UE: la prima, la seconda e la terza Convenzione di Lomé

La politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, i cui finanziamenti sono tuttora per lo più indirizzati ai Paesi aderenti al partenariato di Cotonou, ha le sue radici già alla metà del secolo scorso, quando, nel 1950, Robert Schuman pronunciò la sua ormai famosa Dichiarazione, sostenendo che il progresso economico e produttivo che l'Europa avrebbe raggiunto grazie a una collaborazione trasversale tra i suoi membri avrebbe contribuito alla “realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano”⁵⁶.

Le relazioni tra la Comunità economica europea (CEE) e gli Stati che avrebbero composto poi il gruppo ACP vennero codificate già a partire dal Trattato di Roma del 1957. In particolare, la Francia, che aveva interesse nel mantenere legami stretti con le sue colonie, mise come prerequisito alla sua partecipazione alla Comunità che la stessa intrattenesse un partenariato speciale con i territori coloniali francesi. Infatti, nella parte IV del Trattato, “Associazione dei Paesi e territori d'oltremare”, l'art. 132 disponeva che le relazioni commerciali tra Comunità e i territori in questione⁵⁷ si sarebbero basate su un principio di reciprocità *in nuce*. In particolare, l'articolo recitava:

“[g]li Stati membri applicano ai loro scambi commerciali con i paesi e territori il regime che si accordano tra di loro, in virtù del presente Trattato. Ciascun paese o territorio applica ai suoi scambi commerciali con gli Stati membri e gli altri paesi e territori il regime che applica allo Stato europeo con il quale mantiene relazioni particolari”.

⁵⁶ Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950.

⁵⁷ Ventuno territori amministrati dalla Francia: Ciad, Costa d'Avorio, Dahomey francese (ora Benin), Congo francese, Gabon, Guinea, Madagascar, Mauritania, Niger, Ubangi-Sciari (ora Repubblica centrafricana), Senegal, Sudan, Alto Volta (ora Burkina Faso) Saint-Pierre e Miquelon, l'arcipelago delle Comore, Somalia francese, Nuova Caledonia, gli stabilimenti francesi dell'Oceania, Terre australi e antartiche, Camerun francese e Togoland francese, entrambi sotto l'amministrazione fiduciaria delle Nazioni Unite. Due territori amministrati dal Belgio: Congo belga e Rwanda-Urundi, sotto amministrazione fiduciaria dell'ONU (ora diviso in Ruanda e Burundi). Il territorio della Somalia, sotto amministrazione fiduciaria dall'Italia, e Nuova Guinea olandese.

Inoltre, gli Stati della CEE si impegnarono a fornire aiuti e finanziamenti ai territori indicati e a stabilire un Fondo Europeo di Sviluppo (FES), costituito nel 1958 e tuttora in vigore nell'apparato di Cotonou.

In seguito all'indipendenza della quasi totalità di Stati che partecipavano all'accordo nel corso degli anni '60, si dovette adattare il sistema stabilito dal Trattato di Roma alle nuove circostanze. Nel 1963 venne dunque firmata la prima Convenzione di Yaoundé (Camerun) tra la CEE e diciotto Stati africani da poco indipendenti al tempo riuniti nell'*Associated African States and Madagascar* (AASM)⁵⁸, una prima organizzazione di quello che sarebbe poi diventato il ben più numeroso gruppo ACP.

Il sistema di Yaoundé, tuttavia, rispecchiava ancora molto un'impostazione di stampo coloniale o comunque di sbilanciamento di potere in favore della Comunità. La nuova Convenzione venne infatti additata come "a new system of collective colonialism"⁵⁹ dall'allora Presidente del Ghana Kwame Nkrumah, che si riferiva in particolare al sistema del Fondo Europeo di Sviluppo, visto come uno strumento di dipendenza economica dalla Comunità.

In particolare, la gestione del FES era stata affidata a un ex funzionario coloniale francese, Jacques Ferrandi, che, nel corso del suo mandato come Direttore generale del fondo, durato dal 1960 al 1975, si affidò spesso a pratiche basate su vecchi rapporti clientelari e privilegiati con le *élites* africane, distribuendo i fondi del FES sulla base di legami personalistici e non seguendo un programma economico o burocratico chiaro.

Le due Convenzioni di Yaoundé (del 1964 e del 1969) stabilivano che nelle loro relazioni commerciali la Comunità e gli Stati dell'AASM creavano un'area di libero scambio basata sulla reciprocità, prevedendo dunque un accesso ai mercati europei senza imporre limitazioni o dazi in cambio di un equivalente trattamento nell'accesso ai mercati africani, a meno che questo non fosse in contrasto con lo sviluppo o l'industrializzazione degli Stati africani⁶⁰. L'apparato di Yaoundé, così come le successive Convenzioni di Lomé I e II, non faceva alcun riferimento di tipo politico a eventuali condizionalità da rispettare anteriormente o nel corso dell'applicazione dell'accordo, e i motivi sono da ricercare nella natura essenzialmente economica della CEE, nella volontà da parte della Comunità di non interferire eccessivamente nella politica interna degli Stati in questione, temendo accuse

⁵⁸ Benin (Dahomey), Burkina Faso (Alto Volta), Burundi, Camerun, Ciad, Congo-Brazzaville, Costa d'Avorio, Gabon, Madagascar, Mali, Mauritania, Niger, Repubblica centrafricana, Repubblica democratica del Congo, Ruanda, Senegal, Somalia e Togo.

⁵⁹ NKRUMAH (1962: 13 ss.).

⁶⁰ Art. 3, Convenzione di associazione tra la Comunità Economica Europea e gli Stati africani e malgascio associati a tale Comunità, Yaoundé, 11 giugno 1964.

da tutta la comunità internazionale di neocolonialismo, e nella forte opposizione, da parte dei Paesi AASM prima e ACP poi, di associare gli aiuti allo sviluppo a condizionalità di tipo politico⁶¹.

Nel 1969, parallelamente alla Convenzione di Yaoundé II, venne inoltre ratificato un accordo tra CEE e Kenya, Tanzania e Uganda (Accordo di Arusha), che prevedeva un principio di reciprocità analogo a quello esplicitato dalla Convenzione di Yaoundé e che testimoniava la volontà degli Stati africani ancora non associati di instaurare relazioni privilegiate con la CEE.

Il primo allargamento della Comunità nel 1973 e l'entrata di Danimarca, Irlanda e soprattutto Regno Unito comportò numerosi cambiamenti nell'assetto finora delineato. In primo luogo, nello stesso Trattato di adesione, al protocollo 22, venne disciplinato il regime tra Regno Unito e paesi associati del Commonwealth. In particolare, si sottolineava come agli Stati indipendenti facenti parti del Commonwealth britannico venisse offerta una scelta "nel modo di regolare le relazioni con [la Comunità economica europea]", segnatamente la possibilità di aderire alla Convenzione di Yaoundé II, di concludere accordi di associazione con la Comunità, oppure di ratificare semplici accordi commerciali⁶².

L'entrata nella Comunità del Regno Unito comportò anche la formazione e l'inizio di una stretta cooperazione tra i Paesi del gruppo ACP, che proprio in quegli anni cominciò ad affermarsi come un'entità compatta, nonostante i diversi background storici e culturali che ogni Stato aveva e le distinte relazioni con i Paesi della Comunità. Questo portò la Comunità a rivedere le proprie strategie negoziali, che fino a quel momento presentavano uno sbilanciamento a favore degli interessi della Comunità stessa. Negli anni precedenti la prima Convenzione di Lomé le relazioni di potere tra la Comunità e il gruppo ACP non erano dunque così squilibrate, considerando anche l'ottimismo derivante dalle proposte portate avanti dai paesi in via di sviluppo per la realizzazione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale, alternativo al vigente regime di Bretton Woods, e la prospettiva di un'interdipendenza economica globale, che comprendesse attivamente anche il Sud del mondo.

Inoltre, contrariamente a quanto si verificava in precedenza nell'erogazione degli aiuti del FES, amministrati da Jacques Ferrandi, l'entrata del Regno Unito nella Comunità, comportando la riduzione di peso politico e negoziale della Francia nella gestione dei rapporti con gli ACP, portò a un cambiamento

⁶¹ MARANTIS (1994: 5 ss.).

⁶² Trattato relativo all'adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda, del Regno di Norvegia e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica, Bruxelles, 27 marzo 1972.

anche nei criteri utilizzati per determinare l'ammontare e i beneficiari del Fondo Europeo di Sviluppo. In particolare, complice anche il benessere di Germania e Paesi Bassi, venne inserito nella prima Convenzione di Lomé il principio dell'invio degli aiuti sulla base della necessità dei Paesi, tenendo in considerazione specifici parametri come il PIL o il numero di abitanti. Si può infatti leggere che:

“nell'attuare la cooperazione finanziaria e tecnica si dedica particolare attenzione alle necessità degli Stati ACP meno sviluppati, al fine di ridurre gli ostacoli specifici che ne frenano lo sviluppo e impediscono loro di profittare pienamente delle possibilità offerte dalla cooperazione finanziaria e tecnica”⁶³.

La prima Convenzione di Lomé (Togo), firmata nel 1975 tra la CEE e gli allora 46 Stati ACP⁶⁴, fu la sintesi di una serie di istanze portate avanti dal gruppo ACP, e inaugurò un periodo di partenariato proficuo per entrambe le parti, tanto che l'ottimistico “spirito di Lomé” sembrò prevalere sulle critiche di neocolonialismo. La Convenzione era infatti incentrata sull'idea di una *partnership* di eguali, con l'obiettivo di “stabilire [...] una stretta e continua cooperazione in uno spirito di solidarietà internazionale”⁶⁵.

Il ministro delle finanze e degli affari economici del Senegal, Babacar Ba, disse in proposito che “the cooperation we are about to establish with Europe has a certain revolutionary character”⁶⁶, facendo riferimento alla nuova epoca che la Convenzione di Lomé era in procinto di inaugurare, all'insegna di un partenariato Nord-Sud egualitario. Similmente si esprime il presidente della Commissione François-Xavier Ortoli, dicendo che “[la firma della Convenzione] constitutes a major turning point in the history of international economic relations”⁶⁷.

La disposizione centrale all'interno della Convenzione del '75 era quella relativa alla cooperazione commerciale, alla base della quale c'era il principio di non reciprocità, che, sostituendosi alla precedente legislazione che istituiva un'area di libero scambio, che dunque esentava dal pagamento di dazi o da qualsiasi limitazione alla libera circolazione di merci, garantiva un trattamento

⁶³ Art. 48, par. 1, Convenzione ACP-CEE di Lomé, Lomé, 30 gennaio 1976.

⁶⁴ Alto Volta (attuale Burkina Faso), Bahamas, Barbados, Botswana, Burundi, Camerun, Costa d'Avorio, Ciad, Congo, Dahomey (attuale Benin), Etiopia, Fiji, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea equatoriale, Granada, Guyana, Giamaica, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Niger, Nigeria, Repubblica centrafricana, Ruanda, Samoa occidentali, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Swaziland, Tanzania, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Uganda, Zaire (attuale RDC), Zambia.

⁶⁵ Preambolo della Convenzione ACP-CEE di Lomé, Lomé, 30 gennaio 1976.

⁶⁶ *The Courier*, no. 31, marzo 1975.

⁶⁷ *Ibidem*.

ancora più favorevole ai prodotti provenienti dagli Stati ACP e alle loro economie. Infatti, in virtù del regime della non reciprocità, il libero accesso era garantito unilateralmente solo alle merci ACP, con alcune eccezioni legate alla protezione dei coltivatori europei prevista dalla Politica Agricola Comune (PAC). L'inserimento di tale principio all'interno dell'accordo si basava sull'idea che le condizioni di partenza delle due parti non fossero equivalenti, e che la condizione di divario economico e tecnologico dovesse essere riequilibrata attraverso l'applicazione di un trattamento più favorevole verso gli ACP⁶⁸. Per effetti di tale regime, in concreto, il 99,2% delle esportazioni ACP verso la CEE aveva libero accesso al mercato comunitario.

Un'altra disposizione innovativa fu l'inserimento, all'interno del paradigma istituito dalla I Convenzione di Lomé, dello schema STABEX (*Système de Stabilisation des Recettes d'Exportation*), secondo il quale, se uno Stato appartenente al gruppo ACP risultava dipendente per più del 7,5% (2,5% per i Paesi meno sviluppati) dei propri proventi da esportazione da uno tra i prodotti elencati in una lista specifica (come caffè, cacao, banane etc.), sarebbe stato di diritto legittimato a ricevere aiuti finanziari dalla Comunità nel caso in cui tali proventi fossero scesi sotto un certo livello⁶⁹.

Inoltre, rispetto alle Convenzioni di Yaoundé, l'ammontare della cifra stanziata per gli aiuti allo sviluppo, sebbene molto al di sotto di quella richiesta durante le negoziazioni dagli Stati ACP, fu pari a 3.390 milioni di unità di conto⁷⁰, aumentando di poco più del 3,5%.

La prima Convenzione di Lomé, basata su un sentimento comune di partenariato e dialogo tra le due parti in causa, venne elaborata in chiave politicamente neutrale, tenendo in considerazione il contesto internazionale di allora e soprattutto le diverse situazioni interne degli Stati ACP, che andavano da governi di chiaro stampo socialista a sistemi di matrice capitalista. La Comunità si presentava dunque come una terza forza potenzialmente apolitica, con la quale concludere accordi senza esplicitamente doversi schierare a favore dell'uno o dell'altro blocco. Come sottolineato nel 1984 dal Commissario per gli aiuti allo sviluppo Edgar Pisani, “[la Comunità] a pu [...] élaborer une politique d'aide au développement qui soit négociée,

⁶⁸ È da sottolineare come la clausola della nazione più favorita, che prevede come una condizione commerciale favorevole nei confronti di una o più parti inserita in un accordo debba essere garantita in modo non meno favorevole a tutte le altre parti con le quali si instaurano relazioni commerciali, e che era una disposizione fondamentale presente nello statuto del GATT (e attualmente dell'OMC), eccettuava le condizioni favorevoli assicurate ai paesi in via di sviluppo.

⁶⁹ Art. 17, Convenzione ACP-CEE, Lomé, 30 gennaio 1976.

⁷⁰ L'unità di conto europea, moneta scritturale, corrispondeva alla media ponderata delle valute degli Stati facenti parte della Comunità.

contractuelle, prévisible, techniquement différenciée et politiquement neutre”⁷¹. Di conseguenza, l’inserimento di clausole di condizionalità politica, oltre a non trovare spazio in quello che era un accordo di mero carattere commerciale, non aveva ragione di verificarsi, considerato il quadro internazionale di guerra fredda e la volontà, da parte della CEE, di non intervenire nella politica interna di Stati da poco indipendenti, specialmente dati i precedenti rapporti di stampo coloniale che le parti intrattenevano. Tuttavia, solo due anni dopo la conclusione delle negoziazioni per la prima Convenzione di Lomé, la questione della necessità di una chiara politica di condizionalità all’interno del partenariato divenne centrale. Infatti, nel 1977, la Comunità si vide costretta a sospendere l’erogazione degli aiuti allo sviluppo all’Uganda, a causa di massicce violazioni dei diritti umani concernenti persecuzioni razziali e discriminazioni su base etnica perpetrate dall’allora presidente ugandese Idi Amin. Il Consiglio della Comunità formulò in quell’anno le cosiddette “Uganda guidelines”, sottolineando l’impossibilità di ignorare e dunque condividere in parte la responsabilità di perpetrare tali pratiche, notando che:

“the Council agrees to take steps within the framework of its relationships with Uganda under the Lomé Convention to ensure that any assistance given by the Community to Uganda does not in any way have as its effects a reinforcement of prolongation of the denial of basic human rights to its people”⁷².

Tale dichiarazione e la successiva sospensione degli aiuti all’Uganda, tuttavia, non poggiavano su nessuna base giuridica certa, ed erano facilmente attaccabili dal punto di vista dell’arbitrarietà delle azioni intraprese e della mancanza di una chiara disposizione che definisse quali fossero le violazioni che la Comunità avrebbe sanzionato. In aggiunta, a causa della mancata introduzione di qualsiasi riferimento ai diritti umani all’interno del quadro previsto dalla prima Convenzione di Lomé, era impraticabile fondare la sospensione dell’applicazione del trattato sulla base di una violazione dei suoi “elementi essenziali” (art. 60 della Convenzione di Vienna) o di un “cambiamento fondamentale delle circostanze” (art. 62 della Convenzione di Vienna). Inoltre, proprio a causa della carenza di uno strumento giuridico adatto, la risposta della Comunità a una tale situazione si dimostrò insufficiente e inadatta a gestire una tale situazione.

Un caso analogo fu quello della Guinea Equatoriale, dove, negli stessi anni, il regime di Macías Nguema si stava macchiando di genocidio su base etnica,

⁷¹ PISANI (1984: 20 ss.).

⁷² Dichiarazione del Consiglio del 21 giugno 1977.

detenendo i prigionieri in veri e propri campi di concentramento. Analogamente al caso ugandese, la Comunità sospese gli aiuti finanziari. In merito, la Commissione dichiarò che:

“neither the Community nor its ACP partners can ignore flagrant and persistent violations of basic human rights, since such violations are incompatible with the Convention’s fundamental objectives, which are to ensure man’s full development and to provide for his basic needs”⁷³.

Nel 1978, in un memorandum della Commissione, venne proposto di inserire all’interno della seconda Convenzione di Lomé una chiara disposizione condizionale che identificasse il rispetto dei diritti umani fondamentali come obbligatorio e, in più, una dichiarazione unilaterale che permettesse alla Comunità di condannare pubblicamente le eventuali violazioni di tali diritti⁷⁴. Per questo motivo, nel corso delle negoziazioni per la seconda Convenzione di Lomé, la Comunità tentò di inserire delle clausole di condizionalità politica relative al rispetto dei diritti umani all’interno del testo.

Tuttavia, gli Stati ACP si opposero compatti (con l’unica eccezione del Senegal) all’introduzione di tali disposizioni. Gli ACP, infatti, sottolinearono come la Convenzione di Lomé fosse un accordo di mera cooperazione commerciale, nel quale dunque le considerazioni di tipo politico non avevano spazio. In particolare, durante le negoziazioni per la conclusione della seconda Convenzione di Lomé, il portavoce del gruppo ACP, l’allora ministro degli esteri giamaicano Percival Patterson, precisò che “[il gruppo ACP] ha[s] decided and affirmed a unanimous view that [l’inclusione dei diritti umani] has no place in an agreement that deals with trade and economic cooperation”⁷⁵. Inoltre, oltre a rimarcare il fatto che la loro sovranità e la loro indipendenza sarebbero state minacciate in caso di inserzione nel trattato di tali clausole, gli stessi Stati ACP evidenziarono le difficoltà che i differenti background storici e culturali avrebbero comportato nell’accordo su una definizione comune di “diritti umani”⁷⁶.

Dunque, dato che la stessa Comunità voleva evitare di compromettere i legami economici e commerciali con i Paesi ACP, anche nella seconda Convenzione di Lomé (1980) non furono inserite condizionalità politiche. Fondamentalmente, la seconda Convenzione di Lomé risultò molto simile alla prima, con l’unica aggiunta dello schema SYSMIN (*Système de*

⁷³ Risposta della Commissione all’interrogazione scritta 399/78 dell’11 ottobre 1978.

⁷⁴ Memorandum della Commissione del 16 febbraio 1978, COM(78) 47 finale, *on the Linking of Economic Aid and Human Rights*.

⁷⁵ *The Courier*, no. 51, settembre 1978.

⁷⁶ ARTS (2000: 168 ss.).

Développement du Potentiel Minier), che, analogamente allo STABEX, garantiva agli Stati i cui proventi totali da esportazione fossero per il 15% dipendenti dall'esportazione di uno tra i beni minerari indicati nell'accordo (articoli 49 e 50 della II Convenzione di Lomé) l'erogazione di un contributo nel caso di diminuzione di tali proventi.

Negli anni tra la seconda Convenzione di Lomé e la terza (1986), il dibattito circa i diritti umani e la loro eventuale inclusione nel partenariato si intensificò. Da parte della Comunità le prime elezioni del Parlamento europeo nel 1979 marcarono un punto chiave nella discussione riguardante i diritti umani. Infatti, il Parlamento si pose come fautore della necessità di una politica più incisiva di promozione dei valori della Comunità nelle sue relazioni esterne. D'altro canto, anche i Paesi ACP cominciarono a includere tra le loro istanze la questione del rispetto dei diritti umani. In primo luogo, rilevante fu l'adozione nel 1981, da parte di 31 Stati africani sugli allora 42 partecipanti al partenariato di Lomé, della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, promossa dall'Organizzazione dell'Unità Africana (OAU), ora Unione Africana (UA), e comprendente disposizioni su diritti umani, civili, politici e sociali, tra i quali figurava in particolare il "diritto allo sviluppo", il cui esercizio doveva essere assicurato dagli Stati firmatari, singolarmente od operando in collaborazione con altri⁷⁷. In secondo luogo, gli ACP spingevano per una chiara condanna da parte della CEE del regime di apartheid perpetrato dal governo sudafricano, e, per questo motivo, si dimostrarono molto più aperti all'idea di includere disposizioni sui diritti umani all'interno della III Convenzione di Lomé.

Tuttavia, differenze ideologiche e la volontà da parte degli ACP di evitare qualsiasi riferimento esplicito e impositivo circa il rispetto dei diritti umani resero le negoziazioni ancora una volta infruttuose sotto questo punto di vista. In particolare, il gruppo ACP voleva evitare che l'inserimento di una clausola specifica potesse risultare condizionale rispetto al ricevimento degli aiuti garantiti dal FES⁷⁸. Dunque, nel 1984, alla firma della III Convenzione di Lomé, il testo presentava solo riferimenti molto generali al rispetto dei diritti umani fondamentali. Il preambolo dell'accordo sottolineava infatti l'importanza che il partenariato dava ai principi della Carta delle Nazioni Unite e la centralità "[dei] diritti fondamentali dell'uomo, [della] dignità e [del] valore della persona umana, [dell'] uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne, nonché delle nazioni grandi e piccole". Ugualmente vago è l'art. 4 della Convenzione, in cui si può leggere che:

⁷⁷ Art. 22, Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, Nairobi, 28 giugno 1981.

⁷⁸ ARTS (2000: 178 ss.).

“[l]a cooperazione ACP-CEE sostiene gli sforzi degli stati ACP [...] allo scopo di promuovere il [loro] progresso sociale ed economico [...] 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”.

Il riferimento alla “dignità umana” può essere letto in maniera ambivalente, prendendo in considerazione, ad esempio, sia il “diritto allo sviluppo”, caro agli Stati ACP, e quindi l’importanza data allo sviluppo economico e alla sua garanzia, sia più generalmente il rispetto dei diritti civili e politici delle popolazioni, parte integrante del “benessere delle popolazioni” e del “soddisfacimento delle loro esigenze fondamentali”. Un’ulteriore precisazione riguardo il rispetto per la “dignità umana” può essere trovata nell’allegato I della Convenzione. Oltre a ribadire infatti il “profondo attaccamento alla dignità umana” condiviso da ambo le parti, si specificava come il partenariato si proponesse di eliminare

“gli ostacoli che impediscono il godimento pieno ed effettivo, da parte degli individui e dei popoli, dei loro diritti economici, sociali e culturali, e questo attraverso lo sviluppo indispensabile alla loro dignità, benessere e completezza”.

In aggiunta, nello stesso allegato si faceva specifico riferimento all’apartheid, che “costituisce una violazione dei diritti dell’uomo e un affronto alla dignità umana” e all’impegno da parte dei contraenti di combatterla ed eliminarla, assieme a ogni forma di discriminazione.

Quindi, sebbene alcuni articoli della III Convenzione di Lomé alludano ai diritti umani, essi non stabiliscono chiaramente a quali diritti si faccia riferimento né quali siano le misure concrete che le parti potrebbero prendere nel caso ci si trovi in una situazione di violazione di tali diritti. L’unico riferimento esplicito è quello riguardante l’apartheid e il principio di non discriminazione, frutto del clima politico del periodo.

Il carattere vago di queste disposizioni implica dunque l’impossibilità, ancora una volta, di ricadere nei casi che la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati prevede per poter invocare la sospensione del trattato.

2.2. Il cambiamento di rotta e l’introduzione delle clausole di condizionalità: la IV Convenzione di Lomé e la IV Convenzione di Lomé *bis*

Il finale inserimento di condizionalità politiche all'interno del partenariato derivò da alcune contingenze storiche e sociali che caratterizzarono la fine degli anni '80 e gli anni '90.

Inizialmente, l'entrata nella Comunità di Spagna, Portogallo e Grecia nel corso del decennio 1980-1990 modificò, proprio come era successo durante le negoziazioni per la I Convenzione di Lomé dopo l'entrata di Regno Unito, Irlanda e Danimarca, i rapporti di potere all'interno della Comunità e gli interessi, ormai molto più diversificati rispetto all'inizio delle relazioni ACP-CEE. Sicuramente, l'attenzione della CEE cominciava a spostarsi dai Paesi ACP, e soprattutto dal continente africano, verso l'Europa orientale e, grazie alla spinta della Spagna, verso il Sudamerica e il Maghreb. In particolare, nel 1982, il governo di Madrid aveva elaborato una precisa politica di sviluppo nelle sue relazioni con il Sudamerica, chiamata SECIPI (*Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica*), volta ad approfondire i legami creando interdipendenza tra le due parti e favorire lo sviluppo delle aree più povere⁷⁹. Inoltre, sotto la spinta dello Stato iberico, la necessità di rinnovare e stabilire parametri oggettivi su cui basare l'allocatione dei fondi del FES si fece sempre più pressante, e l'inserimento di un criterio fondato sul rispetto della democrazia e dei diritti umani era particolarmente favorevole agli interessi spagnoli in Sudamerica, dove molti Stati stavano attraversando un processo di democratizzazione⁸⁰.

Inoltre, l'allargamento del 1995 dell'ormai Unione ad Austria, Finlandia e Svezia, le quali non avevano diretti legami con qualche area geografica nello specifico, furono sicuramente centrali nell'implementazione della condizionalità, dato l'interesse prettamente comunitario che avevano nel relazionarsi con i vari partner.

Parallelamente, la situazione economica degli Stati ACP andava deteriorandosi sempre più, tanto che per l'Africa gli anni '80 vennero considerati una "lost decade", specialmente a causa dell'incremento dell'ammontare del debito, delle condizioni di instabilità politica, dei conflitti che impedivano un vero sviluppo economico e dei duri aggiustamenti strutturali richiesti dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale. In aggiunta, l'effettivo valore economico del partenariato ACP-CEE era di molto diminuito, dato che "the net transfer of resources from the ACP regions to Europe turned from a positive flow of \$43 billion in 1981 to a negative flow of nearly \$33 billion in 1988"⁸¹.

⁷⁹ GALINSOGA JORDÀ, ROY (1997: 33 ss.).

⁸⁰ DIMIER (2006: 277 ss.).

⁸¹ MARANTIS (1994: 7 ss.).

Questi aspetti, combinati fra di loro, resero gli Stati ACP fortemente dipendenti dagli aiuti europei, e questa situazione sbilanciò fortemente le relazioni tra le due parti, rinforzando il potere negoziale della Comunità, mentre gli ACP si trovarono davanti a una “take it or leave it situation”. Inoltre, appariva ormai evidente una certa “aid fatigue” nei confronti degli Stati ACP da parte della Comunità, i cui interessi economici e politici ormai si dirigevano verso altre aree strategiche, mentre la situazione in termini di sviluppo nei Paesi partner non mostrava significativi segni di miglioramento. Inoltre, anche all’interno della struttura istituzionale della Comunità cominciò a circolare in modo progressivamente preponderante la convinzione di dover privilegiare sempre di più, e soprattutto nelle proprie relazioni esterne, la promozione dei diritti umani e le libertà fondamentali. In particolare, nel 1986, nel corso di una riunione dei ministri degli affari esteri in sede di Consiglio, venne dichiarato che il rispetto per i diritti umani era una delle pietre miliari della cooperazione allo sviluppo europea e ribadito l’impegno di promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali, e si enfatizzò l’importanza dei principi democratici e dello stato di diritto⁸². Tra l’altro, nello stesso anno, l’Atto Unico Europeo sottolineava nel preambolo come la Comunità fosse decisa

“a 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 della Carta sociale europea, in particolare la libertà, l’uguaglianza e la giustizia sociale”.

Una formulazione più articolata sarebbe stata inserita all’art. 130U del Trattato di Maastricht del 1992, dove si può leggere che

“[l]a politica della Comunità [nel settore della cooperazione allo sviluppo] contribuisce all’obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali”.

L’introduzione di questa disposizione fu rivoluzionaria, in quanto diede alla Comunità una base legale sulla quale fondare le proprie relazioni esterne. Infatti, come messo in evidenza dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia nel caso *Repubblica portoghese c. Consiglio dell’Unione europea* del 1996, l’art. 130U “stabilisce che la Comunità deve tenere conto dell’obiettivo del rispetto dei diritti dell’uomo quando adotta misure nel settore della

⁸² Dichiarazione del Consiglio Affari Esteri del 21 luglio 1986, EC 7/8 1986, *sui diritti umani*.

cooperazione allo sviluppo”⁸³, imponendo in un certo senso l’introduzione di clausole di condizionalità all’interno degli accordi di associazione dell’Unione. Inoltre, come affermato dall’avvocato generale La Pergola, la mancata inclusione di tali clausole costituirebbe una violazione del diritto comunitario, in quanto “lascerebbe sfornita di garanzia l’osservanza del preciso disposto dell’art.130U”⁸⁴. Inoltre, l’inserimento di tale articolo sottolineò anche come la cooperazione allo sviluppo dell’Unione presentasse ormai una chiara impronta politica, parallelamente all’evoluzione che essa stessa aveva attraversato, da Comunità economica europea a Unione europea. Per tutti questi motivi, le ultime due Convenzioni di Lomé presentarono chiari riferimenti al rispetto dei diritti umani e più generalmente al rispetto dei valori dell’UE, introducendo infine vere e proprie clausole di condizionalità.

La IV Convenzione di Lomé, firmata nel 1989, oltre ai riferimenti generali ai diritti umani fondamentali, all’aderenza della Comunità alla Carta delle Nazioni Unite e all’importanza data a varie convenzioni sui diritti umani fondamentali, come la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, la Convenzione internazionale sui diritti economici sociali e culturali e la Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli, introdusse all’art. 5 un preciso richiamo al rispetto dei diritti umani. L’art. 5 della Convenzione specificava infatti:

“[I]a cooperazione è intesa a uno sviluppo incentrato sull’uomo, suo principale protagonista e beneficiario, e presuppone pertanto il rispetto e la promozione dell’insieme dei diritti di quest’ultimo. Le azioni di cooperazione si iscrivono in questa prospettiva positiva in cui il rispetto dei diritti dell’uomo è riconosciuto come fattore fondamentale di un reale sviluppo e in cui la cooperazione stessa è concepita quale contributo alla promozione di tali diritti”.

In particolare, può notarsi il cambio di prospettiva riguardo i diritti umani fondamentali, considerati un obiettivo da realizzare di per sé e un elemento fondamentale del processo di sviluppo. Di conseguenza, venne ribaltata l’idea che era stata portata avanti fino a quel momento secondo cui lo sviluppo fosse una precondizione al pieno godimento dei diritti umani, in quanto alla stabilità economica sarebbe seguita agevolmente la stabilità politica e, coerentemente, una maggiore possibilità di garantire diritti umani e libertà fondamentali. Infatti, la Convenzione del 1989 lasciava intendere che il rispetto dei diritti umani fondamentali corresse parallelo allo sviluppo economico, e che fosse

⁸³ Sentenza della Corte di Giustizia del 3 dicembre 1996, causa 268/94, *Repubblica portoghese c. Consiglio dell’Unione europea*.

⁸⁴ Conclusioni dell’Avvocato generale Antonio La Pergola del 23 maggio 1996, causa 268/94, *Repubblica portoghese c. Consiglio dell’Unione europea*.

responsabilità degli Stati ACP rendere il processo di sviluppo rispondente all'intrinseca necessità di perseguire il rispetto dei diritti umani *per se*. A questo aspetto può essere direttamente connesso quanto specificato all'art. 10 della stessa Convenzione, dove si affermava che alle parti contraenti era richiesto adottare "tutte le misure generali o particolari atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla convenzione e a facilitare il perseguimento dei suoi obiettivi", compresi dunque "il rispetto e la promozione dei diritti [dell'uomo]".

La IV Convenzione di Lomé, inoltre, propone un approccio positivo per quanto riguardava l'inclusione dei diritti umani all'interno del partenariato. Infatti, si predispose che potessero essere allocati, su richiesta degli ACP, dei mezzi finanziari volti "alla promozione dei diritti dell'uomo negli Stati ACP, attraverso azione concrete, pubbliche o private"⁸⁵.

Tuttavia, l'introduzione dei diritti umani nella Convenzione, sebbene sia stata effettivamente il frutto di anni di negoziazioni, contestuale a numerosi cambiamenti sia nelle relazioni tra le parti che in ambito internazionale, lasciava molte questioni aperte. In primo luogo, non era chiaro a quali diritti in particolare si facesse riferimento e come si dovesse predisporre un'integrazione organica in un sistema legale di tali diritti⁸⁶. Secondariamente, e principalmente, non era stato esplicitato il procedimento da seguire nel caso in cui i diritti umani, "fattore fondamentale di un reale sviluppo", fossero violati.

Nel 1991, una comunicazione della Commissione chiarì parzialmente quest'ultimo aspetto, sostenendo che "[d]epending on the case, the Community can choose active promotion of human rights or a negative response to serious and systematic violations"⁸⁷, basandosi, nel caso di sanzioni, sul principio di proporzionalità, ed evitando di sospendere completamente gli aiuti⁸⁸. Nello stesso anno, nel corso del Consiglio europeo del 28-29 giugno, si evidenziò come "the different ways of expressing concern about violations of rights, as well as requests designed to secure those rights cannot be considered as interference in the internal affairs of a State"⁸⁹, sostanzialmente legittimando azioni volte a condannare eventuali violazioni. Tale posizione ambigua si scontrò con due eventi internazionali che imposero alla Comunità di elaborare una chiara politica di condizionalità nelle sue relazioni esterne. Infatti, nel 1991, ad Haiti, partecipante alla IV Convenzione

⁸⁵ Art. 5, par. 3, Quarta Convenzione ACP-CEE, Lomé, 15 dicembre 1989.

⁸⁶ HILPOLD (2002: 62 ss.).

⁸⁷ Comunicazione della Commissione del 19 marzo 1991, SEC(91)61 finale, *on Human Rights, Democracy and Development Cooperation Policy*.

⁸⁸ BARTELS (2005: 17 ss.).

⁸⁹ Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo del 28 e 29 giugno 1991.

di Lomé, si consumò un colpo di Stato militare che depose il presidente democraticamente eletto e causò gravi violazioni dei diritti umani. In risposta, la Comunità sospese gli aiuti finanziari, mantenendo tuttavia attivi gli aiuti umanitari e adottando un regime di flessibilità per quanto riguardava tutte le forme di aiuto aventi un impatto diretto sulla popolazione, come, ad esempio, le operazioni di aiuto alimentare⁹⁰. Tuttavia, non esisteva ancora una base giuridica solida che potesse sostenere una tale decisione.

Similarmente, in seguito alla violazione di un accordo politico volto alla pacificazione dell'area da parte della Jugoslavia, la Comunità decise di sospendere le preferenze commerciali di cui la Jugoslavia beneficiava grazie a due accordi di cooperazione economica e commerciale con la Comunità e di rimuovere la Jugoslavia dalla lista dei beneficiari dello schema GSP. Nonostante una sentenza favorevole della Corte di Giustizia, secondo cui la situazione politica successiva allo smembramento della Jugoslavia costituiva un "fondamentale mutamento delle circostanze" (*rebus sic stantibus*), legittimando dunque la sospensione degli accordi⁹¹, l'azione della Comunità è sembrata, così come nel caso haitiano, non poggiare su fondamenti solidi. Infatti, la Corte non si pronunciò circa l'obbligo di notifica nei confronti della Jugoslavia, presente sia nel testo dell'accordo di cooperazione EEC-Jugoslavia che dell'accordo commerciale CECA-Jugoslavia, che prevedevano un necessario avviso sei mesi prima dell'effettiva sospensione. In particolare, l'accordo EEC-Jugoslavia recitava: "[c]iascuna parte contraente può denunciare il presente accordo mediante notifica all'altra parte contraente. La validità del presente accordo cessa sei mesi dopo la data di tale notifica"⁹². Analogamente, l'accordo CECA-Jugoslavia specificava: "[c]iascuna parte contraente può denunciare il presente accordo con preavviso di sei mesi"⁹³. Il mancato rispetto di tali clausole o comunque la mancata giustificazione di azioni in contrasto con tali disposizioni, come, ad esempio, la particolare urgenza richiesta dalla situazione politica compromessa, privarono l'Unione, ancora una volta, di una base giuridica solida e inattaccabile sulla quale poggiare la sospensione di un accordo.

⁹⁰ Risposta della Commissione all'interrogazione scritta E-1963/93 del 19 luglio 1993.

⁹¹ Sentenza della Corte di Giustizia del 16 giugno 1998, causa C-162/92, *A. Racke GmbH & Co. c. Hauptzollamt Mainz*.

⁹² Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, Belgrado, 1° aprile 1980.

⁹³ Accordo tra gli Stati membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, da un lato, e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, dall'altro, Belgrado, 1° aprile 1980.

Una risposta concreta ai problemi derivanti dalla mancata presenza di una clausola chiara di condizionalità venne data attraverso la revisione della IV Convenzione di Lomé, nel 1995.

Nel corso delle negoziazioni, fu subito chiaro che entrambe le parti concordavano sull'inserzione all'interno del testo di una clausola di condizionalità. Infatti, durante l'Assemblea congiunta ACP-CE, tenuta a Strasburgo nel febbraio '94, si giunse alla comune decisione di introdurre una clausola "elemento essenziale" riguardante il rispetto di diritti umani e democrazia e di stabilire una procedura chiara da includere nella Convenzione che potesse essere attivata nel caso di violazione di tali elementi⁹⁴. Inoltre, si sottolineò come l'esperienza dell'apartheid avesse evidenziato, soprattutto nel continente africano, la rilevanza che la democrazia, la giustizia, la libertà e il rispetto dei diritti umani dovessero ricoprire.

In primo luogo, la IV Convenzione di Lomé *bis*, oltre a legare il rispetto dei diritti umani al concetto di sviluppo, in quanto suo "fattore fondamentale"⁹⁵, statuì soprattutto che "la politica di sviluppo e cooperazione sono strettamente connesse con il rispetto e il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali nonché con il riconoscimento e l'applicazione dei principi democratici, il consolidamento dello Stato di diritto e il buon governo"⁹⁶. Certamente, questa disposizione espone distintamente il carattere ormai politico che la cooperazione allo sviluppo della Comunità aveva assunto, elencando gli "elementi essenziali" della cooperazione.

Oltre a questa previsione, la Convenzione di Lomé IV *bis* dispose ancora più esplicitamente l'essenzialità del rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto, rendendolo dunque la base su cui l'accordo di partenariato si fondava:

"il rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto, che consolida le relazioni tra gli Stati ACP e la Comunità nonché le disposizioni della convenzione e che disciplina le politiche nazionali e internazionali delle parti contraenti, rappresenta un elemento essenziale della presente convenzione"⁹⁷.

Inoltre, il testo specificava anche a quali diritti si stesse facendo riferimento, evidenziando l'importanza "[dei] diritti fondamentali della persona, [dei]

⁹⁴ *The Courier*, no. 144, marzo-aprile 1994.

⁹⁵ Art. 5, par. 1, co. 1, Accordo che modifica la Quarta Convenzione ACP-CE, Maurizio, 4 novembre 1995.

⁹⁶ Art. 5, par. 1, co. 2, Accordo che modifica la Quarta Convenzione ACP-CE, Maurizio, 4 novembre 1995.

⁹⁷ Art. 5, par. 1, co. 3, Accordo che modifica la Quarta Convenzione ACP-CE, Maurizio, 4 novembre 1995.

diritti civili e politici e [dei] diritti economici, sociali e culturali”⁹⁸, sottolineandone tra l’altro l’indivisibilità.

Da sottolineare è la mancanza tra gli “elementi essenziali” del “buon governo”, che verrà inserito come “elemento fondamentale” solo con l’accordo di Cotonou, sollevando tra l’altro vari problemi concernenti la sua esatta definizione e cosa potesse innescare una sua violazione.

Secondariamente, la Comunità aggiunse a un approccio positivo della condizionalità, già presente nella IV Convenzione e ribadito nel 1995⁹⁹, una chiara clausola di sospensione, la cui formulazione rimanda alla clausola “di non esecuzione” nella versione “bulgara”, accostando dunque a un meccanismo dialogico di consultazione una vera e propria procedura sanzionatoria. L’art. 366 *bis* disponeva infatti che nel caso in cui una delle due parti fosse venuta meno agli “elementi essenziali” indicati all’art. 5, fosse necessario avviare una procedura di consultazione, “salvo casi particolarmente urgenti”, e, qualora non si fosse riuscito a trovare un punto di incontro entro un termine di 30 giorni, “la parte che ha invocato l’inadempienza [avrebbe potuto] prendere le misure appropriate, compresa, se necessario, la parziale o totale sospensione dell’applicazione della convenzione per quanto concerne la parte interessata”¹⁰⁰. Venne inoltre specificato che la sospensione dell’accordo andava considerata come *ultima ratio* e che le eventuali misure dovevano essere revocate una volta che la violazione fosse venuta meno.

In conclusione, gli ultimi anni della Convenzione di Lomé delineavano un quadro profondamente sbilanciato a favore della Comunità, i cui interessi geografici in un partenariato con i Paesi ACP andavano diminuendo per spostarsi su altre aree del globo, e i cui interessi politici ormai erano incentrati sul portare avanti una visione garantista dei diritti umani fondamentali, della democrazia e dello Stato di diritto, a discapito della sola cooperazione commerciale ed economica, che era stata la base della I Convenzione di Lomé e di quello “spirito” di ottimismo che l’aveva accompagnata. Inoltre, ad accentuare lo squilibrio tra le due parti contribuiva la situazione economica

⁹⁸ Art. 5, par. 2, co. 1, Accordo che modifica la Quarta Convenzione ACP-CE, Maurizio, 4 novembre 1995.

⁹⁹ Art. 5, par. 3, co. 1, Accordo che modifica la Quarta Convenzione ACP-CE, Maurizio, 4 novembre 1995: “[s]u richiesta degli Stati ACP, potranno essere destinate risorse, in base alle norme in materia di cooperazione finanziaria e tecnica, alla promozione dei diritti dell’uomo negli Stati ACP nonché a misure miranti alla democratizzazione, al rafforzamento dello Stato di diritto e al buon governo. Possono essere associate a iniziative concrete, pubbliche o private, destinate a promuovere i diritti dell’uomo e la democrazia, in particolare nel settore giuridico, organizzazioni la cui competenza in materia sia riconosciuta internazionalmente”.

¹⁰⁰ Art. 366 *bis*, par. 3, co. 1, Accordo che modifica la Quarta Convenzione di Lomé, Maurizio, 4 novembre 1995.

disastrata degli ACP e la possibilità in mano alla Comunità di utilizzare la condizionalità come strumento di *soft power*, revocando mezzi finanziari essenziali al buon funzionamento delle società e dei governi partner. Appariva dunque chiaro che un cambio di passo era necessario.

2.3. L'approfondimento del principio di condizionalità: l'accordo di Cotonou e il principio di "buon governo"

Alla base delle riforme inserite nel testo dell'accordo di Cotonou (Benin) sono distinguibili molteplici fattori, la maggior parte dei quali poteva rilevarsi già all'inizio degli anni '90. L'evoluzione del decorso di questi aspetti, interagenti tra loro, richiese dunque una massiccia revisione del partenariato, arrivando a modificare parzialmente gli stessi obiettivi.

Sicuramente, un ruolo fondamentale nell'evoluzione delle relazioni ACP-UE fu ricoperto dallo spostamento degli interessi europei dagli Stati ACP ad aree più strategiche, come il Sudamerica, l'Europa centrale e il mercato asiatico. Infatti, la percentuale delle importazioni dagli Stati ACP verso l'UE sul totale crollò da un 8,1% negli anni '80 al 2,7% nel 2000, mentre, ad esempio, le importazioni dall'Asia subirono un'impennata dell'86%, da 10,4% a 19,4% così come a crescere furono le importazioni dagli Stati dell'Europa centrale. Risultati simili possono evincersi dai dati sulle esportazioni UE, con la percentuale dell'export verso gli Stati ACP pari al solo 2,8% nel 2000 (nel 1980 era l'8,5%)¹⁰¹.

Secondariamente, l'allargamento dell'Unione a Stati come l'Austria, la Svezia e la Finlandia che non avevano avuto storicamente alcun tipo di legame con gli ACP, così come l'imminente entrata di un vasto gruppo di Stati, molti dei quali con situazioni economiche che avevano bisogno di fondi per operare un risanamento su larga scala, contribuì a ridurre la rilevanza del gruppo ACP nel breve termine europeo. Parallelamente a questo aspetto, dopo il Trattato di Maastricht, cominciarono a moltiplicarsi le Direzioni Generali della Commissione riguardanti l'azione esterna, come la nascita della Direzione Generale per gli affari esteri e quella per l'allargamento.

Infine, la non compatibilità delle Convenzioni di Lomé con le più stringenti disposizioni GATT/OMC richiedeva un pronto intervento che eliminasse le preferenze commerciali e la non-reciprocità. In particolare, il dibattito si concentrò sul protocollo n. 5 inserito nella IV Convenzione di Lomé che

¹⁰¹ Annuario statistico delle Comunità europee del 2002, *External and intra-European Union trade*.

assicurava un trattamento preferenziale alle esportazioni di banane dagli Stati ACP verso l'Unione, il quale fu oggetto di tre *panels*¹⁰² del DSB (*Dispute Settlement Body*), di cui i primi due a regime GATT e l'ultimo sottoposto alle nuove regole dell'OMC circa la risoluzione delle controversie, relativi alla violazione di alcune norme previste dallo statuto del GATT, in particolare la discriminazione dei Paesi non ACP dell'America Centrale produttori di banane, ai quali era imposto un regime tariffario più elevato. Questo protocollo venne dunque ritenuto non compatibile con le disposizioni del GATT, in quanto discriminava un gruppo di Paesi in via di sviluppo favorendone un altro, violando la clausola eccezionale (*Enabling Clause*) che permetteva la deroga al rispetto del principio della nazione più favorita nel caso di rapporti commerciali preferenziali con Paesi in via di sviluppo. Infatti,

“whereas the Enabling Clause allowed the creation of systems of trade preferences for developing countries, it did so on an MFN basis. The provisions were such that countries were permitted to depart from Article I.1 obligations [la clausola della nazione più favorita] on the condition that all developing countries were treated equally”¹⁰³.

Nel 1995, in seguito alla decisione del secondo *panel*, l'Unione ottenne una deroga al rispetto dell'art. 1, par. 1 del GATT (il principio della nazione più favorita) per cinque anni, dal 1995 al 2000. Con l'entrata in vigore del nuovo statuto dell'OMC, che prevedeva un sistema di risoluzione delle controversie più rigoroso, risultava dunque necessaria una completa revisione delle disposizioni riguardanti le preferenze commerciali contenute nel quadro della Convenzione di Lomé.

Alla luce di questi aspetti, era dunque più che necessaria una “revitalisation”¹⁰⁴ del partenariato attraverso il rinnovamento del quadro delineato dalle Convenzioni di Lomé, introducendo elementi nuovi sia dal punto di vista politico, approfondendo il meccanismo della condizionalità, sia economico, dovendo stabilire nuovi criteri su cui basare il partenariato commerciale e modificare anche l'apparato finanziario degli aiuti allo sviluppo.

Nel 1996, un libro verde della Commissione indicava tra gli obiettivi da raggiungere nel futuro della partnership ACP-EU quello di perseguire “a

¹⁰² Report del Panel del 3 giugno 1993, DS32/R, *EEC - Member States' Import Regimes for Bananas*; Report del Panel dell'11 febbraio 1994, DS38/R, *EEC - Import Regime for Bananas*; Report del Panel del 22 maggio 1997, WT/DS27/R/ECU, *European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaint by Ecuador*.

¹⁰³ GRYNBERG (1998: 11 ss.).

¹⁰⁴ Discorso di João de Deus Pinheiro, membro della Commissione europea responsabile delle relazioni con i Paesi ACP del 29 luglio 1999, SPEECH/99/111, *EU-ACP negotiations*.

renewed commitment to partnership”¹⁰⁵, ammettendo la perdita della natura collaborativa che aveva pervaso i primi anni del partenariato istituito delle Convenzioni di Lomé nel corso del tempo, “with the result that the EU tended to adopt unilateral, interventionist approaches that were not conducive to ACP internalisation of development policies”¹⁰⁶. In questo senso, venne sottolineata l’importanza del dialogo politico tra le parti. Inoltre, nel libro verde si portava avanti l’idea di istituire nuovamente delle relazioni commerciali basate sulla reciprocità, in modo da attenersi alle indicazioni dell’OMC, e di differenziare il gruppo ACP su base sub-regionale, in modo da negoziare in maniera più agevole e potersi concentrare sulle esigenze particolari delle singole aree.

L’anno seguente, la Commissione propose delle *guidelines* circa l’imminente negoziato con il gruppo ACP, stabilendo cinque punti chiave da analizzare e integrare nel partenariato. Oltre a sottolineare la necessità di riforma del meccanismo di cooperazione finanziaria e tecnica, che si sarebbe dovuto basare “non solo sui bisogni dei paesi interessati, ma anche sui loro meriti”¹⁰⁷, e di rilancio della cooperazione economica, attraverso la conclusione di accordi regionalizzati, la Commissione fece riferimento al bisogno di “porre la lotta alla povertà al centro del nuovo partenariato”¹⁰⁸ e di provvedere all’approfondimento della dimensione regionale del partenariato, dato “il ruolo crescente dell’integrazione regionale in quanto fattore di sviluppo”¹⁰⁹, ma soprattutto si soffermò sulla politicizzazione del partenariato, basato sul dialogo e sulla “promozione dei diritti dell’uomo e dei principi democratici, [e sul] consolidamento dello Stato di diritto e [della] buona gestione”¹¹⁰, che vennero indicati come gli “elementi essenziali” sui quali il partenariato si sarebbe fondato.

Sulla base di queste premesse si svolsero le negoziazioni, e molteplici furono i punti di attrito tra le due parti.

In primo luogo, problematica fu l’introduzione nel testo di disposizioni relative allo stabilimento di *Free Trade Agreements* (FTA) all’interno della cornice di Cotonou, che portavano dunque all’abbandono del principio di non reciprocità e alla creazione di aree di libero scambio istituite su base regionale,

¹⁰⁵ Libro verde del 20 novembre 1996, COM(96) 570 finale, *on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century*.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 29 ottobre 1997, COM(97) 537 def., *orientamenti per il negoziato dei nuovi accordi di cooperazione con i Paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ *Ibidem*.

che violavano il principio di integrità territoriale il cui rispetto era chiave per il gruppo ACP. Infatti, i nuovi Accordi di Partenariato Economico (APE), che sarebbero dovuti inizialmente entrare in vigore dopo un periodo di negoziazione e adattamento di sette anni, vennero negoziati con i Paesi ACP, divisi in sette sub-regioni: gli Stati dell’Africa occidentale facenti parte dell’ECOWAS (Comunità economica degli Stati dell’Africa occidentale)¹¹¹, gli Stati dell’Africa centrale¹¹², gli Stati membri dell’EAC (Comunità dell’Africa orientale)¹¹³, gli Stati dell’Africa orientale e meridionale¹¹⁴, gli Stati della SADC (Comunità di sviluppo dell’Africa meridionale)¹¹⁵, gli Stati del CARIFORUM (Forum caraibico)¹¹⁶ e il gruppo del Pacifico¹¹⁷. Essenzialmente, la critica maggiore proveniente dagli ACP fu che l’Unione avesse applicato il principio di romana memoria del *divide et impera*, con l’obiettivo di diminuire il peso negoziale complessivo del gruppo.

A oggi, solo 29 Stati su 79 hanno concluso e implementato l’accordo.

In secondo luogo, la componente sempre più politica del partenariato sollevò non poche riserve. Infatti, l’attenzione posta al dialogo, nella pratica, corrispose all’avanzamento di temi europei, come il rispetto dei diritti umani, dei principi democratici, dello Stato di diritto e del buon governo, a discapito della discussione circa argomenti cari invece agli ACP, come, tra gli altri, il trattamento dei migranti ACP in territorio europeo, con particolare riferimento al loro libero movimento nell’area Schengen. Al contrario, gli interessi europei circa i migranti si articolavano attorno all’idea di includere nell’accordo una disposizione circa il rimpatrio dei migranti irregolari. Su questo tema, “oggetto di un profondo dialogo nel quadro del partenariato ACP-UE”¹¹⁸, la soluzione di compromesso trovata venne inclusa nell’art. 13 dell’accordo di Cotonou, che prevede il rispetto del principio di non

¹¹¹ Di cui fanno attualmente parte Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d’Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

¹¹² Camerun, Repubblica centrafricana, Ciad, Congo, Gabon, Guinea equatoriale, Repubblica democratica del Congo, São Tomé e Príncipe.

¹¹³ Di cui fanno attualmente parte Burundi, Kenya, Ruanda, Sudan del Sud, Tanzania, Uganda.

¹¹⁴ Comore, Eritrea, Etiopia, Gibuti, Madagascar, Malawi, Mauritius, Seychelles, Sudan, Zambia, Zimbabwe.

¹¹⁵ Di cui fanno attualmente parte Angola, Botswana, Eswatini, Lesotho, Mozambico, Namibia, Sudafrica.

¹¹⁶ Di cui fanno parte Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Giamaica, Repubblica dominicana, Santa Lucia, San Vincenzo e Grenadine, San Cristoforo e Nevis, Suriname, Trinidad e Tobago.

¹¹⁷ Fiji, Kiribati, Isole Cook, Isole Marshall, Isole Salomone, Nauru, Niue, Palau, Papua nuova Guinea, Samoa, Stati federati di Micronesia, Timor Est, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.

¹¹⁸ Art. 13, par. 1, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall’altro, Cotonou, 23 giugno 2000.

discriminazione e di equo trattamento, ma anche il rimpatrio dei migranti irregolari trovantisi sia in territorio europeo che ACP.

Inoltre, si dibatté a lungo sul buon governo, che l'Unione voleva inserire tra gli "elementi essenziali", la cui violazione poteva dunque essere invocata come causa di sospensione dell'accordo. La volontà dell'Unione di introdurre tale principio risiedeva nella necessità di rendere i governi direttamente responsabili di violazione degli "elementi essenziali", che magari erano stati inseriti in documenti programmatici o addirittura nella Costituzione. Quello che si voleva evitare era che "the formal constitution diverged clearly from the material one"¹¹⁹.

Per quanto riguarda la definizione del "buon governo", l'accordo di Cotonou lo identifica come

"la gestione trasparente e responsabile delle risorse umani, naturali, economiche e finanziarie ai fini di uno sviluppo equo e duraturo. Esso comporta procedure decisionali chiare da parte delle pubbliche autorità, istituzioni trasparenti e soggette all'obbligo di rendere conto, il primato del diritto nella gestione e nella distribuzione delle risorse e il potenziamento delle capacità per elaborare e attuare misure volte in particolare a prevenire e combattere la corruzione"¹²⁰.

Tuttavia, l'inclusione di una tale disposizione poneva, soprattutto per gli ACP, notevoli problematiche.

Innanzitutto, la definizione era poco chiara e, in ogni caso, *biased* da una nozione tutta occidentale di "buon governo", non condivisa totalmente dagli ACP. Il timore degli Stati ACP era infatti quello che la nebulosità di questo concetto e la sua inclusione tra gli "elementi essenziali" potessero giustificare azioni sanzionatorie intrusive nei propri affari interni. Come messo in evidenza da Martin Holland, "the concept, defined in European terms and by European standards, could be incompatible with individual ACP cultures and institutional capacities"¹²¹. La posizione ACP, in particolare, non opponeva l'importanza del "buon governo", ma contrastava l'idea di rendere un suo conseguimento condizionale all'attivazione dell'erogazione degli aiuti. Infatti, fu sottolineato come lo sviluppo istituzionale e la costruzione di strutture politiche solide differisse in maniera significativa da Stato a Stato, e, soprattutto, che raggiungere tali obiettivi necessitasse di un supporto continuo

¹¹⁹ HILPOLD (2002: 66 ss.).

¹²⁰ Art. 9, par. 3, co. 1, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, Cotonou, 23 giugno 2000.

¹²¹ HOLLAND (2000: 403 ss.).

e stabile, incompatibile con una di loro inserzione tra le condizionalità atte a garantire tale supporto.

Infine, il “buon governo” venne inserito all’interno del testo finale come “elemento fondamentale”, incluso come concetto positivo e “oggetto di dialogo regolare e area di attivo sostegno comunitario”¹²², soprattutto per quanto riguarda le iniziative di supporto dell’Unione volte a riformare l’apparato politico-istituzionale e incentivare “lo sviluppo delle capacità degli attori pubblici e privati e della società civile”¹²³ negli stati ACP. Inoltre, il “buon governo” non è soggetto alla giurisdizione stabilita dall’art. 96 circa l’irrogazione di sanzioni e l’eventuale sospensione dell’accordo prevista per una violazione degli “elementi essenziali”. Uniche eccezioni sono quelle costituite da “casi di corruzione grave”¹²⁴, per i quali è prevista l’attivazione del procedimento standard di consultazione e di adozione delle “misure appropriate”.

In maniera ulteriore, venne modificato il sistema di erogazione degli aiuti del FES, a scapito, ancora una volta, dei Paesi ACP. Infatti, la distribuzione delle risorse venne condizionata al rispetto di precisi criteri non più legati solo all’effettivo bisogno di tali risorse, calcolato sulla base di parametri quali “il reddito pro capite, la popolazione, gli indicatori sociali, la perdita di proventi da esportazioni e la dipendenza da tali proventi”¹²⁵, ma soprattutto all’utilizzo che gli Stati ne facevano. I risultati di tale utilizzo venivano anch’essi misurati analiticamente, sulla base

“[dei] progressi ottenuti nell’attuazione delle riforme istituzionali, l’efficienza del paese nell’uso delle risorse, l’effettiva attuazione delle operazioni in corso, il contenimento o la riduzione della povertà, le misure adottate ai fini dello sviluppo sostenibile e il buon esito delle strategie settoriali e macroeconomiche”¹²⁶.

¹²² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo del 20 ottobre 2003, COM(2009) 615 def., *Governance e sviluppo*.

¹²³ Art. 9, par. 4, co. 1, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall’altro, Cotonou, 23 giugno 2000.

¹²⁴ Art. 97, par. 1, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall’altro, Cotonou, 23 giugno 2000.

¹²⁵ Art. 3, par. 1, lett. a), allegato IV, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall’altro, Cotonou, 23 giugno 2000.

¹²⁶ Art. 3, par. 1, lett. b), allegato IV, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall’altro, Cotonou, 23 giugno 2000.

In sostanza, l'accordo di Cotonou inserì, oltre al rispetto della condizionalità politica espressa tramite gli "elementi essenziali" e l'"elemento fondamentale", anche una clausola di condizionalità economica a essa strettamente collegata (dato il riferimento alle riforme istituzionali da implementare), il cui rispetto era anch'esso vitale per l'accessione alle risorse del FES.

Riassumendo, le riforme della Convenzione di Cotonou del 2000 implicarono profonde modificazioni degli aspetti economici del precedente quadro giuridico, come la negoziazione di accordi di libero scambio esterni al quadro generale, e ampie integrazioni per quanto riguarda l'ambito politico, con l'inclusione del concetto controverso del "buon governo" e l'aggiunta di una nuova categoria di violazioni (la corruzione grave) soggetta all'attivazione del meccanismo sanzionatorio (articoli 96 e 97 dell'accordo) e l'affiancamento alla condizionalità politica di una forma di condizionalità economica a essa parzialmente legata.

Sicuramente, il nuovo accordo rispecchiava i cambiamenti storici ed economici che erano già visibili nel corso degli anni '90 e, in particolare, metteva in evidenza il ruolo sempre più predominante dell'Unione nelle sue relazioni esterne, frutto di una trasformazione tutta interna all'UE legata a modifiche istituzionali e al suo allargamento.

Un ulteriore passo verso la politicizzazione dell'accordo venne compiuto nel corso della prima revisione dell'accordo, nel 2005. Come già espresso tra gli obiettivi del partenariato nel testo del 2000, l'accordo doveva puntare a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale degli ACP, "contribuendo in tal modo alla pace e alla sicurezza e favorendo un contesto politico stabile e democratico"¹²⁷. Inoltre, i primi anni del 2000 furono caratterizzati da dibattiti circa la ciclicità dell'aspetto della povertà e dell'insicurezza, rendendo la prima causa e conseguenza dell'insicurezza. Dunque, il discorso relativo all'eliminazione della povertà come fine ultimo del partenariato ACP-UE si scontrò con la necessaria presa in considerazione della rilevanza del concetto securitario nel concepimento di un'organica strategia di sviluppo.

Nel testo rivisto vennero dunque inserite varie disposizioni atte a implementare aspetti securitari all'interno del partenariato. In particolare, il nuovo art. 11, oltre a sottolineare l'impegno delle parti a prevenire le attività mercenarie, ratificare e applicare lo Statuto di Roma della Corte penale

¹²⁷ Art. 1, par. 1, Accordo che modifica l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, Lussemburgo, 25 giugno 2005.

internazionale e combattere la criminalità internazionale¹²⁸, fa riferimento alla lotta al terrorismo, da realizzare attraverso la condivisione di informazioni, e soprattutto alla lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Per quanto riguarda quest'ultima disposizione "le parti convengono che [essa] costituisca un elemento fondamentale del presente accordo"¹²⁹.

Quest'ultimo aspetto è fortemente problematico sotto almeno due punti di vista. In primo luogo, la revisione del 2005 include un meccanismo sanzionatorio analogo a quello messo in campo per la violazione degli "elementi essenziali" dell'accordo e per i "casi gravi di corruzione", prevedendo un passaggio consultivo, all'insegna del dialogo, e un eventuale irrogazione di sanzioni ("misure appropriate"). Tuttavia, considerare il rispetto degli obblighi derivanti dall'art. 11, quali la cooperazione e la partecipazione alla lotta alla proliferazione, aspetti *fondamentali* per lo sviluppo economico e la riduzione della povertà è alquanto opinabile. Per di più, la rilevanza di una tale previsione è contestabile, dato che l'area più soggetta a instabilità, l'Africa, ha concluso, con l'eccezione del Sudan del Sud, un accordo continentale (il Trattato di Pelindaba) che istituisce una *Nuclear-Weapon-Free-Zone*. Per quanto riguarda le armi batteriologiche e chimiche, con poche eccezioni, sono state globalmente firmate due Convenzioni volte a impedirne la produzione e/o l'utilizzo.

In secondo luogo, è dubbia l'effettiva competenza dell'Unione a supervisionare il processo di lotta alla proliferazione. Infatti, per quanto riguarda l'energia atomica e l'impedimento di un suo uso militare, ad avere giurisdizione è l'AIEA (Agenzia internazionale per l'energia atomica).

Nuove riforme, sempre nella direzione della maggiore politicizzazione del partenariato, vennero introdotte nella seconda revisione di Cotonou, nel 2010. È da sottolineare l'ulteriore ridimensionamento del ruolo politico degli ACP agli occhi dell'Unione. Infatti, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, gli ACP persero, in un certo senso, il loro status privilegiato. Infatti, il Trattato di Amsterdam, all'art. 179, par. 3, recitava: "le disposizioni del presente articolo", facente riferimento all'adozione delle misure necessarie per il conseguimento degli obiettivi stabiliti per la cooperazione allo sviluppo, "non

¹²⁸ Art. 11, par. 3 *bis*, e art. 11, par. 6, Accordo che modifica l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, Lussemburgo, 25 giugno 2005.

¹²⁹ Art. 11 *ter*, par. 1, co. 3, Accordo che modifica l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, Lussemburgo, 25 giugno 2005.

pregiudicano la cooperazione con i paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico nell’ambito della Convenzione ACP-CE”. Una disposizione di questo tipo, o comunque un accenno al partenariato, non fu trasposta nel Trattato di Lisbona. Inoltre, la revisione del 2010 sottolinea la collaborazione tra l’Unione europea e l’Unione africana, identificata non solo come attore della cooperazione (art. 6), ma soprattutto come interlocutore privilegiato nell’affrontare questioni relative alla promozione della pace e alla gestione dei conflitti sul territorio africano, sia nell’ottica di un dialogo politico con l’UE (art. 8), che nella pratica (art. 11).

La chiara tendenza è dunque quella di privilegiare relazioni con attori regionali piuttosto che con l’intero gruppo, tanto che il testo nobilita “[la] differenziazione e [la] regionalizzazione”¹³⁰ a principio fondamentale del trattato. Sostanziale per questo cambio di direzione è stata sicuramente la negoziazione degli APE, così come la constatazione della differenza velocità di sviluppo dei vari sottogruppi. In merito, nel 2016, in una Comunicazione congiunta della Commissione e dell’Alto Rappresentante al Parlamento europeo e al Consiglio, in vista della scadenza dell’accordo nel 2020, per il futuro del partenariato venne proposta la conclusione di un accordo diviso e differenziato per le tre macro-regioni che costituiscono il gruppo, Africa, Caraibi e Pacifico, fondato su un nucleo comune di valori, principi, elementi essenziali e interessi, l’*acquis* del partenariato, ma negoziato in modo da rispettare le esigenze peculiari delle diverse aree:

“[l’opzione proposta] assume la forma di un accordo con i paesi partner, costituito da tre diversi partenariati regionali con i paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, con un’apertura per un più stretto coinvolgimento di altri paesi, in un contesto comune. Il quadro comune dovrebbe definire i valori, i principi, gli elementi essenziali e gli interessi che stanno alla base della cooperazione tra le parti, sviluppando il notevole *acquis* dell’APC. Prevedrebbe inoltre meccanismi specifici di cooperazione nell’agenda globale. I tre partenariati regionali dovrebbero sviluppare e integrare quelli esistenti (ad es. la strategia comune Africa-UE) e definire le priorità e le azioni incentrate sulla specificità dell’agenda del partenariato con ciascuna delle tre regioni”¹³¹.

Come si evince da questa comunicazione, che stabilisce la direzione che l’Unione propone come futuro del partenariato, il principio di condizionalità

¹³⁰ Art. 2, par. 1, co. 3, Accordo che modifica per la seconda volta l’accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall’altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

¹³¹ Comunicazione congiunta della Commissione e dell’Alto Rappresentante al Parlamento europeo e al Consiglio del 22 novembre 2016, JOIN(2016) 52 final, *Un partenariato rinnovato con i paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico*.

è ormai ben consolidato all'interno del contesto giuridico del partenariato, tanto da essere considerato a fondamento della cooperazione.

In questo capitolo ci si è occupati di ricostruire l'evoluzione storica delle relazioni ACP-UE, e il parallelo progredire della condizionalità, da concetto *off-limits* a base per affrontare necessità politiche non del tutto coerenti con gli argomenti principali del partenariato, fino a integrarsi con il quadro giuridico legandosi a questioni di stampo economico e securitario. Parallelamente, si è analizzata la trasformazione del partenariato in sé, partito come semplice accordo di cooperazione economica e commerciale con un sottotesto di motivazioni politiche legate al passato coloniale degli Stati dell'allora Comunità a un vero e proprio accordo politico affiancato da vari accordi economici e commerciali.

CAPITOLO 3

IL VIGENTE MECCANISMO DI CONDIZIONALITÀ NEGATIVA

Sommario: Introduzione. 3.1. Le disposizioni dell'art. 9 dell'accordo di Cotonou: le clausole "elemento essenziale". 3.2. Le disposizioni degli articoli 96-97 dell'accordo di Cotonou: il meccanismo sanzionatorio. 3.3. Il meccanismo sanzionatorio nella pratica: il caso della Guinea-Bissau.

L'accordo di Cotonou, come molti altri accordi di associazione e commerciali dell'Unione europea, comprende una tipica "human rights clause", divisa in una prima parte, l'art. 9, in cui vengono elencati gli "elementi essenziali" dell'accordo, e una seconda, gli articoli 96 e 97, che esemplificano la procedura prevista per una violazione di questi principi. Il meccanismo così delineato, come già precedentemente sottolineato, è un tipico esempio di "condizionalità negativa", il cui modello prevede l'imposizione del rispetto di determinati principi, mancando il quale l'accesso a determinate risorse, in questo caso l'assistenza e i fondi dell'Unione, viene sospeso.

In questo capitolo si andranno ad analizzare nello specifico le disposizioni previste dall'accordo di Cotonou all'art. 9 e agli articoli 96 e 97, passando per l'art. 8 sul dialogo politico, che funge da collegamento tra le due previsioni principali.

Inoltre, per quanto riguarda l'art. 9, ci si chiederà se gli "elementi essenziali" indicati nell'accordo costituiscano una base adeguatamente precisa per poterla considerare universalmente applicabile, e ci si soffermerà sulle problematiche legate ai diritti di "nuova generazione" e una di loro eventuale presa in considerazione nell'ampia definizione di "diritti umani" data nel Trattato.

In seguito, si procederà all'esame della procedura sanzionatoria prevista, sia nella teoria, presentando gli organi precisi e il procedimento coinvolto, che nella pratica, attraverso l'esperienza della Guinea-Bissau nel 2003 e nel 2011.

3.1. Le disposizioni dell'art. 9 dell'accordo di Cotonou: le clausole "elemento essenziale"

Come precisato nel capitolo precedente, la prima clausola di condizionalità nel partenariato ACP-UE fu introdotta nel 1995, nel corso della revisione della IV Convenzione di Lomé. La prima parte di tale clausola, gli "elementi essenziali", venne trasposta in modo quasi identico nell'accordo di Cotonou. Infatti, il testo dell'allora art. 5 presenta molti caratteri in comune con l'attuale art. 9.

Entrambi gli articoli iniziano con il sottolineare l'importanza del legame tra sviluppo economico ("durevole" nell'accordo di Cotonou) e diritti dell'uomo, volti a preservare e proteggere l'essere umano, "principale protagonista e beneficiario" del raggiungimento di un accettabile livello di sviluppo. Alla base di tale concetto c'è il rispetto del "diritto allo sviluppo", che, secondo la definizione della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986,

"è un diritto umano inalienabile in virtù del quale ogni persona umana e tutti i popoli sono legittimati a partecipare, a contribuire e a beneficiare di uno sviluppo economico, sociale, culturale e politico, in cui tutti i diritti umani e tutte le libertà fondamentali possano essere pienamente realizzati"¹³².

La Dichiarazione evidenzia poi come "la persona umana è il soggetto centrale dello sviluppo e deve essere la principale partecipante e beneficiaria del diritto allo sviluppo"¹³³. La formulazione della Convenzione di Lomé IV *bis* e dell'accordo di Cotonou in merito è molto simile, dando l'idea che il diritto allo sviluppo, sebbene non esplicitamente citato, sia comunque da considerare fondamentale all'interno del partenariato. D'altronde, l'inserimento del principio del "buon governo" nell'accordo del 2000 e il suo accenno nel 1995 trova la sua *raison d'être* nella volontà di rendere i governi responsabili, non solo affinché i diritti civili e politici venissero garantiti, ma anche per assicurare un'azione a livello statale nel rispetto della promozione di uno sviluppo economico che tenesse conto dei bisogni della popolazione e impiegasse le risorse stanziare dalla Comunità in modo conforme al benessere dei popoli. Questo principio era stato inoltre stabilito nella già citata Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, posta come documento fondamentale del partenariato ACP-UE nel preambolo dell'accordo di Cotonou, e ritenuta "contribut[o] regionale positiv[o] al rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione europea e negli Stati ACP"¹³⁴. Inoltre, sempre nel preambolo dell'accordo di Cotonou, le parti prendono come punto di riferimento per definire i diritti umani la Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo, tenutasi a Vienna nel 1993. In merito al diritto allo sviluppo, in tale sede si dichiarò che "la Conferenza mondiale sui diritti umani

¹³² Art. 1, par. 1, Dichiarazione del 4 dicembre 1986, risoluzione dell'Assemblea Generale 41/128, *sul diritto allo sviluppo*.

¹³³ Art. 2, par. 1, Dichiarazione del 4 dicembre 1986, risoluzione dell'Assemblea Generale 41/128, *sul diritto allo sviluppo*.

¹³⁴ Preambolo dell'Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, Cotonou, 23 giugno 2000.

riafferma il diritto allo sviluppo [...] quale diritto universale e inalienabile e parte integrante dei diritti umani fondamentali”¹³⁵.

L’art. 5 della IV Convenzione di Lomé *bis* comincia così:

“[L]a cooperazione è intesa a uno sviluppo incentrato sull’uomo, suo principale protagonista e beneficiario, e presuppone pertanto il rispetto e la promozione dell’insieme dei diritti di quest’ultimo. Le azioni di cooperazione si collocano in questa prospettiva positiva in cui il rispetto dei diritti dell’uomo è riconosciuto come fattore fondamentale di un reale sviluppo e la cooperazione stessa è concepita quale contributo alla promozione di tali diritti. In questa prospettiva, la politica di sviluppo e la cooperazione sono strettamente connesse con il rispetto e il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali dell’uomo nonché con il riconoscimento e l’applicazione dei principi democratici, il consolidamento dello Stato di diritto e il buon governo”¹³⁶.

È dunque chiaro il riferimento all’interconnessione tra diritto allo sviluppo e diritti umani, a cui si aggiungono il principio di democrazia, dello Stato di diritto e del buon governo, che, tuttavia, come già ricordato, non fu inserito tra gli “elementi essenziali” dell’accordo.

Di seguito invece l’incipit dell’art. 9 dell’accordo di Cotonou, dove si esprime in maniera analoga lo stesso concetto:

“[L]a cooperazione è orientata verso uno sviluppo durevole incentrato sull’essere umano, che ne è il protagonista e beneficiario principale; un siffatto sviluppo presuppone il rispetto e la promozione di tutti i diritti dell’uomo. Il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, compreso il rispetto dei diritti sociali fondamentali, la democrazia fondata sullo Stato di diritto e un sistema di governo trasparente responsabile sono parte integrante di uno sviluppo durevole”¹³⁷.

Va tuttavia sottolineata una differenza di percezione fondamentale del diritto allo sviluppo tra quella degli Stati ACP e quella degli Stati membri dell’Unione europea. Infatti, mentre per gli ACP il diritto allo sviluppo era ritenuto un diritto di per sé, considerato base stessa dell’accesso agli aiuti, per l’Unione europea esso non coincideva con un dovere corrispondente, ma non era che un obiettivo da perseguire. E i mezzi per perseguirlo erano quelli della condizionalità, vale a dire la performance dei singoli Stati nel rispetto di democrazia, Stato di diritto, diritti umani e buon governo. In breve, “the

¹³⁵ Dichiarazione di Vienna e Programma d’azione del 25 giugno 1993.

¹³⁶ Art. 5, Accordo che modifica la Quarta Convenzione ACP-CE, Maurizio, 4 novembre 1995.

¹³⁷ Art. 9, par. 1, Accordo che modifica per la seconda volta l’accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall’altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

developing states say they need money so that they can develop and then have resources to implement human rights; the EU says they have to implement human rights first because human rights are the precondition for development”¹³⁸.

Il dibattito circa il diritto allo sviluppo è tuttora in corso, sia nell’ambito dell’accordo di Cotonou sia altrove, con l’idea opposta a quella appena espressa che sottolinea come sia invece lo sviluppo economico la condizione essenziale per arrivare alla realizzazione di una piena società democratica e trasparente, basata sul rispetto dei diritti umani e sullo Stato di diritto.

In ogni caso, l’accordo di Cotonou, come specificato, fa sua l’idea dell’importanza del diritto allo sviluppo come mero fine; infatti, tra gli obiettivi del partenariato c’è quello di “promuovere e accelerare lo sviluppo economico, sociale, culturale e sociale degli Stati ACP”¹³⁹, che, collegandosi all’art. 9, può essere raggiunto attraverso il rispetto degli “elementi essenziali” in quanto presupposti a uno “sviluppo durevole”.

Un passaggio fondamentale nell’art. 9 risiede nel riferimento all’universalità, all’indivisibilità e all’interdipendenza dei diritti dell’uomo, seguito dalla precisazione che “le parti si impegnano a promuovere e proteggere tutte le libertà e i diritti umani fondamentali, sia civili che politici, economici, sociali o culturali”¹⁴⁰. Similmente, la IV Convenzione di Lomé *bis* proponeva un analogo catalogo dei diritti, dicendo che

“i diritti in questione sono l’insieme dei diritti dell’uomo le diverse categorie dei quali, ossia un trattamento non discriminatorio, i diritti fondamentali della persona, i diritti civili e politici e i diritti economici, sociali e culturali, sono indivisibili e interdipendenti”¹⁴¹.

I diritti presi in considerazione sono dunque, in entrambi i casi, quelli di prima e di seconda generazione (diritti civili, politici, economici, sociali e culturali). Per quanto riguarda i diritti di terza generazione, i cosiddetti “diritti collettivi”, essi sono presenti solo implicitamente all’interno dell’accordo di Cotonou. Ad

¹³⁸ LEINO (2005: 361 ss.).

¹³⁹ Art. 1, par. 1, Accordo che modifica per la seconda volta l’accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall’altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

¹⁴⁰ Art. 9, par. 2, Accordo che modifica per la seconda volta l’accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall’altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

¹⁴¹ Art. 5, par. 2, Accordo che modifica la Quarta Convenzione ACP-CE, Maurizio, 4 novembre 1995.

esempio, il già citato diritto allo sviluppo, così come il diritto all'autodeterminazione o il diritto alla sostenibilità, sono inclusi indirettamente sia nelle convenzioni elencate nel preambolo che nel corso del trattato. In particolare, il diritto alla sostenibilità ha assunto un carattere sempre più centrale, soprattutto dopo l'adozione da parte dell'Assemblea Generale dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e dei *Sustainable Development Goals*. Nel corso della revisione del 2010 sono stati infatti inseriti elementi volti a iniziare una transizione verso un'economia di sviluppo sostenibile. In particolare, tra i *considerando* del preambolo, può leggersi:

“CONSAPEVOLI della grave sfida ambientale rappresentata dal cambiamento climatico e profondamente preoccupati per il fatto che le popolazioni più vulnerabili vivono in paesi in via di sviluppo, in particolare negli Stati ACP meno avanzati e nei piccoli Stati ACP insulari, dove i fenomeni legati al clima, come l'innalzamento del livello del mare, l'erosione costiera, le inondazioni, la siccità e la desertificazione, mettono a repentaglio il sostentamento e lo sviluppo sostenibile”.

L'aggiunta di una tale disposizione dà l'idea che l'accordo di Cotonou, rivisto a Ougadougou (Burkina Faso) nel 2010, si basa sull'idea di migliorare le condizioni degli Stati più vulnerabili dal punto di vista ambientale, tra i quali figurano gli Stati del Sahel ma soprattutto gli Stati insulari, come Maldive, Seychelles, Isole Marshall etc. Tra l'altro, la sfida climatica, che mette letteralmente a repentaglio la sopravvivenza di alcuni Paesi appartenenti al partenariato, è al momento un punto fondamentale nelle negoziazioni per la conclusione e ratifica di un nuovo accordo di partenariato, volto a sostituire la convenzione di Cotonou, in scadenza.

Interessante notare nell'art. 9 dell'accordo di Cotonou il riferimento all'universalità dei diritti dell'uomo, mancante invece nella Convenzione del '95. È infatti da evidenziare come la nozione di “diritti umani” non sia universale, o, perlomeno, sia oggetto di dibattito e controversie. È stato in precedenza sottolineato come l'approdo all'inserimento di una clausola sui diritti umani all'interno del quadro della Convenzione di Lomé non sia stato affatto agevole, e che il punto di svolta sia stata la condanna dell'intera comunità internazionale, occidentale e non occidentale, del regime di apartheid in Sud Africa. In seguito, la progressiva inclusione della condizionalità e di disposizioni sempre più politicizzate all'interno del partenariato è stata dovuta a circostanze esterne di matrice politica ed economica che hanno contribuito ad aumentare il peso negoziale dell'Unione, che nel contempo aveva cominciato ad assumere un ruolo di garante dei diritti

umani e libertà fondamentali, democrazia, Stato di diritto e buon governo, rendendoli un proprio interesse strategico.

Tuttavia, come sostenuto sulla base della teoria del “relativismo culturale”, i diritti umani, così come specificati nell’accordo di Cotonou, non possono essere considerati “universali”, in quanto hanno un *background* culturale e storico parziale, che affonda le sue radici nel fenomeno tutto occidentale dell’Illuminismo. Oltre a questa problematica di fondo, va inoltre messo in luce che le condizioni di partenza dei vari partecipanti al partenariato sono differenti da un punto di vista socioeconomico, conducendo dunque, come successo, i Paesi ACP, e più in generale l’insieme dei Paesi in via di sviluppo e gli LDCs, a privilegiare una discussione circa i diritti sociali o solidali piuttosto che i diritti civili o politici, cari invece alla tradizione europea. Per di più, trovare una base giuridica universale nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo non è di certo una soluzione, in quanto essa stessa affonda in matrici di stampo illuminista, riflettendo una visione occidentale dei diritti umani.

Sebbene le argomentazioni dei relativisti culturali siano spesso condotte agli estremi fino a rasentare, oserei dire, il nichilismo, c’è da dire che sicuramente l’inclusione del principio dell’universalità dei diritti umani all’interno del testo di Cotonou è alquanto discutibile. Tra l’altro, un problema ulteriore deriva dal fatto che nella stessa Dichiarazione di Vienna del 1993, posta nell’accordo come una delle basi giuridiche su cui fondare il partenariato, questa questione viene posta in termini alquanto inequivocabili. Infatti, si può leggere:

“[a]ll human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms”¹⁴².

Una soluzione per questo *impasse* giuridico e politico può essere trovata nella teoria dei “core fundamental human rights”, che prevede un accordo su un gruppo di diritti umani fondamentali condivisi universalmente. Tuttavia, anche questa prospettiva presenta delle criticità, la maggiore delle quali risiede nella necessaria generalità e dunque indeterminatezza di tali diritti, comportando di conseguenza ulteriori problemi legati, in particolare

¹⁴² Parte I, art. 5, Dichiarazione di Vienna e Programma d’azione del 25 giugno 1993.

nell'ambito dell'accordo di Cotonou, all'arbitrarietà dell'azione dell'UE nel corso della procedura sanzionatoria. Infatti, la mancanza di un chiaro catalogo dei diritti all'interno del testo, che precisi nello specifico a cosa si faccia riferimento, può allargare di molto il potere discrezionale dell'Unione in questo campo. Discorsi simili possono essere affrontati riguardo la definizione di democrazia¹⁴³, di Stato di diritto e di buon governo.

Nel caso dell'accordo di Cotonou e della pratica della condizionalità non avere delle basi chiare su cui tutti concordino è alquanto problematico. Infatti, “the situation becomes thorny for the weaker state when the standards implemented are open to various possible interpretations, and the process is entirely based on the interests of the stronger party”¹⁴⁴. D'altronde, nonostante su pressione degli ACP siano state inserite delle disposizioni volte a specificare che sia gli “elementi essenziali” che il meccanismo sanzionatorio si riferiscano sia all'Unione europea che al gruppo ACP, la procedura di cui agli articoli 96 e 97 è sostanzialmente a senso unico, con il suo utilizzo sempre avviato dall'Unione nei confronti di violazioni da parte degli ACP.

Un esempio chiave per quanto riguarda la difficoltà di accordarsi circa chiare e dettagliate definizioni di diritti è quanto successo in Uganda nel 2014.

Il 24 febbraio 2014, il Presidente ugandese Yoweri Museveni approvò un disegno di legge già votato dal Parlamento nel 2013 che criminalizzava le relazioni omosessuali, punibili addirittura con l'ergastolo, l'*Anti-Homosexuality Act* (AHA). A livello internazionale, sono in corso delle discussioni in seno all'Assemblea Generale riguardanti la possibile codificazione di specifiche disposizioni circa il rispetto dei diritti della comunità LGBTQ e, in particolare, di inserimento di previsioni specifiche riguardo le violazioni dei diritti umani basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere, distinguendole dalla più ampia cornice della non discriminazione. Tuttavia, come esemplificato dalla discussione derivata dal *panel* sull'orientamento sessuale e l'identità di genere del Consiglio per i diritti umani (HRC) dell'ONU del 7 marzo 2012, le opposizioni all'inclusione di diritti specifici per la comunità LGBTQ non mancano. In particolare, il Senegal, portavoce dei membri ONU del continente africano,

“reaffirmed the *importance of respecting cultural and religious values* when it came to dealing with human rights issues, and rejected any attempt to impose

¹⁴³ In particolare, nell'accordo di Cotonou, all'art. 9, par. 2, co. 2, si può leggere: “[i] principi democratici sono principi universalmente riconosciuti”.

¹⁴⁴ LEINO (2005: 376 ss.).

concepts or notions on certain behaviours which did not fall into the internationally agreed set of human rights” (cors. agg.)¹⁴⁵.

D'altronde, l'anno precedente, la risoluzione dell'HRC che aveva deciso di tenere il *panel* di cui sopra, tra l'altro portata avanti dal Sud Africa con il fine di avere un dialogo costruttivo e trasparente riguardo la questione dell'esistenza di leggi discriminatorie e di violenza nei confronti di individui sulla base del loro orientamento sessuale e di rendere questo tema una priorità, era stata osteggiata da 19 Stati, la maggior parte dei quali africani¹⁴⁶.

Tornando al caso ugandese, la risposta europea all'entrata in vigore dell'AHA fu alquanto blanda, privilegiando il dialogo politico regolato dall'art. 8 dell'accordo di Cotonou all'irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 96. La ragione della decisione europea può ritrovarsi nel pericolo di peggiorare in Uganda la condizione del rispetto dei diritti LGBTQ, e, in generale, la situazione politica e i diritti dei cittadini ugandesi. Il Parlamento europeo, tuttavia, fedele al suo ruolo di garante, il 13 marzo 2014, approvò una risoluzione “sull'avvio di consultazioni per sospendere l'Uganda e la Nigeria dall'accordo di Cotonou alla luce delle recenti leggi che criminalizzano ulteriormente l'omosessualità”¹⁴⁷, ritenendo che, date le circostanze, fosse necessaria un'azione più incisiva. Nonostante le “misure appropriate” richieste non vennero in ogni caso prese, è interessante notare come nella ora citata risoluzione il Parlamento europeo abbia esplicitamente invitato la Commissione e il Consiglio “a inserire un esplicito riferimento alla non discriminazione fondata sull'orientamento sessuale nell'ambito di una prossima eventuale revisione dell'accordo di Cotonou”¹⁴⁸.

In conclusione, l'aspetto riguardante l'universalità dei principi inseriti nell'art. 9, tra l'altro “elementi essenziali” del partenariato, comporta non poche criticità, e, forse, dovrebbe essere oggetto di una più ampia revisione dell'accordo.

Per quanto riguarda infine la qualifica di “elemento essenziale”, l'accordo di Cotonou recita:

“[i]l rispetto dei diritti dell'uomo, i principi della democrazia e lo Stato di diritto, sui quali si fonda il partenariato ACP-UE, ispirano le politiche interne e

¹⁴⁵ Human rights panel on ending violence and discrimination against individuals based on their sexual orientation and gender identity, Ginevra, 7 marzo 2012.

¹⁴⁶ Risoluzione adottata dal Consiglio per i diritti umani del 14 luglio 2011, A/HRC/RES/17/19, *Human rights, sexual orientation and gender identity*.

¹⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2014, P7_TA(2014)0254, *sull'avvio di consultazioni per sospendere l'Uganda e la Nigeria dall'accordo di Cotonou alla luce delle recenti leggi che criminalizzano ulteriormente l'omosessualità*.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

internazionali delle parti e costituiscono gli elementi essenziali del presente accordo”¹⁴⁹.

La disposizione sul buon governo recita invece:

“[i]l buon governo, sul quale si fonda il partenariato ACP-UE, ispira le politiche nazionali e internazionali delle parti e costituisce un elemento fondamentale del presente accordo”¹⁵⁰.

In primo luogo, va evidenziata una differenza tra la traduzione italiana e quella inglese. Infatti, mentre in italiano, così come ad esempio in francese (*inspirant*), in spagnolo (*inspirará*) e in tedesco (*leiten lassen*), è specificato che questi principi semplicemente “ispirano” la politica interna ed estera delle parti, in inglese è presente una sfumatura di obbligo, espressa attraverso l’espressione “shall underpin”, vale a dire “dover essere a fondamento”, implicando un significato molto diverso da quello espresso nelle altre traduzioni. Per interpretare correttamente questa disposizione inserita nell’accordo di Cotonou, bisogna tenere conto di quanto stipula la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. In merito, la Convenzione di Vienna prevede che

“[a]d eccezione del caso in cui un determinato testo prevalga in conformità del paragrafo 1, quando il confronto fra i testi autentici renda evidente una differenza di significato che l’applicazione degli articoli 31 e 32 non permette di eliminare, verrà adottato il significato che, tenuto conto dell’oggetto e dello scopo del trattato, concili nel migliore dei modi i testi in questione”¹⁵¹.

In particolare, gli articoli 31 e 32 fanno riferimento alla necessità di prendere in considerazione il contesto (art. 31) e i lavori preparatori e le circostanze “nelle quali il trattato è stato concluso” (art. 32). Il contesto del trattato, nello specifico, con le disposizioni degli articoli 96 e 97, che stabiliscono una procedura sanzionatoria nel caso di violazioni degli “elementi essenziali”, indica che tali elementi sono considerati dalle parti come costituenti un obbligo. In tal senso, la presenza stessa della clausola “di non esecuzione”

¹⁴⁹ Art. 9, par. 2, co. 4, Accordo che modifica per la seconda volta l’accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall’altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

¹⁵⁰ Art. 9, par. 3, co. 2, Accordo che modifica per la seconda volta l’accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall’altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

¹⁵¹ Art. 33, par. 4, Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, Vienna, 23 maggio 1969.

implica l'obbligatorietà del rispetto degli "elementi essenziali", rendendoli giuridicamente validi e in grado di stabilire degli obblighi chiari.

È inoltre da sottolineare la duplice natura della clausola "elemento essenziale". Infatti, in primo luogo, i principi in essa contenuti, dovendo essere alla base dell'azione interna e internazionale delle parti, indicano, in un certo senso, l'impossibilità delle parti di adottare pratiche a essi contrarie, fungendo dunque da vera e propria traccia delle azioni statali, e conseguentemente prescindendo dal quadro dell'accordo. Secondariamente, la clausola impone obblighi anche e soprattutto all'interno dell'impianto di Cotonou, rendendo il supporto e la realizzazione dei principi fondamentali enunciati veri e propri obiettivi del partenariato. Infatti, sebbene il rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti umani e del buon governo non figurino esplicitamente tra gli obiettivi dell'accordo, che l'art. 1 stipula essere la promozione di uno sviluppo economico, sociale e culturale degli Stati ACP e la riduzione e l'eliminazione della povertà, "in linea con gli obiettivi di uno sviluppo durevole e della progressiva integrazione dei paesi ACP nell'economia mondiale", quindi fondamentalmente obiettivi di carattere economico, i principi di cui all'art. 9, come già specificato, *presuppongono* un tale sviluppo.

Direttamente collegato alle disposizioni dell'art. 9, svolge un ruolo fondamentale l'art. 8, riguardante il dialogo politico, la vera novità dell'accordo di Cotonou.

Il dialogo politico previsto dall'art. 8 può articolarsi in due forme differenti: una prima finalizzata allo scambio di informazioni, all'insegna della collaborazione e dell'interdipendenza tra le parti, e una seconda "istituzionalizzata", volta a prevenire l'attivazione della procedura di consultazione prevista all'art. 96.

Per quanto riguarda il primo tipo, esso "riguarda tutti gli scopi e gli obiettivi sanciti [nell'accordo] nonché tutte le questioni d'interesse comune, generale o regionale, compresi i temi relativi all'integrazione regionale e continentale"¹⁵² e affronta "precise questioni politiche d'interesse reciproco o d'importanza generale per il conseguimento degli obiettivi [dell'accordo]"¹⁵³, e, in particolare, esso "include una valutazione periodica degli sviluppi relativi

¹⁵² Art. 8, par. 3, Accordo che modifica per la seconda volta l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

¹⁵³ Art. 8, par. 4, Accordo che modifica per la seconda volta l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

al rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto e al buon governo”¹⁵⁴. Il dialogo politico è dunque fondamentale per monitorare periodicamente l’evoluzione e il rispetto degli “elementi essenziali” negli Stati ACP, contribuendo a politicizzare ulteriormente il partenariato. In merito, il ruolo preminente del dialogo politico tra le parti in questa accezione è sottolineato dalla risoluzione dell’Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE del 25 novembre 2004, in cui si specifica che

“political dialogue should not be seen merely as a prelude to consultations under Articles 96 and 97 of the Cotonou Agreement, but should primarily be used to build up long-term, sustainable and deeper relations between all participants”¹⁵⁵.

Al contrario, il dialogo politico “approfondito”, condotto in modo “sistematico e istituzionalizzato”¹⁵⁶ per prevenire l’impiego delle disposizioni sanzionatorie, prevede la definizione di “parametri di riferimento o traguardi specifici”¹⁵⁷ al fine di conformarsi in maniera più adeguata al rispetto degli “elementi essenziali”. Le uniche eccezioni all’impiego di un dialogo politico “approfondito” risiedono nei casi di particolare urgenza (ad esempio situazioni di instabilità politica legata a colpi di Stato) e nei casi di “inosservanza persistente” degli impegni concordati nel corso del dialogo o di “mancato avvio di un dialogo in buona fede”¹⁵⁸.

Nel caso in cui tale dialogo non debba portare a risultati sufficienti e solo dopo aver esaurito tutte le possibili opzioni derivanti dall’esercizio del dialogo politico, si può procedere ad avviare le consultazioni previste dagli articoli 96 e 97.

¹⁵⁴ *Ivi*, p. 71.

¹⁵⁵ Risoluzione dell’Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE del 25 novembre 2004, 2005/C 80/04, *on the ACP-EU political dialogue (Article 8 of the Cotonou agreement)*.

¹⁵⁶ Art. 8, par. 8, Accordo che modifica per la seconda volta l’accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall’altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

¹⁵⁷ Allegato VII, art. 2, par. 2, Accordo che modifica per la seconda volta l’accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall’altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

¹⁵⁸ Allegato VII, art. 2, par. 4, Accordo che modifica per la seconda volta l’accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall’altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

3.2. Le disposizioni degli articoli 96-97 dell'accordo di Cotonou: il meccanismo sanzionatorio

Da leggere in tandem con le disposizioni di cui all'art. 9, il meccanismo sanzionatorio previsto dall'accordo di Cotonou per le violazioni degli obblighi derivanti dal rispetto degli "elementi essenziali" è considerato dalle parti, specialmente dopo le revisioni del 2005 e del 2010, una procedura estrema, da utilizzare solamente nel caso in cui ogni possibilità di trovare un punto di incontro tra le parti durante il dialogo politico "approfondito" non sia risultata sufficiente. Tuttavia, tale disposizione è percepita semplicemente come inserita nel contesto della condizionalità negativa, specialmente a causa della peculiare unilateralità del suo utilizzo e le evidenti inconsistenze.

Nonostante il vasto utilizzo di tale procedura, tuttavia, va anche sottolineato che il meccanismo di condizionalità negativa di cui gli articoli 96 e 97 è accompagnato sempre più da strumenti di collaborazione e condizionalità positiva. La pratica del dialogo politico, implementata a partire dall'accordo del 2000 e resa ancora più efficace sotto questo aspetto dalla revisione del 2005, ne è un esempio. Tuttavia, oltre al dialogo politico, che avviene a livello istituzionale, l'utilizzo della condizionalità positiva può anche essere visto come direttamente indirizzato alla società civile, attraverso il supporto finanziario alle comunità locali e alle Organizzazioni Non Governative, che contribuisce a costruire solide strutture socioeconomiche e politiche a livello locale. Sotto questo punto di vista, la condizionalità positiva può essere considerata anch'essa quasi una misura coercitiva. Infatti, intervenendo a livello *micro*, le azioni intraprese vanno in misura minore a invadere la sovranità statale¹⁵⁹, costruendo anzi un'area comune di intervento e collaborazione:

"[b]ecause positive measures aim to build the infrastructure necessary for sustainable development, donees and donors can jointly target priority areas for funding. As a result, human rights and good governance become cooperative projects rather than donor mandated conditions"¹⁶⁰.

Inoltre, la condizionalità positiva costituisce uno strumento molto importante nella cooperazione allo sviluppo, in quanto, tra l'altro, un suo utilizzo non va a danneggiare la popolazione, a differenza di quanto l'uso delle sanzioni può comportare.

¹⁵⁹ MARANTIS (1994: 14 ss.).

¹⁶⁰ *Ibidem*.

Tuttavia, nel caso di massicce violazioni degli “elementi essenziali” e dell’“elemento fondamentale”, la condizionalità positiva non è ritenuta efficace, implicando dunque la necessità di un procedimento di natura sanzionatoria, sempre da considerare, come previsto dal trattato, come *extrema ratio*.

La procedura prevista è articolata in due fasi, una prima di consultazione e una seconda di adozione delle “misure appropriate”. Sebbene non sia esplicitamente specificato che alle consultazioni debba necessariamente seguire l’irrogazione di sanzioni (infatti, l’art. 96 indica solo che “possono essere adottate misure appropriate”) la pratica dimostra che di fatto è così.

Le consultazioni possono essere iniziate dopo che una parte, avendo riscontrato una violazione degli obblighi previsti, abbia fornito all’altra parte e al Consiglio dei ministri (istituzione congiunta composta da rappresentanti del Consiglio dell’Unione europea e della Commissione, per l’UE, e un rappresentante per governo, per gli Stati ACP) il materiale necessario per esaminare la questione. In seguito, l’altra parte è invitata a tenere consultazioni al fine di trovare una soluzione accettabile volta a dirimere la questione. A livello europeo, la procedura è attivata tramite una collaborazione interistituzionale tra il Consiglio e la Commissione, con il primo a decidere a maggioranza qualificata (spesso tuttavia si decide per *consensus*) sull’attivazione della procedura e dunque l’avvio delle consultazioni e la seconda a emettere la lettera da inviare all’altra parte per invitarla a prendere parte alle consultazioni. La decisione di attivare la procedura sanzionatoria deriva dunque da un accordo in sede di Consiglio fra Stati membri, chiamati indirettamente a disporre sull’irrogazione di sanzioni. Il ruolo del Parlamento europeo nel corso di tale procedimento è del tutto marginale, dato l’unico obbligo del Consiglio di informare il Parlamento circa l’inizio e il proseguimento del processo di consultazione. Tuttavia, il Parlamento, che fin dalle prime elezioni aveva assunto una posizione forte circa la politica di salvaguardia dei diritti umani e degli altri principi inseriti nell’art. 9, spesso ha tentato di intervenire nel procedimento, richiedendo esplicitamente l’avvio delle consultazioni. Ad esempio, nel 2017, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione volta a spingere il Consiglio e la Commissione a riconsiderare l’allocazione di aiuti allo sviluppo stabiliti dal FES all’Eritrea e possibilmente avviare le consultazioni, data la situazione critica nel Paese per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani fondamentali. In particolare, il Parlamento faceva riferimento ai casi “Abune Antonios”, ex patriarca della Chiesa ortodossa eritrea dal 2007 in prigione a causa del suo rifiuto di scomunicare 3000 fedeli che avevano mostrato opposizione al governo, e “Dawit Isaak”, giornalista e co-proprietario di un giornale

indipendente, imprigionato e torturato dal 2001. Nello specifico, il Parlamento spingeva l'UE affinché si facesse uso

“of all available instruments and tools to ensure that the Eritrean Government respect[ed] its obligations to protect and guarantee fundamental freedoms, including by considering the launch of consultations under Article 96 of the Cotonou Agreement”¹⁶¹

e ci si assicurasse che

“the funding allocated [did] not benefit the Eritrean Government but [was] strictly and transparently assigned to meeting the needs of the Eritrean people for development, democracy, human rights, good governance and security, and freedom of speech, press and assembly”¹⁶².

Tale risoluzione rimase lettera morta, tanto che al momento sia Antonios che Isaak sono ancora in carcere, e nessuna procedura sanzionatoria da parte dell'UE è stata attivata.

Il procedimento sanzionatorio giunge al termine, solo dopo aver concluso la fase consultoria e non essere giunti a nessun compromesso utile (“se le consultazioni non portano ad una soluzione accettabile per entrambe le parti, se la consultazione è rifiutata o vi è un’urgenza particolare, possono essere adottate misure appropriate”¹⁶³), nel momento in cui si decide di adottare le “misure appropriate”, che devono essere in linea con le norme di diritto internazionale e proporzionali alla violazione. Nello specifico, tali misure possono oscillare tra una semplice pressione diplomatica alle cosiddette “smart sanctions”, vale a dire delle sanzioni mirate, come restrizioni commerciali¹⁶⁴, congelamento di fondi volti a coprire specifici prodotti e/o settori, o anche restrizioni agli spostamenti, fino ad arrivare a misure di completa sospensione degli aiuti o di sospensione dell’accordo. Tra gli Stati

¹⁶¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2017, P8_TA(2017)0309, on *Eritrea, notably the cases of Abune Antonios and Dawit Isaak*.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ Art. 96, par. 1, lett. a), co. 3, Accordo che modifica per la seconda volta l’accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall’altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

¹⁶⁴ Riguardo questo aspetto, va evidenziato come sanzioni legate a restrizioni di carattere commerciale, pur ricadendo nell’ambito dell’applicazione degli accordi APE, rimandano indirettamente alle disposizioni dell’accordo di Cotonou. Infatti, la maggior parte degli accordi negoziati presenta dei riferimenti a quanto stabilito agli articoli 9 e 96-97 di Cotonou. Problematici rimangono tuttavia i casi in cui tale riferimento non è presente (ex. accordo con gli Stati dell’Africa centrale).

membri dell'Unione vige un accordo interno secondo il quale tutte le misure devono essere votate in Consiglio a maggioranza qualificata, con l'unica eccezione della sospensione dell'accordo, che richiede invece l'unanimità.

La procedura prevista dall'art. 97, che copre i casi di corruzione grave, è sostanzialmente identica, anch'essa divisa in una fase di consultazioni e una di adozione delle "misure appropriate".

Tuttavia, l'utilizzo di tale previsione, a differenza dell'uso ormai collaudato dell'art. 96, è alquanto scarso. I problemi legati all'impiego di tale previsione derivano dall'eccessiva specificità della condizionalità. Infatti, affinché la procedura venga attivata, bisogna ricadere nei casi di corruzione grave in cui "la Comunità è un partner importante in termini di sostegno finanziario alle politiche e ai programmi economici e settoriali"¹⁶⁵. Questa specifica, oltre a rendere chiaro lo squilibrio delle relazioni ACP-UE a favore dell'Unione, dato il chiaro riferimento alle attività comunitarie, impedendo dunque anche teoricamente un'azione ACP nei confronti dell'Unione sul tema della corruzione, è inoltre alquanto vaga. Sembra infatti che per poter attivare la procedura sanzionatoria sia necessario trovare irregolarità non nell'effettivo uso dei fondi UE, ma più generalmente che ci si trovi di fronte ad anomalie fiscali in un settore o in un programma che, tra gli altri, riceve aiuti dall'Unione, indipendentemente dunque dall'utilizzo indebito o meno degli aiuti concreti. La Commissione, tuttavia, ha specificato in una comunicazione che l'area di applicazione dell'art. 97 è in realtà molto più ampia, sostenendo infatti, pur senza alcun riscontro pratico o teorico:

"[l]a procedura di consultazione definita all'articolo 97 deve essere applicata non soltanto ai casi di corruzione che riguardano i fondi comunitari ma anche, in senso lato, in qualsiasi paese in cui la Comunità è impegnata finanziariamente e in cui la corruzione costituisce un serio ostacolo a strategie di sviluppo mirate al risultato"¹⁶⁶.

Tale prospettiva, molto più ampia di quella esplicitata nell'accordo di Cotonou, può trovare un parziale supporto nell'azione sanzionatoria portata avanti dall'Unione nel 2002 nei confronti della Liberia per violazioni soggette all'attivazione sia dell'art. 96 (per problemi legati al rispetto dei diritti umani e del principio di democrazia) che dell'art. 97. In questo secondo caso, la

¹⁶⁵ Art. 97, par. 1, Accordo che modifica per la seconda volta l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

¹⁶⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo del 20 ottobre 2003, COM(2003) 615 def., *Governance e sviluppo*.

motivazione data dal Consiglio nel testo della decisione per la conclusione delle consultazioni e la conseguente irrogazione delle sanzioni concerneva la “mancanza di trasparenza del sistema di contabilità pubblica e [il] rischio di gravi casi di corruzione in particolare nell’ambito della gestione delle risorse naturali e dello sfruttamento dei monopoli”¹⁶⁷, senza fare alcun tipo di riferimento all’azione mirata dell’Unione in quel settore.

Inoltre, quello liberiano è l’unico caso in cui l’art. 97 è stato attivato, rendendo tale disposizione alquanto marginale e superflua nell’ambito del meccanismo della condizionalità del partenariato, specialmente perché, con tutta probabilità, casi di grave corruzione si sono presentati nel corso degli ultimi anni in numerosi Paesi ACP. Stando infatti all’indice di percezione della corruzione del 2017, tra le ultime venti posizioni possono essere trovati Somalia, Sud Sudan, Sudan, Guinea-Bissau, Guinea Equatoriale, Angola, Eritrea, Ciad, Repubblica democratica del Congo e Congo¹⁶⁸, la cui situazione, sulla base dell’interpretazione ampia dell’art. 97, avrebbe dovuto essere perlomeno oggetto di consultazione.

Dunque, sebbene la corruzione in generale e le specifiche situazioni indicate dall’accordo di Cotonou in quest’ambito, che riguardano, pur indirettamente, frangenti in cui i fondi europei volti a migliorare la situazione economica di un determinato paese o comunque utilizzati per fornire assistenza allo sviluppo, siano questioni molto problematiche, soprattutto perché spogliano di efficacia l’essenza stessa del partenariato, l’accordo di Cotonou, che con l’accento posto sul “buon governo” poteva apportare significativi cambiamenti e miglioramenti a questo riguardo, si è fondamentalmente rivelato inadeguato.

Probabilmente, la ragione sottostante al poco utilizzo di questa precisa clausola risiede nel rischio per l’Unione di intervenire in modo troppo intenso nelle politiche interne e nei sistemi politici degli Stati ACP, preferendo utilizzare l’art. 96 magari per violazioni legate alla democrazia o allo Stato di diritto, spesso legate a casi di grave corruzione. Tuttavia, allo stesso tempo, va ribadito come lo scopo del trattato di Cotonou è quello di sostenere, per la maggior parte in termini finanziari ed economici, le società ed economie dei Paesi ACP, impattando non solo i governi ma soprattutto i cittadini di tali Paesi. Conseguentemente, la mancanza di una chiara presa di posizione circa irregolarità finanziarie riguardanti azioni europee nell’ambito dell’assistenza

¹⁶⁷ Decisione del Consiglio del 25 marzo 2002, 2002/274/EC, *che conclude la procedura di consultazione avviata con la Liberia ai sensi degli articoli 96 e 97 dell’accordo di partenariato ACP-CE*.

¹⁶⁸ Transparency International (2018), *Corruption perception index 2017*, in *Transparency International*, reperibile online.

allo sviluppo, che contribuiscono a neutralizzare l'apporto positivo di tali aiuti, risulta alquanto contraddittoria e in contrasto con gli obblighi e gli obiettivi del trattato.

Ulteriori problematiche legate all'utilizzo della procedura sanzionatoria verranno affrontate nel prossimo capitolo.

3.3. Il meccanismo sanzionatorio nella pratica: il caso della Guinea-Bissau

La Guinea-Bissau, *ex* colonia portoghese, è uno Stato che fin dalla sua indipendenza nel 1974 è stato caratterizzato da endemica instabilità politica, testimoniata dai numerosi colpi di Stato militari e dalle guerre civili. In particolare, nel 1999, proprio come risposta a due anni di guerra civile, "gravely concerned at the security and humanitarian situation in Guinea-Bissau"¹⁶⁹ l'ONU ha stabilito sul territorio l'UNIOGBNIS (*United Nations Integrated Peace-building Office for Guinea-Bissau*), missione politica di supporto alle istituzioni, tuttora in campo.

Nell'ambito della procedura sanzionatoria prevista dal quadro di Cotonou, il caso della Guinea-Bissau è particolare in quanto tale procedimento è stato attivato in due situazioni differenti, nel 2003 e nel 2011, con due attitudini molto diverse sia da parte dell'UE che della Guinea-Bissau.

Il 14 settembre 2003, il presidente Kumba Yala, rappresentante del *Partido da Renovação Social* eletto democraticamente nel 2000 con il 72% dei voti, venne deposto in seguito a un colpo di Stato militare condotto dal generale Veríssimo Correia Seabra.

Le ragioni alla base del *golpe* possono essere ricercate nella condizione del Paese sotto la guida di Yala. Infatti, la situazione economica della Guinea-Bissau era visibilmente peggiorata, condizione testimoniata ad esempio dalla mancata erogazione del salario dei lavoratori del settore pubblico e dei militari, ma, soprattutto, la gestione di Yala cominciava ad assumere la caratterizzazione di un regime autocratico. Nel 2002, infatti, un anno dopo la non promulgazione della nuova Costituzione, votata in Parlamento ma mai approvata da Yala, il presidente aveva destituito il governo e l'Assemblea Nazionale, indicendo elezioni poi continuamente rinviate. Al netto di questa situazione, il colpo di Stato venne definito "positivo", soprattutto dato il contesto da esso risultante.

Il 17 dicembre 2003, la Commissione comunicò l'avvio delle consultazioni, ritenendo necessario l'inizio di un dialogo politico con le nuove autorità alla

¹⁶⁹ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 6 aprile 1999, S/RES/1233 (1999).

guida del Paese (Seabra e il *Comitê Militar para Restituição da Ordem Constitucional e Democrática*), che nel frattempo avevano adottato una carta costituzionale di transizione e costituito un governo anch'esso di transizione, sostenuto dagli organi militari. La Commissione sottolineò come nel corso delle consultazioni dovessero essere discussi “l'organizzazione e lo svolgimento di elezioni politiche”, il risanamento delle finanze pubbliche previsto dalle disposizioni della carta di transizione al fine di una ripresa economica del Paese, il “ripristino dell'indipendenza della magistratura” e il ritorno delle forze armate sotto il controllo civile¹⁷⁰. Il 24 settembre 2004 vennero concluse le consultazioni, con l'UE a riconoscere i risultati portati avanti dal governo di transizione e dalle autorità militari, in particolare lo svolgimento di elezioni il 28 marzo 2004, considerate relativamente libere e tenute in un contesto trasparente, nonostante alcune problematiche tecniche e di organizzazione nella capitale Bissau che sollevarono qualche polemica riguardo la veridicità dei risultati. Nella decisione del Consiglio di conclusione delle consultazioni venne evidenziato un unico punto critico nella realizzazione degli obiettivi convenuti, vale a dire il risanamento delle finanze pubbliche, con particolare riferimento a criticità legate “[alla] contabilità pubblica, [alla] riscossione delle entrate doganali e [al] pagamento degli stipendi di gran parte della pubblica amministrazione”¹⁷¹. Le “misure appropriate” adottate si limitarono in questo caso al mantenimento di un intenso dialogo politico, con il fine di intensificare la collaborazione e incentivare la stabilità politica nel Paese, ritenendo che la sospensione degli aiuti avrebbe prodotto effetti controproducenti. Nel documento si può leggere infatti:

“[a] seguito delle consultazioni, è stato deciso, come misura appropriata ai sensi dell'articolo 96, paragrafo 2, lettera c), dell'accordo di partenariato ACP-CE, di normalizzare le relazioni e di portare avanti la cooperazione vigilando nel contempo sui progressi compiuti nei settori delle finanze pubbliche, del ritorno all'indipendenza della magistratura, del ripristino del controllo civile sulle forze armate e dell'avanzamento del ciclo di elezioni con lo svolgimento delle elezioni presidenziali. È opportuno che vengano create le condizioni necessarie per garantire che le elezioni presidenziali si svolgano in maniera trasparente e democratica”¹⁷².

¹⁷⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio del 17 dicembre 2003, COM(2003) 824 def., *relativa all'avvio di consultazioni con la Guinea-Bissau in applicazione dell'articolo 96 dell'accordo di Cotonou*.

¹⁷¹ Decisione del Consiglio del 24 settembre 2004, 2004/680/CE, *che conclude le consultazioni con la Guinea-Bissau ai sensi dell'articolo 96 dell'accordo di partenariato ACP-CE*.

¹⁷² *Ibidem*.

Dunque, in seguito al colpo di Stato del 2003 l'Unione europea decise di non sospendere nemmeno parzialmente le disposizioni dell'accordo di Cotonou, data anche la natura pacifica e collaborativa delle consultazioni e l'effettivo raggiungimento degli obiettivi stabiliti, tra cui, in particolare, lo svolgimento di libere elezioni. Al contrario, oltre a promuovere il proseguimento del dialogo politico, l'UE decise di stanziare fondi aggiuntivi volti a sostenere la transizione democratica. Inoltre, anche i singoli Stati dell'Unione contribuirono a fornire alla Guinea-Bissau aiuti ulteriori: i Paesi Bassi donarono €1.8 milioni a un fondo fiduciario gestito dall'UNDP (United Nations Development Program), la Svezia donò €1 milione di euro, la Francia €500 mila, e il CPLP (*Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*), il cui maggior contributore è il Portogallo (che aveva già contribuito singolarmente con un totale di €8.3 milioni, di cui la maggior parte versata nell'ambito di un programma di intervento stabilito per sostenere i bisogni essenziali del Paese), stabilì un fondo speciale volto, appunto, a favorire un ritorno alla democrazia¹⁷³.

Dunque, l'atmosfera circostante la situazione in Guinea-Bissau e le consultazioni fu all'insegna della collaborazione, comportando l'apparente restaurazione di un contesto democratico e il rientro nei parametri previsti dall'accordo di Cotonou. Sembrò dunque un successo.

Negli anni seguenti, tuttavia, la situazione politica cominciò a ripresentare elementi di instabilità, combinati con criticità di carattere securitario.

In primo luogo, nel 2005 si tennero le elezioni presidenziali, con l'elezione del candidato del partito storico PAIGC (*Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde*) João Bernardo Vieira, che dopo solo un mese di servizio sostituì il Primo Ministro, ulteriormente destituito dopo un paio di anni di carica. La situazione precipitò dopo le elezioni legislative del 2008, quando furono tentati l'assassinio di Vieira e un nuovo colpo di Stato militare. Vieira fu poi assassinato il 2 marzo 2009 dalle autorità militari. Secondariamente, l'instabilità politica e le disastrose condizioni economiche dello Stato favorirono l'aumento della criminalità, con particolare riferimento al traffico di armi ma soprattutto al traffico di droga, tanto che la Guinea-Bissau venne definita per questo "the next narco-state". In particolare, venne sottolineato come lo Stato fungesse da collegamento nel commercio di cocaina tra l'America latina e il mercato europeo¹⁷⁴. Questi aspetti, combinati

¹⁷³ Report del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite del 6 febbraio 2004, E/2004/10, *of the Ad Hoc Advisory Group on Guinea-Bissau*.

¹⁷⁴ Report del Segretario Generale delle Nazioni Unite del 3 luglio 2007, S/2007/401, *on developments in Guinea-Bissau and activities of the United Nations Peacebuilding Support Office in that country*.

con i crescenti interessi securitari europei, contribuirono ad aumentare la rilevanza del piccolo Stato atlantico agli occhi dell'Unione. Nel 2008 venne infatti approvata una missione europea di supporto al settore della sicurezza della Guinea-Bissau, lo EU SSR GUINEA-BISSAU, in quanto “la riforma del settore della sicurezza (SSR) in Guinea-Bissau è essenziale per la stabilità e lo sviluppo sostenibile del paese”¹⁷⁵.

Nel quadro finora delineato si incastra il secondo utilizzo del meccanismo sanzionatorio previsto dall'art. 96.

Il 1° aprile 2010 si verificò un ulteriore colpo di Stato, un ammutinamento organizzato da alcuni vertici militari a causa di alcune divergenze con gli alti gradi istituzionali, che provocò l'arresto dell'allora Primo Ministro Carlos Gomes Junior, rilasciato poco dopo, e del capo di Stato maggiore José Zamora Induta. La comunità internazionale, e l'Unione europea in particolare, condannarono la lunga detenzione senza processo di Induta, oltre che la nomina degli organizzatori del golpe António Injai e José Américo Bubo Na Tchuto rispettivamente a capo dell'alto comando militare e capo della marina. Il 31 gennaio 2011 l'Unione europea decise di iniziare il procedimento di consultazioni con la Guinea-Bissau, ritenendo “la rivolta del 1° aprile 2010 e la successiva nomina dei suoi principali istigatori ai vertici della gerarchia militare [...] una violazione particolarmente grave e flagrante degli elementi essenziali”¹⁷⁶. Secondo l'Unione tali eventi violavano il rispetto dei principi democratici previsto all'art. 9 dell'accordo di Cotonou e costituivano, tra l'altro, un caso urgente che necessitava un immediato intervento, senza il ricorso alla fase dedicata al dialogo politico (“con l'espressione ‘urgenza particolare’ s'intendono casi eccezionali di violazioni particolarmente serie e flagranti di uno degli elementi essenziali di cui all'articolo 9, paragrafo 2, che richiedono una reazione immediata”¹⁷⁷).

Il 29 marzo 2011, nella prima riunione dedicata alle consultazioni, tenutasi in presenza di rappresentanti del gruppo ACP, dell'Unione africana, dell'ECOWAS e della CPLP, la Guinea-Bissau si era impegnata, in

¹⁷⁵ Azione comune del Consiglio del 12 febbraio 2008, 2008/112/PESC, *relativa alla missione dell'Unione europea a sostegno della riforma del settore della sicurezza nella Repubblica di Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU)*.

¹⁷⁶ Decisione del Consiglio del 18 luglio 2011, 2011/492/UE, *relativa alla conclusione della procedura di consultazione con la Repubblica di Guinea-Bissau a titolo dell'articolo 96 dell'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro*.

¹⁷⁷ Art. 96, par. 2, lett. b), co. 1, Accordo che modifica per la seconda volta l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, Ougadougou, 22 giugno 2010.

particolare, a “rinnovare le gerarchie militari allo scopo di garantire la nomina ai vertici di comando di persone non implicate in comportamenti anticostituzionali o illegali, né in episodi di violenza”¹⁷⁸ e a “dare efficace attuazione alla strategia di riforma del settore sicurezza adottata dal parlamento nazionale e al pacchetto legislativo predisposto con l’appoggio della missione della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) dell’UE”¹⁷⁹.

Il 18 luglio 2011 il Consiglio concluse le consultazioni con la Guinea-Bissau, adottando le “misure appropriate”. La cooperazione allo sviluppo venne parzialmente sospesa, e un suo ripristino fu reso condizionale al raggiungimento degli impegni presi e al varo di riforme specialmente nell’ambito della sicurezza. Unica eccezione fu il finanziamento delle operazioni umanitarie e di emergenza, che non venne interrotto. Inoltre, fu specificato che le due parti avrebbero dovuto tenere un dialogo politico approfondito riguardo la salvaguardia degli “elementi essenziali” e un dialogo politico “regolare” “in merito alle riforme nel settore della governance politica, giudiziaria ed economica, prestando particolare attenzione alla riforma del settore sicurezza, alla lotta contro l’impunità e al fenomeno della criminalità organizzata, segnatamente il narcotraffico”¹⁸⁰.

Queste misure avrebbero dovuto avere scadenza un anno dopo la loro formulazione.

Tuttavia, il 12 aprile 2012, alla vigilia del secondo turno delle elezioni presidenziali, ebbe luogo un nuovo colpo di Stato militare, probabilmente organizzato nuovamente dal generale Injai, che depose l’allora presidente facente funzioni Raimundo Pereira e il primo ministro Carlos Gomes Junior. In seguito a questi eventi, la sospensione degli aiuti venne estesa fino al 19 luglio 2013, e, successivamente, fino al 19 luglio 2014. Nell’aprile e nel maggio 2014 si tennero in Guinea-Bissau nuove elezioni legislative e presidenziali ritenute libere e credibili, in seguito alle quali l’Unione europea decise di confermare la violazione degli “elementi essenziali”, definitivamente rimossa nel luglio 2015, ma sospese l’applicazione delle “misure appropriate”, “per impegnarsi nei confronti delle autorità democraticamente elette e offrire loro sostegno diretto negli sforzi volti a consolidare le istituzioni democratiche, conciliare la società e promuovere lo

¹⁷⁸ Decisione del Consiglio del 18 luglio 2011, 2011/492/UE, *relativa alla conclusione della procedura di consultazione con la Repubblica di Guinea-Bissau a titolo dell’articolo 96 dell’accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall’altro.*

¹⁷⁹ *Ibidem.*

¹⁸⁰ *Ibidem.*

sviluppo socioeconomico della Guinea-Bissau”¹⁸¹, riprendendo pienamente la cooperazione con lo Stato.

Tuttavia, l’instabilità politica del Paese e l’interventismo dei militari, dotati di grande potere e influenza, sono tematiche ancora oggi attuali, nonostante gli sforzi delle Nazioni Unite, dell’Unione europea e delle organizzazioni regionali quali l’ECOWAS nel tentativo di risolvere, almeno parzialmente, i problemi del Paese.

Il 29 dicembre scorso, ad esempio, il secondo turno delle presidenziali in Guinea-Bissau ha di nuovo acceso il dibattito politico e sollevato le polemiche. Infatti, dopo la pubblicazione dei risultati, il candidato arrivato secondo Domingos Simoes Pereira (PAIGC), ha presentato ricorso alla Corte costituzionale sulla base di supposti brogli elettorali. Nel frattempo, il presidente eletto Umaro Cissoko Embaló ha presentato la composizione del nuovo governo, mentre Pereira ha invitato il Parlamento, a maggioranza PAIGC, a disconoscere il Presidente. Il 28 febbraio 52 deputati su 102 hanno nominato Cipriano Cassama, presidente del Parlamento, Presidente *ad interim*. Cassama ha presentato dopo pochi giorni le dimissioni, dopo aver ricevuto delle minacce di morte. La situazione sembra attualmente essersi calmata, dopo l’*endorsement* dell’ECOWAS nei confronti di Cissoko (“[f]ace à la persistance de ce blocage et après analyse approfondie de la situation politique du pays, les chefs d’État et de gouvernement de la CEDEAO ont décidé de reconnaître la victoire de Monsieur Umaro Sissoco Embaló”¹⁸²), ma il progetto di Embaló di riformare la Costituzione e il possibile referendum previsto dalla Carta costituzionale della Guinea-Bissau che dovrebbe seguire una tale riforma potrebbero essere elementi di nuova instabilità¹⁸³.

In conclusione, l’utilizzo della procedura sanzionatoria non è risolutivo, specialmente in situazioni statali storicamente problematiche, in cui, probabilmente, misure di condizionalità positiva applicate in modo più estensivo e in collaborazione con gli apparati istituzionali potrebbero essere più efficaci.

In questo capitolo ci si è soffermati sull’analisi testuale delle disposizioni degli articoli 9 e 96-97, evidenziando con esempi concreti i limiti di queste previsioni derivanti direttamente dal testo dell’accordo. Nel prossimo capitolo, ci si occuperà di analizzare in maniera più generale le problematiche

¹⁸¹ Decisione del Consiglio del 14 luglio 2014, 2014/467/UE, *che proroga la validità della decisione 2011/492/UE del Consiglio e sospende l’applicazione delle relative misure appropriate*.

¹⁸² Comunicato della CEDEAO del 22 aprile 2020, *sur la Guinée Bissau*.

¹⁸³ SOUMARÉ, *Guinée-Bissau: Umaro Sissoco Embaló initie la révision de la Constitution*, in *JeuneAfrique*, 12 marzo 2020, reperibile *online*.

sottostanti alla condizionalità nell'accezione e nell'utilizzo che ne fa l'Unione europea, evidenziando le criticità pratiche di un suo impiego.

CAPITOLO 4

LE CRITICITÀ DERIVANTI DALLA POLITICA DI CONDIZIONALITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

Sommario: Introduzione. 4.1. Inconsistenze nell'applicazione delle sanzioni: i "non-casi". 4.2. Gli interessi europei e problematiche riguardanti il "double standard" nell'azione dell'UE. 4.3. Il dilemma sviluppo-democrazia: obiettivi contrastanti.

Le ragioni sottostanti l'introduzione del principio di condizionalità all'interno del partenariato ACP-UE sono fondamentalmente legate alla mancanza di un chiaro supporto giuridico al rispetto dei principi fondamentali, iniziati a comparire nei Trattati nel corso degli anni '80 a causa di circostanze esterne alle relazioni tra Unione e ACP, e alla parallela assenza di uno strumento all'interno dell'accordo che garantisse la conformità a questi principi. La duplice natura della condizionalità, rintracciabile nell'effettivo perseguimento, spesso accompagnato da incentivi, dei principi espressi tra gli "elementi essenziali" e nell'attivazione di una procedura di carattere sanzionatorio, ha dunque alla base delle motivazioni che potrebbero facilmente prescindere dagli scopi del trattato.

Infatti, ciò che è peculiare riguardo il partenariato ACP-UE è l'intreccio tra i principi alla base della cooperazione allo sviluppo e le disposizioni di carattere commerciale, che puntano a risollevare, in un'ottica di collaborazione e interdipendenza, le economie e le società di coloro che recepiscono gli aiuti, e istanze di natura politica e securitaria, aggiunte nell'accordo in un secondo momento a quasi completa discrezione di una sola delle due parti, l'UE, e poste come precondizioni al raggiungimento di quelli che erano stati gli obiettivi cardine su cui era stato fondato il partenariato e in virtù dei quali esso era stato concepito. Ora, queste aggiunte hanno reso il partenariato, in particolar modo con la negoziazione e l'entrata in vigore dell'accordo di Cotonou, soggetto all'intersezione di varie istanze molto diverse fra di loro (*imput* di carattere commerciale, economico, sociale, securitario, politico, geopolitico etc.) che hanno portato alla necessaria stratificazione e classifica degli interessi in gioco.

Dato che il gruppo ACP, nonostante l'ampio numero di Stati che ne fanno parte (al momento 79), non è purtroppo riuscito a mantenere il ruolo che aveva avuto nei suoi primi anni, che erano stati caratterizzati da una forte pressione politica sulla Comunità europea, dovuta soprattutto al contesto internazionale e alle numerose nuove indipendenze, le sorti del partenariato sono, a oggi, tutte nelle mani dell'Unione europea. In quest'ottica, in questo capitolo si

andrà ad analizzare l'applicazione del principio di condizionalità, con particolare attenzione all'utilizzo del meccanismo sanzionatorio, non sempre in linea con quanto previsto dall'accordo. In merito, si procederà con l'analisi di alcuni "non-casi", per poi tentare di dare delle spiegazioni a queste inconsistenze nell'impiego degli articoli 96 e 97 del trattato.

4.1. Inconsistenze nell'applicazione delle sanzioni: i "non-casi"

Possono considerarsi "non-casi" situazioni che, sulla base dell'accordo, in particolare delle disposizioni riguardanti l'attivazione della procedura sanzionatoria, oppure sulla base della pratica, con riferimento a casi di simili violazioni degli "elementi essenziali" in cui l'UE era intervenuta attivando il meccanismo sanzionatorio, avrebbero richiesto azioni incisive da parte dell'Unione che, tuttavia, non sono state implementate. A partire dall'introduzione del meccanismo sanzionatorio previsto dall'art. 366*bis* della Convenzione di Lomé IV *bis* del 1995, la procedura è stata attivata 24 volte, prevalentemente nei confronti di Stati africani e nel caso di colpi di Stato.

Tabella 1: Utilizzo del meccanismo sanzionatorio (1995-2020)

Paese	Anno	Motivazioni
Niger	1996	Colpo di Stato
Togo	1998	Irregolarità nelle elezioni
Niger	1999	Colpo di Stato
Guinea-Bissau	1999	Colpo di Stato
Comore	1999	Colpo di Stato
Costa d'Avorio	2000	Colpo di Stato
Haiti	2000	Irregolarità nelle elezioni
Fiji	2000	Colpo di Stato
Costa d'Avorio	2001	Irregolarità nelle elezioni
Liberia	2001	Violazioni dei diritti umani, irregolarità nelle elezioni, corruzione
Zimbabwe	2001	Violazioni dei diritti umani e dello Stato di diritto, irregolarità nelle elezioni
Repubblica centrafricana	2003	Colpo di Stato
Guinea-Bissau	2003	Colpo di Stato
Togo	2004	Irregolarità nelle elezioni
Guinea	2004	Irregolarità nelle elezioni
Mauritania	2005	Colpo di Stato
Fiji	2007	Colpo di Stato
Mauritania	2008	Colpo di Stato
Guinea	2009	Colpo di Stato
Madagascar	2009	Colpo di Stato

Niger	2009	Violazioni del principio democratico, irregolarità nelle elezioni
Niger	2010	Colpo di Stato
Guinea-Bissau	2011	Colpo di Stato
Burundi	2015	Violazioni del principio democratico e dei diritti umani, irregolarità nelle elezioni

DØHLIE SALTNES (2013); CRAWFORD, KACARSKA (2017).

Tuttavia, quasi in numero equivalente, l'Unione non ha attivato la procedura sanzionatoria. Si andranno ora ad analizzare tre di questi casi: le Isole Salomone nel 2000, il Kenya nel 2007 e il Mali nel 2012.

4.1.1. Il colpo di Stato del 2000 nelle Isole Salomone

Le Isole Salomone entrarono a far parte del partenariato ACP-UE nel 1979, e l'Unione divenne presto il primo mercato di esportazione delle risorse naturali dell'arcipelago¹⁸⁴. L'instabilità politica dello Stato iniziò a manifestarsi già nei primi anni '90, ma la situazione precipitò a cavallo del cambio di secolo, quando sull'isola maggiore, Guadalcanal, i conflitti etnici tra gli abitanti originari dell'isola e i migranti dall'isola di Malaita iniziarono a inasprirsi. Le due parti erano rappresentate da due gruppi politici armati, fondamentalmente milizie, rispettivamente l'IFM (*Isatabu Freedom Movement*) e il MEF (*Malaita Eagle Force*). In seguito ad anni di contrasti tra le due forze e due tentativi falliti di risoluzione pacifica del conflitto, il 5 giugno del 2000, le forze del MEF, assistite da gruppi paramilitari locali, spinsero l'allora Primo Ministro Bartholomew Ulufa'alu a dimettersi, facendo cadere il governo, e facendo pressioni al Parlamento circa la nomina di un nuovo Primo Ministro. Nel contempo, la situazione degenerava in guerriglia, coinvolgendo non solo i militari ma soprattutto i civili. Inoltre, nonostante la nomina di un nuovo Primo Ministro, il MEF continuò la sua "Operation Eagle Storm" nei territori controllati dall'IMF. L'ondata di violenza che attraversò Guadalcanal si esaurì abbastanza in fretta, attraverso la firma, nell'agosto del 2000, di un cessate il fuoco, ottenuto grazie alla mediazione dell'Australia. Nonostante ciò, le poche settimane di instabilità possono essere considerate tragiche; secondo i dati di Amnesty International, si sono verificati casi di "reported extrajudicial executions, indiscriminate shootings, deliberate and arbitrary killing, torture,

¹⁸⁴ Attualmente, il mercato di esportazione maggiore per le Isole Salomone è la Cina, prima dell'Unione europea, l'Australia e la Nuova Zelanda (United Nations Committee for Development Policy, 2018, CDP2018/PLEN/5.e, *Ex-ante Impact Assessment of likely Consequences of Graduation of Solomon Islands From the Least Developed Country Category*).

threats and harassment by all parties to the conflict”¹⁸⁵. Nel continente europeo, l’eco di questi avvenimenti fu molto pronunciata, data la presenza in quel periodo a Guadalcanal di due parlamentari europei, lì per portare avanti le negoziazioni per la transizione delle Isole Salomone dal quadro della Convenzione di Lomé a quello che sarebbe stato poi l’accordo di Cotonou. Tuttavia, sebbene l’Unione avesse minacciato di sospendere gli aiuti all’arcipelago in virtù della violazione degli “elementi essenziali”, tali misure non furono poi adottate, privilegiando l’UE un approccio di dialogo in chiave regionalistica, con il supporto dunque del PIF (*Pacific Islands Forum*), i cui esponenti chiave sono Australia e Nuova Zelanda.

La decisione dell’UE di non applicare nessuna sanzione alle Isole Salomone è inusuale, soprattutto se si considera l’attivazione della procedura prevista dall’art. 96 nel caso quasi concomitante delle Isole Fiji, dove nel maggio del 2000 si era consumato un analogo colpo di Stato. Tra l’altro, così come le Isole Salomone avevano garantito un pronto ritorno alla democrazia, anche le Fiji avevano fatto simili promesse. Tuttavia, nel secondo caso, il Consiglio dell’Unione europea decise che i fondi previsti dal FES, compresi quelli usati per finanziare programmi e progetti mirati, sarebbero stati sospesi fino al momento in cui non avessero avuto luogo delle elezioni libere e trasparenti e non fosse stato costituito un governo legittimo. Inoltre, dopo l’insediamento nelle Fiji di un governo, nato in seguito al voto del settembre 2001, l’UE, a differenza dei massimi esponenti della regione Australia e Nuova Zelanda, che sicuramente avevano molto più a cuore la stabilizzazione di uno Stato a loro limitrofo, decise di continuare la sospensione degli aiuti fino a che la Corte Suprema non avesse emesso una sentenza che garantisse la legittimità del nuovo governo. Nel caso delle Isole Salomone, le elezioni tenute a fine 2001 e il nuovo governo non furono messi in discussione dall’Unione, che si astenne dal prendere posizioni forti in merito alla situazione di degrado democratico e chiare violazioni dei diritti umani nello Stato.

La mancata azione dell’Unione in merito alla promozione del rispetto degli “elementi essenziali” nelle Isole Salomone può essere motivata facendo riferimento al preminente obiettivo dell’UE di anteporre un’integrazione regionale nell’area pacifica rispetto alla tenuta di un approccio rigido riguardo le disposizioni dell’art. 9. Questo interesse maggiore riguardo il favorire un’integrazione regionale più profonda nell’area pacifica può essere rintracciato nell’estensione del partenariato nel 2000 a sei nuovi Stati del

¹⁸⁵ Amnesty International Research del 6 settembre 2000, ASA 43/005/2000, *Solomon Islands: a forgotten conflict*.

Pacifico¹⁸⁶, nella firma dell'accordo di Cotonou, che prevedeva il perseguimento di una maggiore integrazione regionale rispetto alla precedente Convenzione di Lomé, e nell'allocazione dei fondi del FES per l'area pacifica verso l'implementazione di progetti a livello regionale¹⁸⁷.

Tuttavia, tenendo questo presente, dubbio è ancora il motivo delle sanzioni alle Fiji.

Probabilmente, la pressione esercitata dall'irrogazione di *smart sanctions* da parte di Australia e Nuova Zelanda nei confronti delle Fiji e non nei confronti delle Isole Salomone, dove fu privilegiato un approccio diplomatico volto alla risoluzione pacifica del conflitto, ha spinto l'Unione ad attivare la procedura sanzionatoria solamente nel primo caso.

In conclusione, nel caso del colpo di Stato nelle Isole Salomone, è rintracciabile una motivazione di tipo geopolitico nella mancata azione sanzionatoria e nella non implementazione della condizionalità.

4.1.2. Le conseguenze delle elezioni in Kenya nel 2007

“The conduct of the 2007 elections was so materially defective that it is impossible to establish true or reliable results for the presidential and parliamentary elections”¹⁸⁸. Questo il risultato raggiunto dalla *Independent Review Commission* (IREC), stabilita dal *Panel of Eminent African Personalities* presieduto da Kofi Annan (già Segretario Generale delle Nazioni Unite), a sua volta incaricato dall'Unione africana a investigare le elezioni del dicembre 2007 in Kenya, dopo le quali il Paese fu attraversato da mesi di violenza.

Il 27 dicembre 2007 in Kenya si votava per le elezioni amministrative, parlamentari e presidenziali. Il voto si svolse in maniera pacifica, ma i primi disordini cominciarono a manifestarsi all'uscita dei risultati. Infatti, il risultato delle presidenziali si rivelò di molto difforme rispetto a quello delle parlamentari, con probabili irregolarità nel conteggio. In particolare, mentre l'ODM (*Orange Democratic Movement*) aveva ottenuto 99 seggi su 210 nel Parlamento e il PNU (*Party of National Unity*) solamente 43, il risultato delle presidenziali indicò la vittoria del candidato del PNU Mwai Kibaki, che giurò da Presidente subito dopo la fine del conteggio dei voti. In seguito a queste elezioni, sia in Kenya che a livello internazionale, sembrava chiaro che il conteggio dei voti era stato svolto in maniera irregolare, e sia gli esponenti

¹⁸⁶ Isole Cook, Isole Marshall, Nauru, Niue, Palau, Stati federati della Micronesia (il Timor Est aderì nel 2002).

¹⁸⁷ CARBONE (2011: 680 ss.).

¹⁸⁸ Report dell'Independent Review Commission del 17 settembre 2008, *on the General Elections held in Kenya on 27 December 2007*.

dell'ODM che del PNU sostenevano che l'altra parte aveva manipolato i risultati. In particolare, anomalie vennero identificate anche dalla missione europea di osservazione delle elezioni in Kenya (EU EOM), che concluse che

“[t]he 2007 General Elections in Kenya fell short of key international and regional standards for democratic elections. Most significantly, the electoral process suffered from a lack of transparency in the processing and tallying of results, which undermined the confidence in the accuracy of the final result of the presidential election. Some violence before polling, notably during the nomination phase for parliamentary candidates hampered the conduct of the election, whereas widespread violence with numerous victims after election-day was part of a larger political crisis”¹⁸⁹.

Inoltre, in seguito alle elezioni e alla diffusione dei risultati, il Kenya venne attraversato da violente proteste e scontri tra i sostenitori dell'ODM e quelli del PNU, tra l'altro sfociati in contrasti etnici, data la differente radicazione sul territorio dei sostenitori di entrambi i partiti. L'ondata di violenze, conclusasi solamente una volta che un accordo nazionale di mediazione venne firmato a fine febbraio, “resulted in the reported death of over 1200 persons, the displacement of over 268.300 individuals and the destruction of over 41.000 houses, the looting of numerous shops, commercial outlets and crops”¹⁹⁰, e fu causa principale della crisi economica e soprattutto umanitaria che seguì i disordini.

In merito, il Parlamento europeo approvò una risoluzione in cui si metteva in evidenza la situazione, sia sotto il punto di vista delle irregolarità nel corso delle elezioni e del conteggio che dal punto di vista delle violazioni dei diritti umani. Inoltre, nella stessa risoluzione il Parlamento

“si rammarica che siano stati versati aiuti di bilancio nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo al governo Kibaki dopo le elezioni, cosa che potrebbe essere erroneamente interpretata come influenzata da scelte politiche, e chiede il congelamento di ogni ulteriore sostegno di bilancio al governo del Kenya fino a quando non si sarà trovata una soluzione politica alla crisi attuale”¹⁹¹.

Tuttavia, nonostante le pressioni della comunità internazionale e la risoluzione del Parlamento, l'Unione europea non provvide ad attivare la procedura sanzionatoria, ma preferì collaborare con l'Unione africana al fine di trovare una situazione diplomatica di mediazione tra le parti, in seguito

¹⁸⁹ Report dell'European Union Election Observation Mission, Kenya, 27 December 2007 del 3 aprile 2008, *Final Report on the General Elections*.

¹⁹⁰ Report dell'OHCHR del 28 febbraio 2008, *Report from OHCHR Fact-finding Mission to Kenya, 6-28 February 2008*.

¹⁹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2008, P6_TA(2008)0018, *sul Kenya*.

concretizzatasi attraverso un accordo nazionale che stabiliva la condivisione del potere tra le due parti, con Kibaki che rimaneva Presidente e Odinga, il candidato dell'ODM, nominato Primo Ministro.

4.1.3. Il colpo di Stato in Mali nel 2012

Nella notte tra il 21 e il 22 marzo 2012, il Presidente maliano democraticamente eletto Amadou Toumani Touré venne spodestato attraverso un colpo di Stato militare guidato dal generale Amadou Sanogo. Le ragioni sottostanti questo colpo di Stato sono da ricercare nella gestione del governo della ribellione Touareg avvenuta nel Mali del Nord a inizio 2012. In particolare, nell'ottobre 2011 era stato fondato il MNLA (*National Movement for the Liberation of Azawad*), il cui fine ultimo era appunto l'indipendenza del territorio chiamato dai Touareg "Azawad", che avrebbe compreso tre regioni amministrative del Mali del Nord. A inizio 2012 il MNLA attaccò delle basi militari nel Mali settentrionale, sostenuto, tra l'altro, da tre gruppi armati di stampo islamista: *Al Quaida in the Islamic Maghreb* (AQIM), Ansar Dine e il *Movement for Unity e Jihad in West Africa* (MUJAO)¹⁹². La risposta governativa a questi attacchi risultò insufficiente, tanto che il MNLA continuò ad agire nel Mali del Nord fino a dichiarare addirittura, a inizio aprile 2012, la fondazione dello Stato di Azawad. Il colpo di Stato del marzo 2012 fu dunque la risposta all'inadeguatezza delle azioni del governo nel risolvere la situazione. A questo colpo di Stato militare seguì nella notte tra il 30 aprile e il 1° maggio un secondo colpo di Stato, organizzato questa volta da militari fedeli al Presidente Touré. Il report delle Nazioni Unite sulla situazione in Mali testimonia massicce violazioni dei diritti umani sia nel territorio settentrionale, dove i gruppi estremisti applicavano la legge islamica, sulla base della quale giustificavano esecuzioni sommarie e violazioni legate alla libertà di espressione e di informazione, che nel territorio sotto controllo governativo, dove si sono registrate violazioni soprattutto riguardo l'amministrazione della giustizia e la detenzione illegale senza processo non solo di alcuni membri della polizia e dell'esercito ma anche di civili.

In questo caso, l'Unione europea sospese gli aiuti allo sviluppo (salvo gli aiuti umanitari), ma non lo fece seguendo la procedura sanzionatoria prevista dall'art. 96 dell'accordo di Cotonou. Infatti, il procedimento di consultazioni di solito previsto non venne implementato né si agì nel quadro del rispetto dell'accordo di Cotonou. Il Commissario allo sviluppo dichiarò in merito il 23 marzo 2012, dopo solo un giorno dal colpo di Stato: "I decided to suspend

¹⁹² Report dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani del 7 gennaio 2012, A/HRC/22/33, *on the situation of human rights in Mali*.

temporarily European Commission's development operations in the country until the situation clarifies"¹⁹³. Si procedette inoltre seguendo un'ottica di securitizzazione dello Stato, specialmente della parte settentrionale in mano agli estremisti. L'11 gennaio 2013, la Francia annunciò l'inizio dell'*Opération Serval*, volta a contrastare i gruppi terroristici che occupavano il territorio maliano, il cui intervento, nonostante poggiasse su deboli basi giuridiche, data l'autorizzazione delle Nazioni Unite alla formazione e azione di una forza *africana* in Mali¹⁹⁴, venne in seguito appoggiato dall'Unione europea ("le Conseil des affaires étrangères a apporté son soutien politique à l'opération française Serval ainsi qu'à la Mission Internationale de soutien au Mali sous conduite africaine"¹⁹⁵), che, a sua volta, stabilì una missione di addestramento delle forze armate maliane (EUTM Mali). Tra l'altro, gli aiuti temporaneamente sospesi vennero ripristinati.

L'esempio del Mali è chiave nel comprendere l'acquisita preponderanza del discorso securitario nell'approccio europeo ai Paesi ACP, e, in particolare, agli Stati africani, storicamente la componente più soggetta a instabilità politica e violazioni legate ai principi democratici e ai diritti umani. In particolare, è interessante notare come la sospensione degli aiuti in Mali non abbia affatto seguito le vie ufficiali. Tra l'altro, il Mali non ha ancora firmato l'APE con l'Unione europea, ed è dunque impossibile che tale sospensione si sia concretizzata nell'ambito dell'accordo economico al di fuori dall'ambito stabilito dall'accordo di Cotonou.

In questo caso si è assistito dunque alla prevaricazione degli interessi securitari sulla rigidità regolativa che l'Unione aveva dimostrato in molte altre occasioni. Da sottolineare è anche l'instaurazione nel 2011 della Strategia dell'UE per la sicurezza e lo sviluppo nel Sahel, indirizzata a Mauritania, Mali, Niger, Burkina Faso e Ciad, nel cui testo si può leggere che l'Unione "has an important role to play both in encouraging economic development for the people of the Sahel and helping them achieve a more secure environment in which it can take place"¹⁹⁶, sottolineando inoltre l'impossibilità di separare l'aspetto economico da quello securitario, con i temi della democrazia, del

¹⁹³ Dichiarazione del Commissario UE allo sviluppo Andris Piebalgs del 23 marzo 2012, MEMO/12/214, *EU suspends its development aid to Mali*.

¹⁹⁴ Il Consiglio di Sicurezza "[d]ecides to authorize the deployment of an African-led International Support Mission in Mali (AFISMA) for an initial period of one year, which shall take all necessary measures, in compliance with applicable international humanitarian law and human rights law and in full respect of the sovereignty, territorial integrity and unity of Mali". Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 20 dicembre 2012, 2085(2012), *on Mali*.

¹⁹⁵ Risposta del Consiglio del 22 aprile 2013 all'interrogazione scritta E-000471/13, *Support de l'Union européenne à la France face à la situation malienne*.

¹⁹⁶ Strategia del SEAE dell'8 marzo 2011, *Strategy for Security and Development in the Sahel*.

rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto come comprimari. Relativamente a questo aspetto, il Parlamento europeo sottolineò che

“a stable security situation, economic and political stability, and stability as regards respect for human rights and fundamental freedoms are necessary for the long term success and sustainability of development policies in the Sahel; draws attention, however, to the fact that bringing security to the region requires investment in development aid so that the local population has sufficient resources to boost regional stability; takes the view that this would prevent much of the trafficking and illegal activities that stem from the extreme poverty and lack of resources and prospects in the region”¹⁹⁷,

mettendo in luce anch'esso l'importanza dell'aspetto securitario nell'economia dell'eradicazione della povertà e dello sviluppo.

4.2. Gli interessi europei e problematiche relative il “double standard” nell'azione dell'UE

Come dimostrato dalle tre situazioni sopra esaminate, che sono solo una piccola parte del totale dei casi in cui l'Unione europea non ha implementato la procedura sanzionatoria prevista dagli articoli 96-97 qualora gli “elementi essenziali” fossero violati, spesso gli interessi europei compromettono la piena applicazione e aderenza a quanto disposto dall'accordo di Cotonou.

Il caso delle Isole Salomone è un tipico caso di interessi geopolitici, in cui venne preposto il carattere regionalistico dell'accordo di Cotonou agli obiettivi democratici, nonostante il fatto che i colpi di Stato siano stati, di solito, i più sanzionati dall'Unione, data la facile circoscrizione della violazione e la sua indiscutibilità.

Il caso keniota, così come il caso maliano, possono invece rientrare in una classificazione di tipo securitario degli interessi europei. Il Sahel è negli ultimi anni diventato triste terreno di scontro di organizzazioni terroristiche, che possono vantare il controllo su numerose parti di territorio, specialmente quelle più interne e desertiche. Parallelamente, il Kenya è situato nell'area del Corno d'Africa, attraversato anch'esso dal terrorismo, e collabora attivamente con l'Unione nella securizzazione dell'area, in particolare nel contrasto alla pirateria al largo delle coste somale. Entrambi gli Stati sono dunque strategici, cosa che disincentiva un utilizzo rigido del procedimento sanzionatorio.

¹⁹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2013, P7_TA(2013)0431, *on the situation of human rights in the Sahel region*.

Ulteriori motivazioni che possono essere alla base delle inconsistenze europee nell'utilizzo della clausola "di non esecuzione" possono essere rintracciate sia negli interessi economici che l'Unione può avere in alcuni Stati ACP, che nelle "relazioni speciali" che uno Stato può aver instaurato nel corso della sua storia con un determinato Stato ACP (ad esempio, rapporti con le *ex* colonie). In particolare, come appare chiaro, nel corso degli anni l'attenzione dell'UE si è spostata sempre più verso il continente africano, strategicamente, economicamente, politicamente e anche geograficamente più vicino agli interessi europei. Nel 2007 venne infatti adottata in collaborazione con l'Unione africana la Joint Africa-EU Strategy (JAES), i cui obiettivi si sovrappongono parzialmente a quelli dell'accordo di Cotonou, con l'inclusione, tuttavia, anche di nuovi principi che rispecchiano lo spostamento delle priorità europee; nello specifico, si afferma che uno degli obiettivi di questo partenariato strategico è

“[t]o strengthen and promote peace, security, democratic governance and human rights, fundamental freedoms, gender equality, sustainable economic development, including industrialisation, and regional and continental integration in Africa, and to ensure that all the Millennium Development Goals (MDGs) are met in all African countries by the year of 2015”¹⁹⁸.

Tra l'altro, in una recente comunicazione della Commissione, vengono indicate le tappe future del partenariato Africa-EU, che comprendono il rispetto degli obiettivi di sviluppo sostenibile previsti dall'Agenda 2030 attraverso l'implementazione della transizione verde e la trasformazione digitale del continente, una cooperazione rafforzata con l'Africa

“per aumentare in misura sostanziale investimenti sostenibili sotto il profilo ambientale, sociale e finanziario che siano resilienti agli effetti dei cambiamenti climatici, promuovere opportunità di investimento intensificando il ricorso a meccanismi di finanziamento innovativi e stimolare l'integrazione economica regionale e continentale, in particolare attraverso l'accordo continentale di libero scambio per l'Africa”¹⁹⁹,

per garantire il rispetto della buona *governance*, democrazia, diritti umani, Stato di diritto e uguaglianza di genere in modo da assicurare la pace sul continente, ed elaborare un approccio comune per le migrazioni, “ispirato ai principi di solidarietà, partenariato e responsabilità condivisa”²⁰⁰.

¹⁹⁸ The Africa-EU Strategic Partnership dell'8 dicembre 2007, *Joint Africa-EU Strategy*.

¹⁹⁹ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio del 9 marzo 2020, JOIN(2020) 4 finale, *Verso una strategia globale per l'Africa*.

²⁰⁰ *Ibidem*.

In aggiunta, dal punto di vista economico, i Paesi africani crescono a ritmi vertiginosi: ad esempio, nel 2018, la crescita annuale del PIL si è attestata a più del 6% in Ghana (6,3%), Burkina Faso (6,8%), Senegal (6,8%), Etiopia (6,8%), Costa d'Avorio (7,4%), Ruanda (8,3%)²⁰¹. Inoltre, l'Unione europea dal 2017 segue uno specifico piano di investimenti, *The External Investment Plan*, rivolto ai Paesi del vicinato europeo (Nordafrica, Medio Oriente e Balcani) e all'Africa sub-sahariana. Nelle previsioni, “[t]he total EU funding (EUR 4.1 billion) is expected to leverage more than EUR 44 billion of public and private investments until 2020”²⁰². In più, nel 2018, la Nigeria era il sesto Paese al mondo per esportazioni di petrolio nei confronti dell'UE, cosa che la rendeva, e la rende tuttora, economicamente importante agli occhi dell'Unione.

Gli interessi economici europei sono dunque molteplici, cosa che potrebbe trattenere un'azione più incisiva nell'implementazione del principio di condizionalità. Ad esempio, il caso del Kenya del 2008 potrebbe includere anche motivazioni di questo tipo.

In secondo luogo, motivazioni storiche possono essere ritrovate nell'approccio della Francia nei confronti delle sue *ex* colonie dell'Africa occidentale, con le quali ha ancora stretti legami, specialmente da un punto di vista politico. Rimarcabile a questo proposito è il caso del Ciad, la cui situazione politica può dirsi compromessa da quando il Presidente Idriss Déby, in carica dal 1990, prese il potere attraverso un colpo di Stato. Tutte le elezioni successive sono state caratterizzate da irregolarità, ma in nessuno di questi casi l'Unione europea è intervenuta attraverso la clausola “di non esecuzione”, preferendo sempre un approccio diplomatico.

Nonostante un tale contesto politico, la Francia ha spesso sostenuto il Presidente Déby, supportando la modifica costituzionale da lui promossa riguardante la possibilità di potersi ricandidare per un terzo mandato presidenziale, e intervenendo militarmente in Ciad nel 2006 e nel 2008 per sventare un attacco ribelle volto a spodestare Déby e nel 2019 per attaccare al fianco delle truppe maliane, sulla base di un accordo bilaterale di difesa, le roccaforti ribelli. Inoltre, dal 2014 la Francia è militarmente presente in Ciad, dove ha la sede permanente l'*Opération Barkhane*, volta a contrastare il terrorismo nel Sahel al fianco delle forze del G5 Sahel (Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania e Niger)²⁰³. Certamente, gli interessi francesi nell'area sono sovrapponibili a quelli europei, sebbene i primi siano più legati a un

²⁰¹ Dataset della Banca Mondiale per il 2018.

²⁰² Guida della Commissione europea del novembre 2017, *The External Investment Plan, an overview*.

²⁰³ DEL BIONDO (2011: 380 ss.).

mantenimento di antichi rapporti politici (probabilmente reduci da decenni di *Françafrique*), e i secondi facciano riferimento alla volontà di tenere sotto controllo l'area da un punto di vista securitario.

Oltre ai numerosi interessi che l'Unione può vantare nei confronti dei Paesi ACP, con l'Africa in testa, le inconsistenze nell'utilizzo della clausola di condizionalità possono essere ritrovate anche nell'evidente doppio standard che l'Unione applica nei confronti dei Paesi in via di sviluppo o comunque più deboli da un punto di vista politico e geopolitico nel contesto internazionale e dei Paesi al contrario più forti e influenti.

Un primo esempio può essere rintracciato nelle negoziazioni per la conclusione di un accordo di associazione con l'Australia. Infatti, l'Unione, che aveva da poco inserito la clausola di condizionalità nella Convenzione di Lomé, spinse per introdurla anche nell'accordo con l'Australia, al fine di instaurare dei precedenti virtuosi e seguire una strategia coerente, nel caso di specie di rispetto dei diritti umani, nella sua politica estera. Relativamente, la non inclusione di una tale clausola avrebbe creato non pochi problemi di credibilità all'Unione, che avrebbe dovuto spiegare le ragioni sottostanti alla decisione di garantire un'eccezione nei confronti di un Paese come l'Australia. Tuttavia, la posizione australiana sulla questione era del tutto contraria all'inclusione di qualsiasi riferimento ai diritti umani nell'accordo, sulla base del fatto che politiche commerciali e diritti umani dovessero essere ritenuti due istanze separate e non dovessero essere combinati in uno stesso trattato. D'altronde, nella visione australiana, una clausola del genere non era affatto necessaria, data la già presente concordanza di valori e obiettivi tra l'UE e l'Australia. Le negoziazioni portarono alla firma di una semplice dichiarazione comune, in cui si faceva riferimento all'"impegno comune a rispettare e promuovere i diritti dell'uomo, le libertà fondamentali, la democrazia e lo Stato di diritto, che sono alla base delle [...] politiche interne e internazionali"²⁰⁴ dei due Paesi.

In modo simile, la clausola di condizionalità non è stata inserita in altri accordi con Stati con cui l'Unione non registrava un vantaggio negoziale; in particolare, dei 16 Paesi non UE facenti parte dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), l'Unione ha ratificato accordi con clausole di condizionalità solamente con 6 di questi, vale a dire Canada²⁰⁵,

²⁰⁴ Comunicato stampa del 2 luglio 1997, C/97/213, *Firma della dichiarazione comune sulle relazioni tra l'Unione europea e l'Australia*.

²⁰⁵ Accordo Economico e Commerciale Globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra, Bruxelles, 14 gennaio 2017.

Cile²⁰⁶, Colombia²⁰⁷, Corea del Sud²⁰⁸, Israele²⁰⁹ e Messico²¹⁰. Di questi, possono essere considerati Paesi sviluppati od occupanti una posizione centrale dal punto di vista geopolitico, con i quali fosse dunque possibile instaurare un dialogo paritetico e condurre negoziati equilibrate, probabilmente solo il Canada e Israele. Tra l'altro, anche quando una clausola di condizionalità è presente in accordi con Stati "forti", la sua implementazione non è sempre lineare. Ad esempio, l'accordo di partenariato con la Russia del 1997 presenta una clausola di condizionalità standard ("[i]l rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo [...] è alla base delle politiche interna ed estera delle parti e costituisce un elemento fondamentale del partenariato e del presente accordo"²¹¹), ma la violazione di tale clausola è stata alla base di sanzioni in maniera discontinua. Ad esempio, la clausola non è stata invocata nel caso della guerra in Cecenia, in cui la Russia si è macchiata di crimini di guerra e ampie violazioni dei diritti umani, ma l'accordo è stato sospeso invece nel caso dell'invasione russa della Crimea nel 2014.

In aggiunta, l'uso della condizionalità da parte dell'Unione è discontinuo soprattutto se si prende in considerazione la pratica di non includere riferimenti agli "elementi essenziali" in accordi commerciali settoriali. In particolare, l'accordo di Cotonou non disciplina materie come la pesca, il ferro e i prodotti tessili²¹², richiedendo dunque che l'Unione negozi trattati a parte. La non coerenza dell'utilizzo della condizionalità spicca nel caso in cui un Paese con il quale l'UE ha negoziato un accordo commerciale di settore non comprendente clausole di condizionalità si trovi a violare gli "elementi essenziali" presenti invece nell'accordo di associazione contemporaneamente in vigore.

Un caso emblematico a riguardo fu quello della Mauritania. Nel 2008 venne inserito un protocollo finanziario nel FPA (Fisheries Partnership Agreement)

²⁰⁶ Accordo che istituisce un'associazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica del Cile, dall'altra, Bruxelles, 20 dicembre 2002.

²⁰⁷ Accordo commerciale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Colombia e il Perù, dall'altra, Bruxelles, 21 dicembre 2012.

²⁰⁸ Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, Bruxelles, 14 maggio 2011.

²⁰⁹ Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra, Bruxelles, 21 giugno 2000.

²¹⁰ Accordo di partenariato economico, coordinamento politico e cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati uniti del Messico, dall'altra, Bruxelles, 28 ottobre 2000.

²¹¹ Art. 2, Accordo di partenariato e cooperazione del 28 novembre 1997, che istituisce un partenariato tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Federazione russa, dall'altra.

²¹² ZIMELIS (2011: 389 ss.).

tra Unione europea e Mauritania volto a sostenere attraverso finanziamenti comunitari il settore della pesca mauritana, in particolare “lo sviluppo e l’attuazione della ‘Stratégie Nationale de Développement durable du secteur des Pêches de Mauritanie’”²¹³. Ora, nello stesso anno, in Mauritania, ci fu un colpo di Stato, sanzionato tramite la sospensione degli aiuti allo sviluppo, con l’eccezione degli aiuti umanitari, attraverso la clausola “di non esecuzione” (art. 96) dell’accordo di Cotonou²¹⁴. Tuttavia, nonostante ciò, l’Unione si attenne alle scadenze previste dal protocollo finanziario dell’accordo sulla pesca e versò i finanziamenti. La contraddizione è ancora più straordinaria se si riflette sul fatto che la situazione mauritana è molto simile a quella dell’Uganda del 1977, quando “STABEX payments continued to be paid to Uganda (a transaction that also benefited the Community), [così come] FPA payments continue[d] to be paid to Mauritania”²¹⁵. Mentre la situazione in Uganda richiese l’inclusione del principio di condizionalità negli accordi di associazione con i Paesi ACP, che all’epoca erano per lo più commerciali (quindi molto meno politicizzati dell’attuale accordo di Cotonou), e fu un punto chiave nel cambiamento delle relazioni ACP-UE, l’analoga situazione in Mauritania simboleggia il fallimento della politica europea di condizionalità, ormai vittima della concorrenza di interessi molto più pressanti rispetto alla volontà di garantire il rispetto di diritti umani, principi democratici, Stato di diritto e buon governo.

In conclusione, la politica di condizionalità dell’Unione europea presenta evidenti problematiche nell’ambito della coerenza e linearità della sua applicazione, sia con riferimento alle differenze di implementazione delle clausole all’interno del gruppo ACP, spesso soggette alla predominanza di specifici interessi europei sul ben più generale interesse regolatore che aveva spinto l’Unione a inserire la condizionalità nella IV Convenzione di Lomé *bis*, ma soprattutto con riferimento alla disparità di trattamento tra i Paesi ACP e i Paesi sviluppati e/o con un consistente potere negoziale.

Quanto emerge dall’analisi delle incongruenze dell’utilizzo altalenante del principio di condizionalità è uno scontro tra i valori e gli interessi dell’Unione, come, tra l’altro, l’art. 3, par. 5, TUE (“nelle relazioni con il resto del mondo l’Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi”) lasciava già presagire.

²¹³ Protocollo del 31 luglio 2007, L 203/4, che stabilisce le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall’accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Comunità europea e la Repubblica islamica di Mauritania per il periodo dal 1° agosto 2008 al 31 luglio 2012.

²¹⁴ Decisione del Consiglio del 19 giugno 2009, 2009/472/CE, relativa alla conclusione della procedura di consultazione con la Repubblica islamica di Mauritania a norma dell’articolo 96 dell’accordo di partenariato ACP-CE.

²¹⁵ BARTELS (2008: 1 ss.).

Quello che appare è dunque una strumentalizzazione della promozione dei principi inclusi tra gli “elementi essenziali” o tra gli “elementi fondamentali” degli accordi negoziati, e la politica estera dell’UE nel campo della cooperazione allo sviluppo (e non solo) dunque “finisce per fare del rispetto che si deve ai diritti umani uno strumento al servizio degli interessi [...] dell’UE e non, come è conforme alla dimensione di questi interessi, un interesse di per sé”²¹⁶.

4.3. Il dilemma sviluppo-democrazia: obiettivi contrastanti

Nell’implementazione della sua cooperazione allo sviluppo nei confronti dei Paesi ACP, l’Unione europea si è dovuta scontrare con la necessità di raggiungere obiettivi contrastanti.

Un dilemma fondamentale è quello che riguarda il binomio sviluppo-democrazia. Come è stato già specificato, il fine ultimo dell’accordo di Cotonou è l’eliminazione della povertà, ma, all’interno del testo, è sottinteso che affinché tale obiettivo venga raggiunto è necessario promuovere principi democratici, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e il buon governo, in quanto presupposti di uno “sviluppo durevole”. Tra l’altro, l’insistenza dell’Unione a voler includere una clausola di condizionalità all’interno della Convenzione di Lomé dimostra la convinzione dell’UE che i principi inseriti nella clausola costituissero effettivamente una precondizione allo sviluppo. Infatti, rendere tali principi “elementi essenziali” dell’accordo rende bene l’idea del peso specifico che essi avessero nell’economia del partenariato.

Ora, nel momento in cui sviluppo e democrazia (e per estensione diritti umani, Stato di diritto e buon governo) entrano in contrasto nel corso dell’applicazione dell’accordo di Cotonou, c’è da chiedersi se l’Unione effettivamente privilegi il rispetto degli “elementi essenziali” oppure se sia più attenta a garantire un buon livello di sviluppo tra i Paesi ACP.

Il discorso alla base di questa antinomia può essere riassunto in un quesito sorto parallelamente alla progressiva integrazione nell’economia mondiale di Stati che presentavano evidenti carenze dal punto di vista democratico e, allo stesso tempo, erano molto performativi dal punto di vista economico: è l’ambiente democratico alla base dello sviluppo economico oppure è lo sviluppo economico a precedere l’instaurazione di un regime democratico?

In risposta a questa questione, la teoria più accreditata è la cosiddetta “modernization theory”, secondo cui la progressiva modernizzazione di un

²¹⁶ CHERUBINI (2016: 120 ss.).

Paese derivante dalla sua performance economica porti alla nascita di un contesto democratico. In particolare, nella visione di Inglehart e Welzel, probabilmente una tra le meno deterministiche tra le varie articolazioni di questa teoria, “modernization does not automatically lead to democracy. Rather it [...] brings social and cultural changes that make democratization increasingly probable”²¹⁷, evidenziando dunque il ruolo ricoperto da cambiamenti che si verificano a livello socio-culturale. Tuttavia, il punto debole di questa teoria risiede, primariamente, nella non presa in considerazione di elementi esterni alle società esaminati.

Un’articolazione alternativa, che invece si concentra quasi esclusivamente sui fattori esterni, è quella esposta nella teoria della dipendenza e in quella del sistema-mondo di Wallerstein, secondo cui l’organizzazione dell’economia mondiale è fondata su una divisione, anch’essa alquanto deterministica, tra le aree più sviluppate e quelle meno sviluppate del globo (a cui Wallerstein aveva aggiunto una “semi-periferia”), che interagiscono fra di loro sulla base di rapporti di dipendenza e dominanza. In quest’ottica, gli Stati appartenenti al “centro” e alla “periferia” sono, in un certo senso, fissati in quella posizione, e conseguentemente la “periferia”, dominata da un “centro” dipendente, non potrà evolversi autonomamente e svilupparsi. Queste visioni, come appare chiaro, sono decisamente di stampo marxista.

Tuttavia, sia la teoria della modernizzazione che quella della dipendenza non trovano del tutto un corrispondente nella realtà dei fatti. Nel primo caso, un esempio che andrebbe a sconfiggere tutta la teoria è la crescita economica vertiginosa della Cina, che sicuramente non può essere considerata un Paese democratico. In modo abbastanza discutibile, Inglehart e Welzel affermavano invece che “beneath China’s seemingly monolithic political structure, the social infrastructure of democratization is emerging [...]. China is now approaching the level of mass emphasis on self-expression values at which Chile, Poland, South Korea, and Taiwan made their transition to democracy”²¹⁸. Un discorso simile era stato affrontato per l’Iran.

Per quanto riguarda invece il secondo caso, l’eccessivo determinismo intrinseco alla teoria mina una sua fruibile credibilità; infatti, se ci si dovesse attenere a una lettura di questo tipo, sarebbe impossibile spiegare l’emergenza di Paesi che si stanno sviluppando indipendentemente dalla loro appartenenza a un’ipotetica “periferia” o “semi-periferia”, come ad esempio i BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa) o i MIKT (Messico, Indonesia, Corea del Sud e Turchia).

²¹⁷ INGLEHART, WELZEL (2009: 33 ss.).

²¹⁸ *Ibidem*.

In sostanza, la risposta al quesito precedentemente posto non è di semplice articolazione, specialmente perché, oserei dire, i fattori in campo sono molto più numerosi di quelli analizzati da entrambe le teorie proposte.

Da un punto di vista pratico, l'approccio dell'Unione europea di fronte a questo dilemma, vale a dire il promuovere e privilegiare lo sviluppo economico o lo sviluppo democratico di un Paese, è anch'esso di difficile articolazione. Infatti, all'interno della discussione entrano i diversi interessi analizzati nel paragrafo precedente, che concorrono a spingere l'Unione verso una direzione o l'altra. Sicuramente, l'evoluzione storica del partenariato ACP-UE sembrerebbe indicare una sempre maggiore attenzione agli aspetti politici, sebbene, alla prova dei fatti, come dimostrano i non-casi e l'influenza degli aspetti securitari ed economici, essi sembrerebbero quasi marginali.

Probabilmente, gli "elementi essenziali", stabiliti così rigidamente nella Convenzione di Lomé prima e nell'accordo di Cotonou poi, andrebbero a oggi inquadrati nella prospettiva ibrida di "sviluppo umano", definito come

"the process of enlarging the range of people's choices – increasing their opportunities for education, health care, income and employment, and covering the full range of human choices from a sound physical environment to economic and political freedoms"²¹⁹.

In quest'ottica, l'azione europea può trovare una sua dimensione, considerando specialmente il fatto che la cooperazione allo sviluppo è, per definizione, finalizzata a questo (come tra l'altro lascerebbe intendere anche il testo dell'accordo di Cotonou). Questa visione è particolarmente centrata soprattutto se si fa riferimento alle innovazioni introdotte nell'accordo di Cotonou riguardanti l'inclusione della società civile e delle ONG nel partenariato ("il partenariato è aperto ai parlamenti ACP, agli enti locali degli Stati ACP e ad altri attori di vario tipo, al fine d'incoraggiare l'inserimento di tutti i settori della società, compreso il settore privato e le organizzazioni della società civile, nella vita politica, economica e sociale"²²⁰) e le nozioni facenti capo alla condizionalità positiva, cioè le azioni portate avanti dall'Unione a livello *micro*.

Tuttavia, anche questa concezione si scontra con la realtà dei fatti. Infatti, la direzione che il partenariato sembrerebbe indicare, sia dall'analisi del testo

²¹⁹ Report del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) del 1992, *Human Development Report*.

²²⁰ Art. 3, par. 1, punto 3, Accordo che modifica per la seconda volta l'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, modificato per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005

che della sua applicazione, è, da un lato, l'obbligo di rispettare gli "elementi essenziali" per gli Stati ACP e la predominanza, nell'economia del partenariato, della condizionalità negativa, e, dall'altro, l'attenzione rivolta allo sviluppo economico, complici anche gli investimenti economico-finanziari provenienti dall'Unione, la maggior parte dei quali non è di tipo umanitario né indirizzato al completamento di progetti *people-based*.

In conclusione, pare dunque che l'Unione, nell'ambito dell'accordo di Cotonou, conduca un'azione alquanto discontinua e non confacente del tutto agli obiettivi e ai principi inseriti nel trattato, sia dal punto di vista dell'applicazione delle misure sanzionatorie e del rilievo dei principi democratici, dei diritti umani, dello Stato di diritto e del buon governo (si pensi ai non-casi e alla frequente subordinazione di questi aspetti a interessi facenti capo a considerazioni geopolitiche, storiche, economiche o securitarie), che dal punto di vista degli stessi obiettivi primari del partenariato, già possibilmente soggetti a confusione nell'articolazione testuale (il fine principale del partenariato l'eliminazione della povertà, che però è subordinata al rispetto degli "elementi essenziali"), ma ancora più visibilmente contrastanti nella pratica dei fatti.

Come si suol dire, l'implementazione non lineare dell'accordo di Cotonou, in generale, e del principio di condizionalità, in particolare, è il vero elefante nella stanza nella politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea nelle relazioni con gli Stati ACP.

II.

CONCLUSIONI – IL FUTURO DEL PARTENARIATO ACP-UE

In questa tesi ci si è soffermati sull'analisi del principio di condizionalità in quanto elemento centrale per comprendere l'approccio che l'Unione europea ha avuto nei confronti dei Paesi ACP e del partenariato con essi instaurato.

Il quadro che si è delineato nel corso della trattazione è quello di un sistema fortemente voluto dall'Unione europea, che tuttavia ha perso nel corso degli anni l'impeto e la percepita importanza sia dal lato UE che dal lato ACP.

Ripercorrendo infatti le tappe che hanno condotto all'attuale concezione e implementazione del principio di condizionalità, si può assistere allo sdoppiamento della sua rilevanza, ancora molto elevata da un punto di vista teorico ma del tutto di secondo piano dal punto di vista pratico. D'altronde, il principio di condizionalità si trascina dietro *per se* alcune criticità, che emergono, ad esempio, se si pensa al suo utilizzo all'interno del sistema UE (art. 7) ma anche, in parte, nella politica di allargamento dell'Unione. Questo aspetto, combinato al modo in cui è condotta la cooperazione allo sviluppo dell'Unione nei confronti dei Paesi ACP, evidenzia infatti diverse componenti di una problematica madre, vale a dire la strutturazione europea della concezione della condizionalità.

Il primo caso mette in luce quanto stabilire delle condizioni senza essere poi in grado di controllarne la successiva ed effettiva conformità spogli la stessa azione di significato. La contraddizione qui risiede nel fatto che l'Unione vigila, e anche per lungo tempo, sull'osservanza dei criteri di accesso a essa, senza poi essere in grado di monitorare efficacemente una loro violazione, compromettendo, tra l'altro, la propria capacità decisionale e istituzionale.

Il secondo caso, d'altro canto, presenta forse una problematica di fondo forse ancora più grave. Infatti, l'Unione stabilisce condizioni molto simili a quelle previste dai criteri di Copenhagen e promuove i suoi valori al di fuori del territorio europeo, come previsto dai trattati, ma ha difficoltà nel conciliare questo obiettivo con le varie componenti accessorie che derivano dal voler confrontarsi con una platea di altri 79 Stati, tra l'altro molto eterogenei tra di loro. Il principio di condizionalità perde anche qui gran parte del suo significato, diventando un mero strumento al servizio degli interessi europei, invece di un mezzo volto alla promozione di un effettivo sviluppo umano dei Paesi ACP. Tra l'altro, un utilizzo non lineare e non basato precisamente su quanto negoziato e approvato nei trattati rischia non solo di svuotare di credibilità l'azione esterna nell'ambito della cooperazione allo sviluppo

dell'UE, ma probabilmente anche di attirare critiche legate a supposte motivazioni di tipo neocoloniale e imperialista alla base delle azioni UE.

Sicuramente, dalla firma dell'accordo di Cotonou, il partenariato ha assunto una forma diversa rispetto a quella fino a quel momento avuta, soprattutto grazie all'introduzione degli articoli sul dialogo politico e sull'inclusione di tutti i settori della società all'interno delle relazioni tra l'UE e gli Stati ACP. Una maggiore partecipazione di rappresentanti esterni a dinamiche meramente politiche e di privati ha senza dubbio rinvigorito un partenariato che ormai non era più al passo con i tempi, sia dal punto di vista economico-commerciale che politico, e ha consentito un'implementazione più moderna del concetto di "sviluppo umano".

Tuttavia, parallelamente all'approfondimento di questi nuovi e innovativi aspetti, l'Unione europea ha continuato a spingere molto sulla condizionalità, inserendo la controversa dicitura di "buon governo" tra gli elementi fondamentali del partenariato e ponendo sempre più in primo piano il tema della sicurezza, sia a livello testuale, con le disposizioni riguardanti la lotta al terrorismo e la non-proliferazione, che a livello pratico, con l'istituzione di missioni di *peace keeping*, *peace enforcing* e di addestramento militare sul territorio nel continente africano. Nel corso di questa tesi, si è spesso ripetuto in merito che l'introduzione di nozioni riguardanti la sicurezza in un trattato volto a favorire lo sviluppo di numerosi Paesi del Sud del mondo, soprattutto rendendole condizionali rispetto all'accesso di questi Paesi ad aiuti *allo sviluppo*, è alquanto discutibile.

In definitiva, anche le innovazioni che l'accordo di Cotonou aveva introdotto e che avrebbero potuto dare un segnale di forte discontinuità rispetto al passato, rendendo il partenariato, come ci si era prefissati, effettivamente una "*partnership* di eguali" all'insegna di una collaborazione paritetica tra i suoi membri, sono in un certo senso oscurate dall'insistenza europea riguardo l'implementazione rigida della condizionalità negativa, strumentalizzata sulla base del mero perseguimento di interessi tutti interni all'UE.

Il 14 febbraio scorso, l'applicazione dell'accordo di Cotonou, che sarebbe dovuto scadere il 29 febbraio, è stata prorogata fino a dicembre 2020, mese oltre il quale un nuovo accordo dovrebbe essere firmato per regolamentare le future relazioni ACP-UE. Così come l'accordo di Cotonou aveva segnato l'inizio di una nuova fase del partenariato, il nuovo trattato dovrà prendere in considerazione i profondi cambiamenti che si sono succeduti a livello internazionale, con particolare riferimento al cambiamento climatico.

Tra le direttive del Consiglio dell'Unione europea riguardanti le negoziazioni del nuovo accordo si può leggere che "[t]he new Agreement is envisaged as a comprehensive partnership with the aim to strengthen the relations between

the Parties and generating mutually beneficial outcomes on common and intersected interests”²²¹. Tra gli obiettivi di questo nuovo accordo può essere rintracciata la volontà di approfondire uno sviluppo sostenibile e inclusivo, accrescere gli investimenti ed eradicare la povertà, rinforzare il multilateralismo attraverso il perseguimento degli interessi comuni in ambito internazionale, intensificare l’integrazione regionale,

“ensure an efficient fight against terrorism, [...] reap the benefits of well-managed migration, stem irregular migration and address its root causes [...], as well as to ensure full respect of international commitments on human rights, fundamental freedoms and democratic principles”²²².

Queste direttive indicano dunque che l’Unione punterà, anche per il nuovo partenariato, sugli aspetti securitari e legati agli “elementi essenziali”, probabilmente servendosi ancora una volta del principio di condizionalità. L’elemento di novità in questo senso risiede nella volontà europea di inserire tra le disposizioni del nuovo accordo quella di garantire

“equal access to opportunities for all members of society, regardless of ethnicity, gender, age, disability, religion, beliefs, sexual orientation and gender identity. [The agreement] will also include a commitment to the fight against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, as well as to the recognition and advancement of the rights of indigenous peoples”²²³.

Inoltre, l’intenzione è quella di spezzare il partenariato attraverso l’introduzione di tre protocolli addizionali riguardanti le peculiari necessità delle tre componenti del gruppo ACP: i partenariati UE-Africa, UE-Caraibi e UE-Pacifico.

Gli obiettivi del gruppo ACP possono considerarsi per la maggior parte in linea con quelli europei, con particolare riferimento all’obiettivo principale del nuovo partenariato, individuato nell’“attainment of sustainable development in all ACP countries, in line with the provisions of Agenda 2030 and the SDGs, through a strengthened and deepened political and economic

²²¹ Direttive del Consiglio dell’Unione europea del 21 giugno 2018, 8094/18 ADD 1, *Negotiating directives for a Partnership Agreement between the European Union and its Member States of the one part, and with countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the other part.*

²²² *Ibidem.*

²²³ *Ibidem.*

partnership”²²⁴. Tuttavia, gli obiettivi particolari²²⁵ del gruppo fanno emergere la volontà da parte degli Stati ACP di ricoprire un ruolo di primo piano in ambito internazionale, e di approfondire sia l’integrazione regionale ma soprattutto gli aspetti commerciali e finanziari. Si fa inoltre riferimento alla rilevanza del settore privato e della società civile e alla centralità del dialogo politico. Per quanto riguarda il tema securitario, esso non figura tra gli obiettivi da raggiungere nel nuovo partenariato, ma è sottolineata l’importanza di raggiungere livelli ottimali di pace, stabilità e sicurezza al fine di poter promuovere uno sviluppo sostenibile. Tuttavia, in merito a ciò, è identificato un metodo alternativo rispetto all’intervento esterno o all’implementazione di una rigida condizionalità, vale a dire il rilievo delle organizzazioni di integrazione regionale e il dialogo *intra*-ACP “in promoting architectures for regional peace and security, as well as dialogue and reconciliation mechanisms”²²⁶.

A *latere* rispetto alle sole negoziazioni e alla conclusione di un nuovo trattato, il futuro del partenariato ACP-UE si giocherà su numerose scacchiere.

In primo luogo, c’è da stabilire se l’Unione europea sarà ancora così interessata a mantenere strette relazioni con l’interesse degli Stati ACP e soprattutto allo stesso modo, e non magari privilegiare un partenariato rafforzato con in continente africano nel suo insieme, includendo ad esempio anche il Nordafrica, i cui Stati al momento non fanno parte dell’accordo di Cotonou. Inoltre, sarà interessante vedere come il partenariato ACP-UE si evolverà nei prossimi anni dopo il recesso del Regno Unito dall’Unione europea, con la conseguente necessità di riequilibrare i fondi del FES e di negoziare un ulteriore accordo ACP-UK.

Secondariamente, il gruppo ACP si sta nuovamente affermando come un ente compatto, che in ambito internazionale presenta spesso un fronte unito per

²²⁴ Mandato negoziale del Consiglio dei Ministri ACP del 30 maggio 2018, ACP/00/011/18 FINAL, *ACP negotiating mandate for a post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union*.

²²⁵ Gli obiettivi particolari individuati sono: “[a]lignment to Agenda 2030 and the SDG as the overarching development framework [...]; [c]ommitment to democracy, peace and security, post-conflict reconstruction and rehabilitation [...]; [p]romotion of regional integration [...]; [u]nequivocal support for multilateralism [...]; [p]romotion of preferential trading arrangements [...]; [i]ncrease the role of the private sector in the social and economic transformation of ACP Member States [...]; [p]rovision of a dedicated multiannual financial mechanism available to all ACP States [...]; [i]nclusive policy formulation and program implementation with Non-State Actors and promoting cultural cooperation [...]; [e]nhancement of the preferential trading arrangements, in both goods and services, and development cooperation provisions [...]”, Mandato negoziale del Consiglio dei Ministri ACP del 30 maggio 2018, ACP/00/011/18 FINAL, *ACP negotiating mandate for a post-Cotonou Partnership Agreement with the European Union*.

²²⁶ *Ibidem*.

quanto riguarda i temi della povertà, del sottosviluppo, delle migrazioni e del cambiamento climatico. Oltre al peso internazionale che un gruppo così vasto potrebbe esercitare, c'è sicuramente da prendere in considerazione la crescita economica africana e il cambiamento dei rapporti economici e di potere nelle dinamiche Nord-Sud del mondo, oltre che la sempre maggiore rilevanza delle dinamiche Sud-Sud.

Relativamente a ciò, il contesto attuale sta riducendo l'attrattiva negoziale dell'UE e il suo ruolo nell'ambito internazionale, con il crescente protagonismo di Stati come la Cina, l'India, il Brasile o la Turchia, i quali stanno tutti massicciamente investendo nel continente africano (e la Cina sta assumendo un ruolo sempre maggiore nell'area pacifica) e potrebbero essere considerati possibili *partners* con i quali instaurare relazioni alternative o parallele rispetto al partenariato con l'UE. Tra l'altro, tutti questi Paesi, con la Cina in testa, propongono al gruppo ACP un modello alternativo di sviluppo, *no-strings attached*, che potrebbe dunque essere preferito al meccanismo della condizionalità e all'interconnessione tra economia e politica proposta e portata avanti dall'Unione.

Queste variabili potrebbero nei prossimi anni cambiare radicalmente il modo con il quale l'UE si approccerà al gruppo ACP e alla cooperazione allo sviluppo, e potrebbero richiedere un urgente cambio di rotta delle relazioni esterne dell'Unione.

C'è soltanto da chiedersi a cosa potrebbe rinunciare l'Unione: al suo ruolo di promotrice dei principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti umani e del buon governo, oppure alla sua influenza economico-politica sul Sud del mondo?

III.

BIBLIOGRAFIA FINALE

ALOZIEUWA (2013), *The March 22, 2012 Coup in Mali: Lessons and Implications for Democracy in the West Africa Subregion in the Wage of Transnational Terrorism*, in *Democracy and Security*, p. 383 ss.;

ANGIOI (2006), *Il principio di condizionalità e la politica mediterranea dell'Unione europea*, Napoli;

ARTS (2000), *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of the Lomé Convention*, The Hague;

ARTS (2003), *ACP-EU Relations in a New Era: the Cotonou Agreement*, in *Common Market Law Review*, p. 95 ss.;

BABARINDE, FABER (2004), *From Lomé to Cotonou: Business as Usual?*, in *European Foreign Affairs Review*, p. 27 ss.;

BARTELS (2005a), *Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements*, in *European Parliament Think Tank*, p. 1 ss.;

BARTELS (2005b), *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford;

BARTELS (2008), *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Bilateral Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries*, in *European Parliament Think Tank*, p. 1 ss.;

BARTELS (2015), *Human rights and sustainable development obligations in EU free trade agreements*, in WOUTERS et al. (eds.), *Global Governance through Trade*, Cheltenham;

BARTELS (2017), *Human rights provisions in Economic Partnership Agreements in light of the expiry of the Cotonou Agreement in 2020*, in *European Parliament Think Tank*, p. 1 ss.;

BARTELT (2012), *ACP-EU Development Cooperation at a Crossroads? One Year after the Second Revision of the Cotonou Agreement*, in *European Foreign Affairs Review*, p. 1 ss.;

BROBERG (2010), *Much Ado about Nothing? On the European Union's fight against corruption in developing countries under Articles 9(3) and 97 of the Cotonou Agreement*, in *DIIS Working Paper*, p. 1 ss.;

CARBONE (2006), *Normative Power and Political Dialogue: The European Union in the South Pacific*, in *Asia-Pacific Journal of EU Studies*, p. 27 ss.;

CARBONE (2007), *The European Union and International Development: The politics of foreign aid*, Abingdon;

CARBONE (2011), *Trapped in Regionalism: The EU and Democracy Promotion in the South Pacific*, in *European Foreign Affairs Review*, p. 673 ss.;

CHERUBINI (2016), *I valori dell'Unione europea nella politica di cooperazione allo sviluppo*, in SCISO et al. (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, p. 120 ss.;

CIMIOTTA (2016), *La prima volta per la procedura di controllo sul rispetto dei valori dell'Unione prevista dall'art. 7 TUE? Alcune implicazioni per l'integrazione europea*, in *European Papers*, p. 1253 ss.;

CRAWFORD, KACARSKA (2017), *Aid sanctions and political conditionality: continuity and change*, in *Journal of International Relations and Development*, p. 184 ss.;

CREMONA (2005), *EU Enlargement: Solidarity and Conditionality*, in *European Law Review*, p. 3 ss.;

DEL BIONDO (2011), *EU Aid Conditionality in ACP Countries: Explaining Inconsistency in EU Sanctions Practice*, in *Journal of Contemporary European Research*, p. 380 ss.;

DI MARCO (2011), *Le clausole di condizionalità politica alla luce degli accordi di associazione. Il recente caso siriano*, in *I quaderni europei*, p. 1 ss.;

DIMIER (2006), *Constructing Conditionality: The Bureaucratization of EC Development Aid*, in *European Foreign Affairs Review*, p. 263 ss.;

DØHLIE SALTNES (2013), *The EU's Human Rights Policy. Unpacking the literature on the EU's implementation of aid conditionality*, in *ARENA Working Papers*, p. 1 ss.;

ELGSTRÖM (2000), *Lomé and Post-Lomé: Asymmetric Negotiations and the Impact of Norms*, in *European Foreign Affairs Review*, p. 175 ss.;

FIERRO (2003), *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, The Hague;

GILBERT (2009), *The Securitisation of the EU's Development Agenda in Africa: Insights from Guinea-Bissau*, in *Perspectives on European Politics and Society*, p. 621 ss.;

GRUHN (1976), *The Lomé Convention: Inching Towards Interdependence*, in *International Organization*, p. 241 ss.;

GRYNBERG (1998), *The WTO incompatibility of the Lomé Convention trade provisions*, in *Asia Pacific School of Economics and Management Working Papers*, p. 1 ss.;

HADFIELD (2007), *Janus Advances? An Analysis of EC Development Policy and the 2005 Amended Cotonou Partnership*, in *European Foreign Affairs Review*, p. 39 ss.;

HALMAI (2018), *Launching article 7 TEU against the Hungarian government*, in *Quaderni Costituzionali*, p. 927 ss.;

HILPOLD (2002), *EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance*, in *European Foreign Affairs Review*, p. 53 ss.;

HOLLAND (2000), *Resisting Reform or Risking Revival? Renegotiating the Lomé Convention*, in GREEN COWLES et al. (eds.), *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford;

HOLTERHUS (2018), *The Legal Dimensions of Rule of Law Promotion in EU Foreign Policy: EU Treaty Imperatives and Rule of Law Conditionality in the Foreign Trade and Development Nexus*, in *Goettingen Journal of International Law*, p. 71 ss.;

INGLEHART, WELZEL (2009), *How Development Leads to Democracy: What We Know About Modernization*, in *Foreign Affairs*, p. 33 ss.;

JANSE (2017), *The evolution of the political criteria for accession to the European Community, 1957-1973*, in *European Law Journal*, p. 56 ss.;

KAGWANJA (2009), *Courting genocide: Populism, ethno-nationalism and the informalisation of violence in Kenya's 2008 post-election crisis*, in *Journal of Contemporary African Studies*, p. 365 ss.;

KANYINGA (2011), *Stopping a Conflagration: The Response of Kenyan Civil Society to the Post-2007 Election Violence*, in *Politikon, South African Journal of Political Studies*, p. 85 ss.;

KOCHENOV, PECH (2015), *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, in *European Constitutional Law Review*, p. 512 ss.;

KOCHENOV (2017a), *Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU*, in *EUI Law Working Papers*, p. 1 ss.;

KOCHENOV (2017b), *The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the 'Law' versus the Enforcement of 'Values' in the EU*, in JAKAB et al. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, p. 9 ss.;

KOCHENOV (2019), *Article 7: A Commentary on a Much Talked-about "Dead" Provision*, in *Polish Yearbook of International Law*, p. 166 ss.;

LAAKSO, KIVIMÄKI, SEPPÄNEN (2007), *Evaluation of Coordination and Coherence in the Application of Article 96 of the Cotonou Partnership Agreement*, Amsterdam;

LEINO (2005), *European Universalism? - The EU and Human Rights Conditionality*, in *Yearbook of European Law*, p. 329 ss.;

LUBAALE (2017), *Beyond the rhetoric of international human rights standards in the struggle to decriminalise homosexual conduct in Uganda*, in *Afrika Focus*, p. 75 ss.;

MARANTIS (1994), *Human Rights, Democracy, and Development: the European Community Model*, in *Harvard Human Rights Journal*, p. 1 ss.;

MAZZEI, MARCHETTI, PETITO (2010), *Manuale di politica internazionale*, Milano;

MBANGU (2005), *Recent Cases of Article 96 Consultations*, in *ECDPM Discussion Papers*, p. 1 ss.;

MCKENZIE, MEISSNER (2016), *Human Rights Conditionality in European Union Trade Negotiations: The Case of the EU-Singapore FTA*, in *Journal of Common Market Studies*, p. 832 ss.;

MCKENZIE, MEISSNER (2019), *The paradox of human rights conditionality in EU trade policy: when strategic interests drive policy outcomes*, in *Journal of European Public Policy*, p. 1273 ss.;

MOBERG (2015), *The Condition of Conditionality – Closing in on 20 Years of Conditionality Clauses in ACP-EU Relations*, in *Scandinavian Studies in Law*, p. 275 ss.;

NOWAK (1999), *Human Rights 'Conditionality' in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU*, in ALSTON (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford;

PISANI (1984), *La Main et l'Outil: Le développement du tiers-monde et l'Europe*, Parigi;

POLI (2018), *The Principle of Conditionality in the EU's Relations with its Neighbours: its Evolution and Reconciliation with the Principle of Consistency*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, p. 525 ss.;

PRIDHAM (2007), *Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities*, in *Democratisation*, p. 446 ss.;

RAGONE (2018), *La Polonia sotto accusa. Brevi note sulle circostanze che hanno indotto l'Unione Europea ad avviare la c.d. opzione nucleare*, in *Osservatorio Costituzionale*, p. 1 ss.;

RAITERI (2015), *Le clausole sui diritti umani e la democrazia negli accordi internazionali dell'Unione Europea*, in FINIZIO, MORELLI (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Roma;

ROY (1997), *The Nature of Spain's Relations with Latin America*, in ROY et al. (eds.), *The Ibero-American Space: Dimensions and Perceptions of the Special Relationship Between Spain and Latin America*, Miami;

SCHIMMELFENNIG (2011), *EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness*, in *Journal of European Public Policy*, p. 918 ss.;

SMITH (2003), *The evolution and Application of EU Membership Conditionality*, in CREMONA (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, p. 105 ss.;

SOUMARÉ, *Guinée-Bissau: Umaro Sissoco Embaló initie la révision de la Constitution*, in *JeuneAfrique*, 12 marzo 2020, reperibile online;

TVEVAD (2019), *America latina e Caraibi*, in *European Parliament Think Tank*, p. 1 ss.;

VERONESE (2020). *Ungheria, Orbán si prende i "pieni poteri". L'opposizione: è dittatura*, in *Il Sole 24 Ore*, reperibile online.

VILLANI (2017), *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, V ed.;

WHITEMANN (2017), *A History of the ACP-EU Relationship: The Origins and Spirit of Lomé*, in MONTOUTE et al. (eds.), *The ACP Group and the EU Development Partnership – Beyond the North-South Debate*, Cham;

ZAMFIR (2018), *Human rights in EU trade policy: Unilateral measures applied by the EU*, in *European Parliament Think Tank*, p. 1 ss.;

ZAMFIR (2019), *Human rights in EU trade agreements: The human rights clause and its application*, in *European Parliament Think Tank*, p. 1 ss.;

ZIMELIS (2011), *Conditionality and the EU-ACP Partnership: A Misguided Approach to Development?*, in *Australian Journal of Political Science*, p. 389 ss.

IV.

ABSTRACT

This thesis deals with the inclusion and evolution of the principle of conditionality in the ACP-EU partnership agreement. The relevance of an analysis of this juridical principle, inserted in numerous international EU agreements and several internal European initiatives and acts, is to be found in the centrality that this principle has come to play over the years. Conditionality clauses establish a rooted connection between the respect and application of principles that are considered “universal”, such as democracy, the rule of law, human rights compliance and good governance, and the concept of development. The major idea underlying this principle is that development achievement is interconnected with the establishment at the State level of democratic and transparent institutions, which guarantee the respect of human rights and the conduction of activities under the rule of law. The ambiguities that accompany the principle of conditionality, with particular reference to the democracy-development nexus and the inconsistencies that come from a discontinuous use of the sanction mechanism, certainly are a key point to discuss when thinking about the possible future of the relations ACP-EU. Some questions also arise from the asymmetric relations not only between the ACP and the EU, which is clearly the one pulling the strings, but also within the ACP group as a whole, with countries more economically and strategically important in the eyes of the European Union. Consequently, the very value of the juridical principle of conditionality is diminished from the inconsistent adherence to it.

This thesis is divided into four big chapters: the first deals with the general framework of conditionality, the second traces the historical stages of the ACP-EU partnership, the third analyses the textual references of the principle of conditionality of the currently in force Cotonou agreement, and the fourth highlights the critical issues of the policy of conditionality carried out by the European Union in the ACP-EU partnership.

The first chapter, after having specified the juridical basis of conditionality, inserted in several Treaties provisions, analyses the use of the principle of conditionality in three major cases.

Firstly, it is studied the activation of art. 7 TEU, the “nuclear option” of the EU Treaties. The art. 7 TEU, by unfolding the procedure to follow in cases of “serious and persistent breach” of the EU values, is a typical example of negative conditionality. In fact, EU Member States have to comply with the values of the EU listed in art. 2 TEU (respect for human dignity, freedom,

democracy, equality, rule of law and human rights), failing which art. 7 procedure can be activated. This procedure involves the European Council and the Council of the European Union and can result in the loss of membership rights, such as voting rights in the Council. The compliance to EU values is thus the condition for Member States to accede to the totality of EU rights. Although the theoretical framework is highly precise, the actual use of these dispositions is rare and comes with multiple problems, the major of which is the need for very high voting majorities. In fact, in the Council of the EU, it is required a four-fifths qualified majority, while in the European Council unanimity is needed for the procedure to progress. In the two cases in which art. 7 TEU has been triggered, Poland and Hungary, no practical measure has been approved, hence stripping of all value the conditionality underlying art. 7.

Secondly, membership conditionality is addressed. Under art. 49 TEU, in order for a non-EU country to accede to the European Union, it is necessary that it respects the values listed in art. 2. However, more strict criteria need to be met during the negotiations between the applicant State and the EU, juridically established in 1993 in the Copenhagen European Council. In particular, three main criteria have to be respected: a political one, which implies that the applicant State has to ensure stable institutions that promote democratic principles, respect for the rule of law, human rights and the protection of minorities, an economic one, which must be ensured through the presence of a strong market economy able to withstand competition with the European area, and the “*acquis communautaire*” criteria, under which the acceding State must be able to meet the political, economic and monetary obligations arising from the EU Treaties. Only after all these criteria are met, the applicant State can become part of the European Union. This is a typical example of *ex-ante* conditionality, which means that conditions need to be conformed with before the obtainment of privileges. Even if in a minor way than art. 7 TEU conditionality, also this other practice comes with some problems, for example the so-called “Copenhagen dilemma”, which can be explained as the impossibility for the EU to control efficiently the conformity to the conditions met before the accession after the effective access of the State to the Union.

Lastly, it is analysed the use of the principle of conditionality in the EU’s external actions, with particular reference to the unilateral instrument of the GSP regulations and the bilateral and multilateral agreements signed by the EU in the commercial and development cooperation area. As for the GSP (Generalised Scheme of Preferences) and its other forms, such as EBA (Everything But Arms) and GSP+, it is an instrument that grants preferential

treatment with regard to commercial relations with the EU. In order for these preferences to be bestowed, the countries to which GPS is referred to, which are the “slow income or lower middle economies” or the LDCs (Least Developed Countries), need to comply to certain principles regarding the respect of human rights and particularly work rights (for GSP+ it is mandatory to ratify and respect the provisions inserted in 27 international agreements about human rights, sustainable development and good governance). As for the commercial agreements concluded by the EU, which in some cases included development cooperation provisions, the principle of conditionality started to appear in 1992.

The second chapter deals with the historical evolution of the ACP-EU partnership, examining the growth of importance of the principle of conditionality in their relations. After an initial phase of settlement, identified in the conclusion of the Yaoundé Conventions (1963 and 1969), in 1975 the first Lomé Convention was ratified. It constituted a cardinal point in ACP-EU relations, given the relevance that an agreement between a major Western power and 46 developing States, which had recently gained independence from those very countries, had. The Lomé Convention granted preferential commercial treatment to the ACP countries and is a typical example of development cooperation. The principle of conditionality, however, was not included in the text of the agreement, and the first actual expression of it was in 1990, in the IV Lomé Convention. In fact, although the EU was pushing towards the inclusion of such clauses at least since the 1977 “Uganda guidelines”, when the compromised political situation in Uganda impaired EU’s stance on democracy and human rights compliance, the fierce opposition of ACP countries blocked their insertion in the agreement. However, changes in ACP-EU internal politics and relations but especially external factors (such as the fall and breakup of the Soviet Union) impacted the partnership provisions, so that the IV Lomé Convention presented a conditionality clause. Moreover, the lack of a sanctioning mechanism was repaired through its inclusion in the mid-term review of the IV Lomé Convention, in 1995. The 2000 Cotonou agreement included more innovative aspects, such as political dialogue, conceived to emphasise collaboration between the parts, the inclusion of civil society in the partnership and the reference to “good governance” as a fundamental element of the agreement. Furthermore, the 2005 Cotonou review inserted security references, thus stressing the connection between insecurity and poverty, whose eradication is the main goal of the partnership.

The third chapter focuses on the Cotonou agreement conditionality clauses, firstly approaching the “essential elements” clause, and then examining the “non-execution” clause.

On the first hand, the art. 9 “essential elements” clause specifies that the respect for human rights, democratic principles and rule of law constitutes an “essential element” of the agreement. “Good governance” is instead identified as a “fundamental element”. The questions arising from this disposition concern the implied hypothetical universality of these principles, which can be considered a fallacious premise nonetheless. Besides, the text underlines the fact that conformity to these conditions is essential in order to achieve the economic, social and cultural development of the ACP States, together with poverty reduction and eradication. This feature is the central aspect of the EU conception of conditionality, at least as far as development cooperation is concerned.

On the other hand, art. 96-97 describe the sanction mechanism of the Cotonou agreement, which involves primarily a consultation phase, at the end of which, if a satisfactory agreement is not found, the party that denounces the infringement of the “essential elements” or the “fundamental element” in cases of serious corruption (normally the EU), takes “appropriate measures”, which may involve the partial or complete suspension of the agreement, and thus the interruption of development aid. This is a classic example of negative conditionality.

The last topic addressed in this chapter is the exemplification of the sanction procedure through a report of the Guinea-Bissau 2003 and 2011 cases.

The fourth and final chapter tries to portray a comprehensive outline of the criticalities deriving from the application of the principle of conditionality in the ACP-EU relations.

To begin with, it is observed that the EU is not always consistent with the use of conditionality; in fact, several are the occasions in which the EU failed to implement the sanction dispositions. These situations are called “non-cases”. It is then given a rapid overview of three “non-cases”, the 2000 coup in the Solomon Islands, the 2007 elections irregularities and the subsequent civil and political instability in Kenya, and the 2012 coup in Mali.

It is then attempted to investigate the reasons behind these inconsistencies, with particular reference to the European interests, which play a major role in the overall EU behaviour towards the ACP States. In fact, it is possible to identify various possible interests that could have driven the EU away from the rigid application of the Cotonou provisions, such as economic, strategic, geopolitical or historical reasons.

Ultimately, it is highlighted the problem of the contrast of interests between development and democracy, and, by extension, all the “essential elements”. To sum up, the main issue is: is it the democratic environment that underlies economic development or economic development which precedes the establishment of a democratic regime?

This question is not easily answered nor theoretically nor practically. Besides, the EU attitude towards this topic is not linear, given that it sometimes favours the democracy objective and other times the development one.

In brief, the discontinuous implementation of the Cotonou agreement in general, and of the principle of conditionality in particular, is the real elephant in the room of the ACP-EU relations. Moreover, in an international context that is progressively more globalized and interconnected, the EU development cooperation needs perhaps some kind of modernization, and it is unclear whether the principle of conditionality can still be a part of this future. In fact, new international actors can offer the ACP countries development aids that are *no-strings attached*, thus proposing more concrete development options without the need for State compliance to externally imposed principles.

In conclusion, the principle of conditionality is fundamental in the understanding of the EU stance towards developing and least-developed countries and of its role as democracy and human rights promoter. Furthermore, it opens the discussion regarding the part that the EU can play internationally, given the rising importance of the theme of wealth redistribution and North-South dynamics.